

Omavalitsuse teenuste korraldus endistes keskustes ja nende lähiümbruses pärast haldusreformi

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

Omavalitsuse teenuste korraldus endistes keskustes ja nende lähiümbruses pärast haldusreformi

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

Kokkuvõte

Keskusest kaugemad piirkonnad selles aruandes: piirkondade määramisel lähtus Riigikontroll Eesti territooriumi kandipohisest jaotusest, mida on piirkondliku statistika esitamisel kasutanud Statistikaamet. Eesti on jagatud 839 kandiks.

Vaatluse all ei olnud kõik n-ö kaugemad kandidid, vaid need, kus praeguse omavalitsuse keskusesse jõudmiseks tuleb ette võtta vähemalt 25 km pikem sõidutee kui omavalitsuses enne reformi. Need on endiste keskuste lähedased alad.

Lähtuti kaalutlusest, et risk reformist ajendatud muutusteks on seal suurem kui piirkondades, mis olid keskustest kaugel juba enne reformi.

Kokku on eelkirjelatud tingimustele vastavaid kante 83. Käesolevas ülevaates analüüsiti neist 56 kanti.

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.

Ootuspäraselt on muutusi tagasi hoidnud ühinemislepingud, mille kehtivuse lõpp avab võimaluse teha suuremaid ümberkorraldusi. Head lahendused saavad tekkida vaid koostöös kogukondadega. Kogukondade kaasamine on aga senimaani olnud mitmel pool pigem formaalne – sisulist dialoogi on vähe.

Riigikontroll ei hinnanud haldusreformi eesmärkide täitmist. Samas on analüüsitud kantide põhjal juba praegu näha, et reform on kaasa toonud ka lahendusi, mis ei pruugi olla teenuste mõistliku korralduse mõttes jätkusuutlikud, kuna oluliste teenuste osutamisel on säilinud sõltumine naabritest. Riigi sekkumisega oleks võinud seda vältida. Riik oleks võinud KOVisid rohkem suunata ka ühinemislepingute koostamisel, kuna kokkulepete selgus neis jätab soovida.

Peamised tähelepanekud:

- Operatiivne teenuste pakkumine ei sõltu ametniku n-ö töölaua asukohast. Ühinemislepingutes sai palju tähelepanu piirkondades kohapealsete teenusekeskuste loomine ja sealsete töökohtade arv, kuid vajadusi hinnati üle ja teenusekeskustes on töökohti hiljem vähendatud. Rohkem tähelepanu oleks tulnud ja tuleks ka edaspidi pöörata vajaduspõhise teenindamise ja ka e-teenuste arendamisele.
- Asutuste säilitamisest on olulisem säilitada teenused. Asutuste võrk (raamatukogud, koolid jms) on uuritud piirkondades jäänud üldjuhul samaks ning seda ka juhul, kui asutusi on juriidiliselt liidetud või koondatud ühtse juhtimise alla. Samas oli mitmel pool ühinemislepingutes rõhuasetus asutuste endi, mitte nende pakutavate teenuste

säilitamisel. Sellisest valikust on tekkinud takistusi, mida ei osatud ette näha, ja muudatused juhtimise korrastamisel on jäänud tegemata.

- Teenuste saamiseks ei ole vaja üldjuhul keskustesse sõita. E-teenused kombineerituna kohapealse teenindamisega peaksid vajadused rahuldama. Samas ei ilmnenud, et keskustesse pääsemine oleks vaadeldud kantide elanikele probleemiks.
- Ajakulu asjaajamises on kasvanud. Mõneti on see ka paratamatu. Ajakulu kasvu tajutakse kogukondades näiteks seltsitegevuse toetuste taotlemisel, avaliku ruumi heakorruga seotud küsimuste lahendamisel, ehitustegevusega seotud lubade menetlusel. Omaavalitsuse esindajad seda ka ei eita. Protsessid on kvaliteedi tagamiseks uues omaavalitsuses rohkem standardiseeritud ja vähem tehakse erandeid.
- Ühinemislepingute investeeringukavad olid ebarealistlikud ja ebaselged. Lepingule lisatud investeeringukava oli osa lubadustest, mille toel saadi kogukondadelt ühinemiseks nõusolek. Kavade maht paisutati aga üle ja uued omaavalitsused ei ole suutnud kava realiseerida. Ühinemislepinguid ei ole kavade korrigeerimiseks enamasti muudetud ja investeeringute tegemata jätmist laiapõhjalisemalt arutatud. Tulevaste võimalike ühinemiste jaoks võiks Rahandusministeerium kavadega seotud reegleid täpsustada.
- Kogukondade kaasamine nõuab suuremat pingutust. Riigikontroll leidis, et uuritud piirkondades ollakse mis tahes viisil kaasamisega rohkem rahul seal, kus tahe piirkondi kaasata on olnud sisuline ja sobiva süsteemi loomisega on vaeva nähtud. Ei ole mõtet luua piirkondlikke esinduskogusid (nt osavallakogu, kogukonnakogu), kui motivatsiooni seal sisulist dialoogi pidada kummalgi poolel ei ole ja kaasamine jääb näiliseks. Sisulise dialoogi võimalus oleks suurem, kui kogudele antaks reaalne võim midagi otsustada (nt seltsitoetuste jagamisel või kohapealse taristu majandamisel).
- On piirkondi, kus ühinemisest olulist kasu elanike paremaks teenindamiseks ilmselt ei teki. Seda ilmestab näiteks see, kuidas on reform mõjutanud omaavalitsuste koolipidamise kulude jagamist omavahel ehk õpilaskoha n-ö pearaha maksmist. Arveldamise oluline vähenemine osutab, et tekkis toimepiirkonnapõhine üksus (nt Saaremaa). On aga piirkondi, kus naabritega arveldamine on isegi kasvanud (Rõuge, Toila) ehk omaavalitsus sõltub oluliste teenuste saamisest jätkuvalt naabritest. Selliste piirkondade üks tunnus on suurema keskusasula puudumine ning seal on ka rahulolematust reformi tulemusega suurem. Riigil oleks tulnud seal ühinemisprotsessi rohkem sekkuda.

Teadmiseks, et

omavalitsuste suurenemisega on oluliselt vähenenud omaavalitsuste volikogudesse kuuluvate inimeste arv, mis tähendab, et volikogudes on vähem ka eri kogukondade esindajaid.

Uute omaavalitsuste jaoks on väljakutse, kuidas seda kaasamise teel selliselt kompenseerida, et kogukonnad tunneks end otsuste kujundamisel osalistena.

Selleks on näiteks võimalus moodustada esinduskogudega piirkondlikke üksusi – osavald või linnaosa – või kaasata kohapealseid esindajaid rohkem volikogu komisjonidesse. Kohalike elanike hoiakute väljaselgitamiseks ja infovahetuseks saab kasutada ka sotsiaalmeediat või muid nüüdisaegseid rakendusi.

Taustaks

2017. aastal läbi viidud halduskorralduslikest muudatustest, mille eesmärk oli oluliselt vähendada omaavalitsuste arvu, möödub 2021. aasta sügisel neli aastat ehk omaavalitsused on uutes halduspiirides tegutsenud ühe volikogude tegutsemisperioodi. Riigikontroll on käesolevas ülevaates teinud esimesed vahekokkuvõtted, kuidas on teenuste korraldust pärast reformi muudetud, kas olulised teenused on kättesaadavad ja kogukonnad kaasatud uute omaavalitsuste otsuste kujundamisse. Selleks küsitles Riigikontroll piirkondade esindajaid ja analüüsis lähemalt kümne omaavalitsuse kogemust.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	4
Muutused teenuste korralduses	6
Kogukondade esindajate arvates ei ole teenuste kättesaadavus eriti muutunud	6
Vahetu teenindamise võimalused kohapeal on säilinud, kuid vajadust selle järele on järjest vähem	7
E-teenuste arendamine ja kasutamise edendamine vajab rohkem tähelepanu	9
Asutuste võrk on suuresti sama kui enne reformi ja seda eelkõige ühinemislepingu tõttu	10
Ajakulu asjaajamises on suurenenud, kuid see on ka mõneti paratamatu	11
Erinimelisi sotsiaaltoetusi on jäänud vähemaks, kuid see ei tähenda, et võimalused abi saada oleks varasemast kehvemad	12
Teehoiukuludes on hoitud üldjoontes reformieelset taset	13
Ühinemisel kokku lepitud investeeringutest on osa tegemata	14
Osa ühinemisi on teenuste mõistliku korralduse mõttes toonud kaasa poolikuid lahendusi	16
Riigikontrolli kokkuvõtlikud tähelepanekud teenuste korraldamise kohta	18
Kogukondade kaasamine otsustusprotsessi	19
Kogukondadele on oluline nende kaasamine eelkõige volikogu tasandil	19
Osavalla mudel pole alati soovitud kujul tööle hakanud	21
Riigikontrolli kokkuvõtlikud tähelepanekud kaasamise kohta	23
Ülevaate iseloomustus	24
Ülevaate koostamise eesmärk	24
Ülevaate ulatus ja käsitlusviis	24
Lisa A. Riigihalduse ministri seisukohad aruande suhtes	27

Valdkonna ülevaade

2017. aasta haldusreformi käik ja põhilised muutused

Teadmiseks, et

elanike arvu kriteeriumi täitmisel kehtis ka 4 erandit:

- hajaasustuse erand (kui 2 KOVi suudavad ühineda loogiliseks territoriaalseks tervikuks, kus on elanikke vähemast 3500 ja pindala on vähemasti 900 km²);
- kultuuriline erand (kui 4 ajalooliselt, kultuuriliselt jms seotud KOVi ühinemisel tekib vähemalt 3500 elanikuga KOV);
- mereliste saarvaldade erand;
- elanike arvu vähenemisega seotud erand (kui 2016. aasta alguses vastas elanike arv kriteeriumile, kuid seejärel elanike arv vähenes).

Teadmiseks, et

156 KOVi jõudsid kokkuleppele koonduda ja moodustada 46 KOVi vabatahtliku ühinemise etapis.

25 KOVi, kes ei vastanud elanike arvu miinimumnõuetele ega mahtunud iseseisvana ka ühegi erandi alla, ei soovinud esialgu teistega ühineda või jäid ühinemisest kõrvale naaber-omavalitsuste vastuseisu tõttu.

Nende suhtes algatas ühendamise Vabariigi Valitsus.

1. 2017. aastal viidi Eestis läbi kohalike omavalitsuste haldusreform. Ühinemiste, liitumiste ja sundühendamiste teel vähendati omavalitsuste (edaspidi ka KOV) arvu, et tekiks senisest enam suuremaid omavalitsusi ja kasvaks koos sellega nende võimekus pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid ning võimalus panustada senisest enam oma piirkonna arengusse.

2. Kriteeriumiks seati elanike arv KOVi kohta, mis soovituslikult oli 11 000, kuid minimaalselt võis olla 5000. Viimane oli ekspertide hinnangul vähim inimeste arv, mille korral on KOV võimeline iseseisvalt korraldama kolme olulisema teenuserühma teenuseid: haridusteenuseid, sotsiaalteenuseid ja esmatasandi terviseteenuseid.¹ Sisuliselt on tegemist haldusterritoriaalse reformiga, kuna eesmärgi elluviimiseks oli ette nähtud muuta valdade ja linnade haldusterritoriaalset korraldust.

3. Reform viidi ellu mitmes etapis. Esmalt oli haldusterritoriaalse korralduse muutmine võimalik alatatada KOVide volikogudel ehk ühineda n-ö vabatahtlikult. Selle käigus otsisid KOVid omal käel ühinemisevõimalusi, peeti läbirääkimisi ja kokkuleppele jõudes esitati ühinemistaotlus Vabariigi Valitsusele.

4. Neile, kelle jaoks vabatahtlik ühinemine kriteeriumile kohast tulemust ei toonud või see ei langenud kokku Vabariigi Valitsuse eelistustega, tegi valitsus ühinemisetepaneku. Kui ka seejärel kokkuleppele ei jõutud, otsustas Vabariigi Valitsus haldusterritoriaalse korralduse muutmise (ehk nn sundühendamise) või siis kohaldas erandeid.

5. KOVide arv vähenes reformi tulemusena 213-lt 79-le (vt tabel 1). Peamiselt tehtud erandite tõttu on jätkuvalt KOVisid, kus elanike arv jääb alla 5000, ent neid on pea 10 korda vähem kui enne reformi. Elanike keskmine arv KOVi kohta (mediaan) kasvas reformi tulemusel ca 4 korda, varasemalt 1900 inimeselt 7400ni.

Tabel 1. Omaavalitsuste arv nende elanike arvu järgi 2017. aastal vs. 2021. aastal

Elanike arv	Omaavalitsusi 01.01.2017	Omaavalitsusi 01.01.2021	Muutus
Kuni 5000	169	16	-154
5001 kuni 11 000	28	36	9
Üle 11 000	16	27	11
Kokku	213	79	-134

Allikas: rahvastikuregister

¹ Haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskiri.

Teadmiseks, et

koos elanike arvuga kasvasid absoluutsummas ka paljude KOVi rahalised võimalused – nt suurenes keskmine tulu füüsilise isiku tulumaksust ca 5 korda.

Teenuste ja võimu kaugenemine kui üks reformi risk

Ülevaates analüüsitud piirkonnad ja omavalitsused

Kant on geograafiline ruumiüksus ehk piirkond, mis koosneb asustatusest (nt küla) või nende rühmast.

Regionaalministri 2013. aasta juhendis toimepiirkondade käsitlemiseks maakonnaplaneeringutes on kanti defineeritud kui asustussüsteemi esmase (alama) astme funktsionaalselt terviklikku osa.

Eestis on kokku 839 kanti.

Allikas: [Siseministeerium ja Statistikaamet](#)

6. KOVi keskmine pindala suurenes ca 2,5 korda. Suurima territooriumiga omavalitsuseks sai Saaremaa vald (ca 2718 km²), kus ühinesid ja osalt sundühendati saare kõik 12 KOVi. Iseseisvana jätkasid Saare maakonnas Muhu ja Ruhnu, kellele kohaldati mereliste saarvaldade erandit. Kogu saare ühinemine üheks omavalitsuseks leidis aset samuti Hiiumaal, mis on ka ainus ühte maakonda tervikuna hõlmav KOV.

7. Arvestades Rahandusministeeriumi plaane, on maakonnasuuruste omavalitsuste tekkimine üks eesmärk, mille suunas võiks KOVi ühinemine riigi vaatest ka jätkuda. 2025. aasta kohalikeks valimisteks on ministeeriumil kavas² taastada KOVi ühinemistoetus riigieelarvest ning motiveerida maakonnasuuruste KOVi teket tavapärase toetuse kõrval täiendava 2 miljoni euroga.

8. Riigikontroll analüüsis, kuidas on pärast reformi KOVi teenuste korraldus ja elanike kaasamine muutunud. Lähtekohaks võeti risk, et omavalitsuse territoriaalne suurenemine võib kaasa tuua KOVi tegevuse koondumise suurematesse keskustesse. Koos sellega võib halveneda teenuste kättesaadavus kaugemates piirkondades ja väheneda sealsete kogukondade võimalused võtta osa kohalikku elukorraldust puudutavate otsuste tegemisest. See aga omakorda soodustab ääremaastumist, vähendab demokraatia kandepinda jms.

9. Riigikontroll ei analüüsinud 2017. aasta haldusreformi üldiste eesmärkide täitmist.

10. Ülevaates keskenduti [kantidele](#), kus praeguse KOVi administratiivkeskusesse (edaspidi keskus) jõudmiseks tuleb ette võtta vähemalt 25 km pikem sõidutee kui omavalitsuses enne reformi. S.o piirkondadele, mis on endiste keskuste lähedased alad ning kus vahemaa KOVi keskusesse jõudmiseks reformi tulemusena oluliselt suurenes. Kokku on Eestis 83 sellist kanti.

11. Detailsemalt uuriti muutusi kümnes KOVis, kus selliseid kante leidub: Hiiumaa, Järva, Lääneranna, Põhja-Pärnumaa, Rõuge, Saaremaa, Setomaa, Tartu ja Toila vallas ning Pärnu linnas. Eelkirjeldatud kante on seal 56 (vt joonis 1) ning neis elab ca 16 000 inimest. Sarnases suurusjärgus on elanikke näiteks Rakvere ja Maardu linnas.

² [Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ning kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse kehtetuks tunnistamise seaduse eelnõu](#).

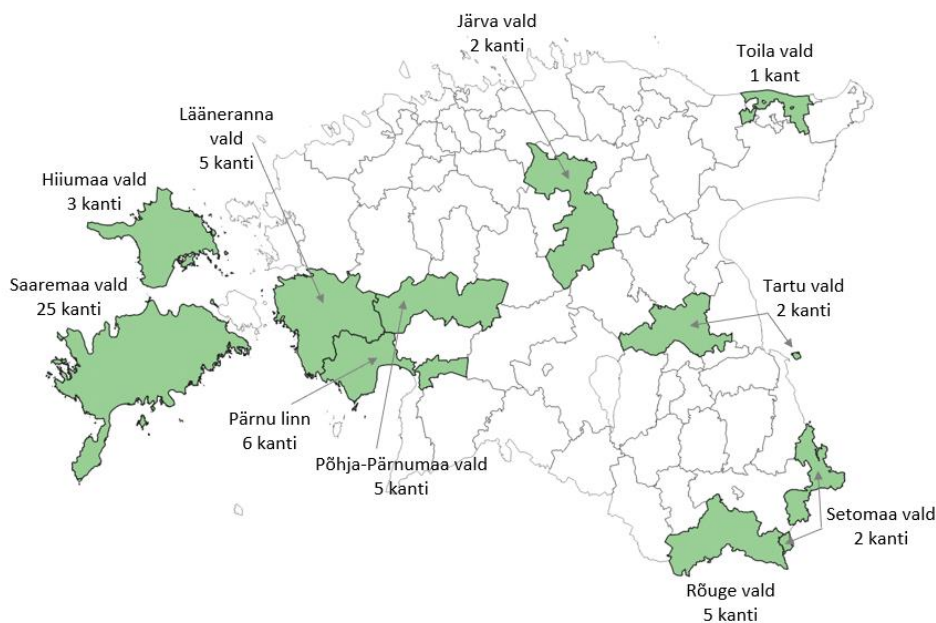
Joonis 1. Ülevaates detailsemalt analüüsitud KOVi Eesti kaardil

Teadmiseks, et

mõne analüüsitud KOVi puhul kujunes ühinemise käigus üheks kõige kriitilisemaks küsimuseks omavalitsuse nimi.

Näiteks Rõuge vallaks ühinenud viis omavalitsust soovisid ühiselt, et uus KOV ei kannaks mitte ühegi ühineva KOVi nime ja et nimeks saaks Haanjamäe vald.

Riiklik kohanimenõukogu soovitas Vabariigi Valitsusele nimetada uue omavalitsuse ikkagi ühe ühineva nime järgi Rõuge vallaks. See lahendus tekitab kogukondade koostöös aeg-ajalt pingeid veel praegugi.



Allikas: Riigikontroll Maa-ameti andmete alusel

Muutused teenuste korralduses

Kuidas analüüs tehti?

MTÜ Eesti Külaliikumine Kodukant on katusorganisatsioon, mis ühendab külvandajaid, külaseltsi ning maaelu arendavaid vabatahtlikke ja üksikisikuid koostavaid maakonnahendusi.

12. Ülevaate koostamise esimeses etapis korraldas Riigikontroll **MTÜ Eesti Külaliikumise Kodukant** kaasabil kantide esindajate veebiküsitluse. Uuriti, milliseid muutusi seoses haldusreformiga on täheldatud, seda nii kindlates valdkondades kui ka üldiselt. Küsitlus hõlmas kõiki kante, kus KOVi keskus on oluliselt n-ö kaugenenu.

13. Vastused saadi 48 kandist (58%). Neid analüüsid määrati kindlaks valdkonnad, kus on reformi järel tajutud suuremaid muutusi. Muutusi uuriti põhjalikumalt 10 KOVis, kus intervjueriti kogukondade esindajaid, KOVide juhte, analüüsiti juhtimise ja teenuste korraldusega seotud kordasid ning andmeid teemakohastes andmekogudes.

Kogukondade esindajate arvates ei ole teenuste kättesaadavus eriti muutunud

Teadmiseks, et

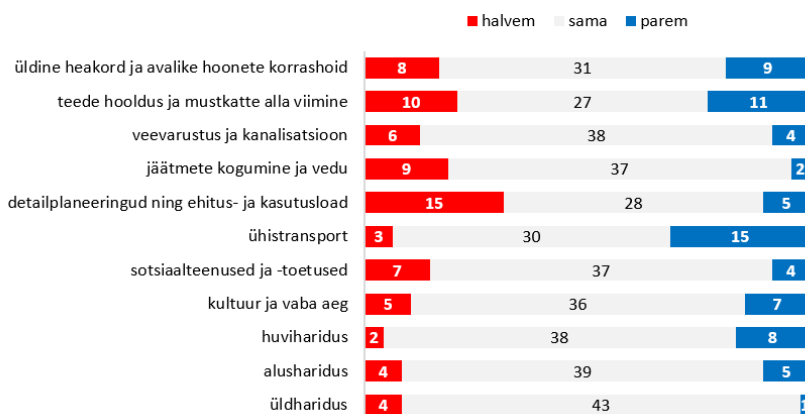
Eestis on arvukalt piirkondi, kus on nii külvandajad kui ka külaseltsid. Küla esindajaks ei ole tingimata külvandajad, vaid see võib olla ka külaseltsi liige, kes sisuliselt esindab samuti külaelanikke ja nende huve.

Allikas: 2017. aasta uuring „Külvandajate institutsionaalse koostöömodeli väljatöötamine kohalikele omavalitsustele“

14. Riigikontroll uuris kantide esindajatelt nende arvamust teenuste kättesaadavuse muutuse kohta 11 valdkonnas. Kõigi uuritud valdkondade puhul domineeris vastajate seas arvamus, et olulisi muutusi ei ole pärast reformi toimunud (vt joonis 2). Vähemalt ühes valdkonnas täheldas teenuste kättesaadavuse halvenemist pärast reformi 2/3 vastajatest. Pea samapalju oli neid, kes tõid välja vähemalt ühe valdkonna, kus teenuste kättesaadavus on reformi järel parem.

15. Probleemsemad valdkonnad on küsitletute hinnangul planeeringud ja ehitus, teede hooldus ning jäätmekorraldus. Samas on teehoid valdkond, mille korraldusega ollakse võrdlemisi sageli ka varasemast enam rahul. Kõige sagedamini on positiivseid muutusi täheldatud ühistranspordi alal.

Joonis 2. Küsitluse hõlmatud kantide esindajate hinnangud teenuse kättesaadavuse muutusele võrreldes haldusreformieelse ajaga (vastanute arv) valdkondade kaupa



Allikas: Riigikontrolli kantide esindajate küsitluse andmete alusel

16. Detailplaneeringute ja ehitusega seotud küsimustes tunnetati suurima probleemina kohapealsete spetsialistide puudust, mistõttu ei ole enam võimalik ametnikuga harjumuspärasel viisil nõu pidada. Tajutakse samuti, et suurenenud on bürokraatia ja asjaajamiseks kuluv aeg. Teedega seoses toodi probleemina välja, et kaugemate piirkondade kruusateed on halvas olukorras, ning jäätmekäitlusvaldkonnas seda, et teenus on muutunud kallimaks ega arvestata piirkonna eripäradega. Üldise heakorra ja avalike hoonete korrashoiu kohta märgiti sarnaselt ehitamisega seotud asjaajamisega, et probleemide lahendamine võtab varasemast rohkem aega. Sotsiaalvaldkonna probleemina tõsteti esile teenuste kallinemist, seniste sotsiaaltöötajate väljavahetamist või nende kasvanud koormust suurema teeninduspiirkonna tõttu.

17. Eeltoodud hinnanguid tuleb võtta mõõndusega, et vastaja olukorra-tunnetus võis olla mõjutatud ka sel hetkel aktuaalsetest asjaoludest, mis ei ole haldusreformiga vahetult seotud. Näiteks oli küsitluse läbiviimise ajal Saaremaa valla mitmete endiste KOVide piirkonnas toimumas üleminek korraldatud jäätmeveole. Sellega seoses olid kogukonnad kriitilised, et varasemaga võrreldes ei ole enam näiteks nii lihtne saada jäätmeveokohustusest vabastust. See võib, aga ei pruugi olla seotud haldusreformiga, kuna üksikisiku kohustuste suurenemine jäätmekäitluses ja rangemad hoiakud erandite tegemisel on pigem üldine trend.

Vahetu teenindamise võimalused kohapeal on säilinud, kuid vajadust selle järele on järjest vähem

18. Kümnes KOVis, mille Riigikontroll valis detailsemaks analüüsiks, on jätkatud pärast reformi inimeste vahetatut teenindamist ka pea kõikides endistes vallamajades, mis on kujundatud teenusekeskusteks või kus tegutseb osavallavalitsus (vt tabel 2). Võetakse vastu avaldusi, pakutakse nõustamist, tehakse rahvastikuregistri toimingud (sündide, surmade, elukoha registreerimine), saab tasuda KOVile arveid jms. Pea kõikides osutatakse kohapeal ka teatud osa sotsiaalteenustest ning mõnes korraldatakse kohapealse kinnisvara haldamist ja heakorraga seonduvat.

Mida Riigikontrolli teenuste korralduse kohta täheldas?

Teadmiseks, et

Laeva, Tartu ja Piirissaare valla ühinemislepingus nähti lisaks Laeva, Piirissaare ja Kõrveküla (Tartu valla halduskeskus) teenusekeskuse säilitamisele ette luua selline keskus ka Tartu linna.

Praguse valla esindajate sõnul selgus üsna peatselt pärast ühinemist, et ruumid, mida sellise keskuse jaoks pakkus endine Piirissaare vald, ei sobi ja tegelikkuses pole sellist keskust vaja rajada ka Tartu linna, kuna Kõrvekülas on keskus olemas ja Tartust on sinna vaid mõni kilomeeter.

Teadmiseks, et

vabatahtlikud ühinejad pidid sõlmima ühinemislepingu, millest tuleb juhinduda kuni 2021. aasta valla- ja linnavolikogude valmistulemuste väljakuulutamiseni.

Teisisõnu, kui ühinemislepingus lepiti kokku mõne teenuse või asutuse säilimine kohapeal, siis peab see jääma nii kuni 2021. aasta valimiseni või kuni lepingu muutmiseni. Viimane eeldab aga tavapärasest suuremat ehk vähemalt 2/3 volikogu koosseisu häälteenamust.

Teadmiseks, et

Saaremaa valla ühinemislepingus nähti ette, et Orissaarest saab valla teine keskus, kus hakkab tööle vähemalt 10 ametnikku või töötajat, jättes nende täpsemad ülesanded määramata.

2021. aastaks on teenusekeskuses 7 töötajat ning jõutud arusaamale, et lepingus sätestatud eesmärgi saavutamisel ei ole mõtet. Küll on aga Saaremaa Vallavalitsuse ametnikel võimalus teha soovi korral teenusekeskuses kaugtööd.

Tabel 2. Vahetu teenindamisega tegelevate teenusekeskuste arv analüüsitud KOVides

Analüüsitud KOV	Teenusekeskuse ametlik nimetus ja vastavate keskuste arv
Hiiumaa vald	osavallavalitsus (5)
Järva vald	teeninduskeskus (6), teeninduspunkt (1)
Lääneranna vald	teeninduskeskus (3)
Põhja-Pärnumaa vald	halduskeskus (2)
Pärnu linn	osavallakeskus (3)
Rõuge vald	teenusekeskus (4)
Saaremaa vald	teenusekeskus (12)
Setomaa vald	teeninduspunkt (3)
Tartu vald	teeninduspunkt (3)
Toila vald	teenusekeskus (2)

Allikas: Riigikontrolli analüüsitud KOVide andmete alusel

19. Enamasti oli kohapealsetes teenusekeskustes olemas sekretär-registripidaja ja sotsiaaltööspsialisti ametikoht. Mõned KOVid (nt Järva vald) on oma ametiasutuste struktuuri üles ehitanud selliselt, et teenusekeskustes töötavad ametnikud ei ole seotud kindla piirkonna teenindamisega. Teeninduskeskustes võib olla erinevaid teenistujaid, kes teenindavad ka teisi piirkondi.

20. Inimeste vahetu teenindamise säilimisele endistes vallakeskustes pöörati olulist tähelepanu juba ühinemisläbirääkimistel ning enamasti on teenusekeskustega seonduvat kirjeldatud ühinemislepingutes detailsemalt kui muid küsimusi. Intervjuudest erinevate osapooltega selgus, et vahetu teenindamise vajadus nendes keskustes on praktikas kujunenud oluliselt väiksemaks, kui seda algul arvati.

21. Tagantjärele on tõdetud, et väljaspool sotsiaalvaldkonda hinnati vahetu teenindamise vajadust üle. Järjepidevalt kasvab inimeste arv, kes eelistavad omaavalitsusega suhelda e-kanalite kaudu, ning seda on ka koroonakriisi soodustanud. Märgiti samuti, et kui inimesel tekibki vajadus ametnikuga vahetult kohtuda, eelistatakse selleks sageli minna juba KOVi keskusesse, mida muude asjaajamiste tõttu aeg-ajalt ikka külastatakse.

22. Nii mõnedki Riigikontrolli analüüsitud KOVid olid 2020. aastaks jõudnud arusaamisele, et algselt teenusekeskustesse püsivalt tööle võetud spetsialistidel ei ole seal piisavalt rakendust, ja on kohapealse teenindamisega seotud ametikohtade arvu vähendanud (nt Rõuge ja Saaremaa vald) või möönsid vajadust seda edaspidi teha. Enim puudutas see nn tugifunktsiooniga spetsialiste nagu infosekretärid, kes tegelesid avalduste vastuvõtmise, info edastamise jms ülesannetega, mida suudab täita ka teenusekeskuse juht või mõne kohapealse asutuse (näiteks raamatukogu, kooli) töötaja.

23. Samas näevad mitme intervjuueeritud KOVi juhid teenusekeskuste rolli perspektiivis laiemana kui üksnes kohta, kus omaavalitsuslikke teenuseid osutada. Näiteks teenusekeskus kui multifunktsionaalne hoone,

kuhu saab koondada erinevaid avaliku iseloomuga teenuseid, sõltumata nende pakkujast. Selle suuna on võtnud näiteks Lääneranna vald.

24. Mõni KOV näeb teenusekeskuses kohta, kus pakkuda oma töötajatele kaugtöö võimalust, et säästa nii töötajate sõiduaega kaugemasse keskusesse. Näiteks on Põhja-Pärnumaa vallas võetud teadlikult suund kahe suurema töötajaskonnaga keskuse arendamisele (lisaks Vändrale ka Pärnu-Jaagupi), et hoida valla palgal ja saada sinna tööle inimesi, kes muidu otsiks endale sobiliku töö ilmselt lähemal asuvas Pärnu linnas.

25. Kodanike vahetu teenindamise olemus on muutumas lahenduste mõttes ka üha paindlikumaks. Mitmes KOVis loodi pärast ühinemist töökorraldus, kus valdkonna spetsialistid käisid kindlatel päevadel erinevates teenusekeskustes ja olid kindlad ajad, millal inimesed said tulla töötaja vastuvõtule.

26. Paraku ei osutunud selline töökorraldus enamasti efektiivseks, sest vastuvõtule tulijaid ei olnud piisavalt. See on suunanud otsima lahendusi, kus ametnik on eelnevalt kokku lepitud ajal valmis nõustama kodanikke selles teenusekeskuses või piirkonnas, kus see on kodanike jaoks kõige mugavam. Osa analüüsitud KOVidest on sellise töökorralduse juba loonud (nt Tartu, Toila, Järva vald), kuid oli ka neid, kes seda veel kaaluvad.

E-teenuste arendamine ja kasutamise edendamine vajab rohkem tähelepanu

27. Kuigi KOVide väitel eelistatakse nendega suhtlemisel järjest enam e-kanaleid ja koos sellega väheneb vajadus vahetu kohapealse teenindamise järele, olid võimalused selleks KOVide kaupa erinevad ja e-teenuste tasemevahe suur.

28. Oli KOVisid, kes ei olnud e-teenuste arendamisse pärast reformi veel väga palju panustada jõudnud (Hiiumaa, Lääneranna, Rõuge, Setomaa, Toila vald). Neil puudus elektrooniliste taotluste menetlemise keskkond, mistõttu tuli taotluste blankett kodulehelt alla laadida, täita ja e-postiga KOVile edastada.

29. Samas oli ka KOVisid, kes olid e-teenuste arendamisel jõudnud märksa kaugemale (Pärnu linn, Järva, Põhja-Pärnumaa, Saaremaa, Tartu vald) ning loonud oma veebilehele elektroonilise iseteeninduskeskkonna, kus sai esitada eeltäidetud taotlusi, et saada eri valdkondade teenuseid-toetuseid. Samuti arendati edasi neid lahendusi, mis olid juba enne reformi mõnes suuremas endises omavalitsuses olemas.

30. Mitmed omavalitsused mõõnsid intervjuudes siiski, et e-teenuste kasutajaid on loodetust vähem ja seda just uue KOVi nendes piirkondades, kus varem ei oldud e-teenuste arendamisega tegeletud. Leiti, et aktiivsema kasutuse nimel peaks tegema rohkem teavitustööd.

31. Näiteks arvas Pärnu linna esindaja, et kui nende linnapiirkonna elanikud on e-teenused ammu omaks võtnud, siis näiteks Tõstamaa piirkonna elanikud on harjunud asju ajama vahetute kontaktide kaudu. Harjumuste ümberkujundamine vajab rohkem pingutust mõlemalt poolt. Omal moel on sellele kasuks tulnud ka 2020. aastal puhkenud koroonakriis, mis on sundinud kasutama rohkem elektroonilisi suhtlemisvorme.

Teadmiseks, et

näiteks Järva vald on loonud iseteeninduskeskkonna, kus on võimalik omavalitsusele taotluste elektroonilise menetlussüsteemi (SPOKU) kaudu esitada 15 erinevat taotlust.

Enim on taotlusi võimalik esitada järgmistes valdkondades:

- mittetulunduslik tegevus (kaasfinantseerimise toetuse taotlus, projektitoetuse saamise taotlus, taotlus projektitoetuse saamiseks reservist, tegevustoetuse saamiseks taotlus, usulise ühenduse toetuse taotlus);
- keskkonna valdkond (raieloa taotlus, taotlus korraldatud jäätmeveo saamiseks, taotlus korraldatud jäätmeveo graafiku muutmiseks, taotlus ühise jäätmemahuti kasutamiseks).

Allikas:

<https://piksel.ee/spoku/jarva/index.php?module=208&op=1>

Asutuste võrk on suuresti sama kui enne reformi ja seda eelkõige ühinemislepingu tõttu

32. Detailsemaks analüüsiks valitud kümnes KOVis ei olnud vaatluse alla võetud kantides omavalitsuse asutuste arv muutunud. Mõnel juhul oli küll samatüübilisi asutusi juriidilise isikuna liidetud ja koondatud ühtse juhtimise alla, kuid teenuste pakkumisele kaugemates kantides see mõju ei avaldanud. Näiteks liideti varem iseseisvate asutustena tegutsenud raamatukogud üheks asutuseks, kuid selle laenutuspunktid tegutsevad endistes kohtades edasi. Mõnede asutuste sulgemine koos teenuse lõpetamisega toimus ka juba enne haldusreformi sõlmitud kokkulepete alusel.

33. Peamine tagatis asutuste sulgemise vastu on olnud ühinemisleping, millest uutel KOVidel tuleb kohaliku elu korraldamisel lähtuda vähemalt 2021. aasta sügiseni, mil toimuvad järgmised KOVi volikogude valimised.

34. Sundühendatud KOVidel oli pärast ühendamist võimalik sõlmida edasiste tegevuste jaoks ühinemiskokkuleppeid, kuid seda oli vaadeldud omavalitsustest kasutatud ainult Saaremaal. Seal sõlmisid pärast Põide valla sundühendamist ühinemiskokkulepe kõik vabatahtlikult ühinejad ja endise Põide valla esindajad. Sellega kinnitati, et Põide piirkonnale rakendatakse samu tingimusi, mille vabatahtlikult ühinejad olid eelnevalt kokku leppinud, sh piirkonna investeeeringute puhul.

35. Setomaa valla, Pärnu linnaga liidetud endise Tõstamaa valla, Hiiumaa vallaga liidetud endise Emmaste ja Pühalepa valla, Järva vallaga liidetud endise Koeru valla ning Tartu vallaga liidetud endise Tabivere valla puhul ühinemislepingut ega -kokkulepet ei sõlmitud. Intervjuudes siiski kinnitati, et vaikimisi kehtib kokkulepe, et lepingu olemasolu korral kohaldatakse selles sätestatud põhimõtteid sundühendatud piirkonnale võrdselt teistega.

36. Valdavalt võtsid osapooled ühinemislepingu sõlmimisel positsiooni, et selles, mida omavalitsused elanikele pakuvad, ei tohi midagi halvemaks muutuda – võeti suund kõige olemasoleva säilitamisele. Tagantjärele tunnistavad KOVid, et see oli tihti kokkuleppele jõudmise hind.

37. Selle asemel, et deklareerida lepingus teenuste säilitamist, kirjutati lepingusse aga paljudel juhtudel „säilitame kõik hallatavad asutused“. Asutuste säilitamise kohta lepingusse kirjutatud sätted on olnud ka peamine põhjus, miks lepingute muutmine on päevakorrale tulnud.

38. Analüüsitud KOVidest on lepingut muudetud Rõuges ja Põhja-Pärnumaal. Viimases isegi kahel korral, millest esimene muudatus oli seotud raamatukogude liitmise, teine Libatse Lasteaed-Algkooli sulgemisega (vt ka vasakveerg). Lepingu muutmist plaaniti ka Järva vallas, kus reformieelse seisundi säilitamine on lepingus osa valdkondade puhul määratud teenuse-, osal juhtudel asutusepõhiselt.

39. Järva valla esindajate sõnul koostasid lepingu erinevate valdkondade esindajad, kes toona ei osanud ette näha, et vahe sõnastustes võib tulevikus kaasa tuua probleeme ja vajadust ühinemislepingut muuta. Sellele ei juhtunud väidetavalt tähelepanu ka ühinemiskonsultant. Kui

Teadmiseks, et

Põhja-Pärnumaa valla esindajate sõnul oli juba endises Halinga vallas kokku lepitud, et Libatse Lasteaed-Algkooli kooliosa suletakse, kui õpilaste arv jääb alla 10.

Halinga ja Tootsi valla ning Vändra aleviga ühinemisläbirääkimistel osalenud Vändra vald oli aga oma huvidele tuginedes ühinemislepingu sõlmimisega nõus ainult juhul, kui lepingusse kirjutatakse sisse kõikide hallatavate asutuste säilitamine.

Pärast ühinemist tuli uuel omavalitsusel Libatse Lasteaed-Algkooli kooliosas toimunud õpilaste vähenemise tõttu ikkagi asutus sulgeda, selleks pidi aga muutma ühinemislepingut, mistõttu satuti vastuollikogukonna esindajatega.

Teadmiseks, et

põhiülesannete täitmiseks seotud spetsialistide arv oli võrreldes reformieelse aja KOVidega kasvanud 2020. aastaks vaid Pärnu linnas (4%). Ülejäänud KOVides on spetsialiste varasemast vähem:

Toila vallas 40%,
Lääneranna vallas 34%,
Põhja-Pärnumaa vallas 31%,
Rõuge vallas 27%,
Järva vallas 21%,
Setomaa vallas 12%,
Saaremaa vallas 6%,
Tartu vallas 6% ja
Hiiumaa vallas 5%.

Suuremates KOVides on vähenemine olnud väiksem. Samuti on vähenemine olnud üldiselt jätkuva trendiga. Erandiks on Hiiumaa ja Lääneranna, kus on spetsialistide arv viimastel aastatel mõnevõrra taas suurenenud.

Suurima vähenemisega Toila ja Põhja-Pärnumaa kurtsid samas, et optimeeritud on võib-olla liigagi jõuliselt ja mõned valdkonnad on nüüd alamehitatud. NB! Eeltoodu puudutab KOVi tervikuna, mitte üksnes vaadeldud kandi teenusepunktides paiknevaid töökohti.

Teadmiseks, et

Riigikontroll vaatas põgusalt ka ühistranspordi korraldust analüüsitud kantides.

Kui jätta välja kolm väikesaart (Manija, Vilsandi, Piirissaare), läbis 2020. aasta sügisel mõni liinibuss argipäeviti kõiki analüüsitud kante.

Asulates, milles liinibussid argipäeviti peatusid, elas valdav osa kandi elanikest. Nende liinide arv, mille bussid neis asulates päeva jooksul peatusid, jäi enamasti 5 piirsesse. Sageli kaasnes sellega ka võimalus sõita ümberistumiseta otse KOVi keskusesse.

Kõikjal oldi samas seisukohal, et vähemalt omaavalitsusega peetavaks asjaajamiseks ei ole põhjust KOVi keskusesse väga ka sõita, kuna e-teenused kombineerituna kohapealse teenindamisega peaksid enamikul juhtudel vajaduse rahuldama.

raamatukogud oli võimalik ühtse juhtimise alla liita ühinemislepingut muutmata, siis noorsootöö-, spordi- ja hoolekandeesutuste võrgus ümberkorralduste tegemiseks oleks tulnud lepingut muuta. See aga volikogus toetust ei saanud ja soovitud muudatused jäid tegemata.

40. Kõige aktiivsemalt oli analüüsitud KOVidest asutusi ühendatud Setomaa vallas, kus ei olnud ühinemislepingut ega -kokkulepet. Setomaal olid ühtse juhtimise alla koondatud nii hooldekodud, noortekeskused kui ka muuseumid, Meremäe piirkonnas olid liidetud kool ja lasteaed. Raamatukogud olid lisaks eelkirjeldatud Järva ja Põhja-Pärnumaa vallale ühtse juhtimise alla liidetud veel Läänerannas, Saaremaal, Toilas ja Pärnus, kus ühinemisleping seda sarnaselt Järva vallaga võimaldas.

41. Mitmed KOVid märkisid, et reformijärgset ümberkorralduste protsessi ei saa kindlasti pidada lõppenuks. Vajadus asutuste võrgus muudatusi teha on jätkuvalt aktuaalne, kuid selle juurde saab tagasi tulla pärast ühinemislepingu kehtivuse lõppu ehk siis pärast 2021. aasta volikogude valimisi. See on ka aeg, millal teenuste korralduse efektiivsemaks muutmise ja teisalt senise säilitamise soovi vastuolus hakkavad haldusreformi mõjud selgemalt ilmnema.

Ajakulu asjaajamises on suurenenud, kuid see on ka mõneti paratamatu

42. Auditi käigus korraldatud küsitluses leidis 30% vastajaist, et KOVi eelarvest rahastatavate tegevus- või projektitoetuste taotlemisel kultuuri, spordi ja noorsootöö valdkonnas on varasemast enam bürokraatiat. Samas tutvudes detailsemalt analüüsitud kümne KOVi vastavate kordadega, ei tuvastanud Riigikontroll, et näiteks taotlemisel kogutava teabe hulk oleks märkimisväärselt kasvanud. Riigikontrolli arvates on taju, et bürokraatia on suurenenud, ajendatud pigem sellest, et protsessid on suuremas KOVis rohkem standardiseeritud ja toetuste taotlemisel on vähem paindlikkust. Mõnes KOVis ei olnud varem selliste toetuste taotlemiseks ka kindlat korda ja asju lahendati juhtumipõhiselt.

43. Mõnes endises väikevallas oli varem ametnike ülesanne aidata ka kodanikuühendusi välise rahastusvõimaluse leidmisel ja taotluste koostamisel. See võimaldas ühtlasi teha kiiremini otsuseid KOVi kaasrahastuse või garantiide asjus, kui neid vaja oli. Selle poolest muutunud töökorraldus võib samuti mõjutada hinnanguid asjaajamise lisandunud koormuse kohta, kuigi see ei puuduta otseselt KOVi eelarvest makstavaid toetusi.

44. Varasemast rohkem aega võtab kogukondade esindajate hinnangul ka üldise heakorra ja avaliku hoonete korrashoiuga seotud asjaajamine, kui sellega seotud otsuste tegemine on viidud üle keskustesse. Näiteks kui varem piisas korralduse andmisest kohalikule heakorratöötajale, tuleb nüüd enamasti ka lihtsamaid töid tellida keskuse kaudu.

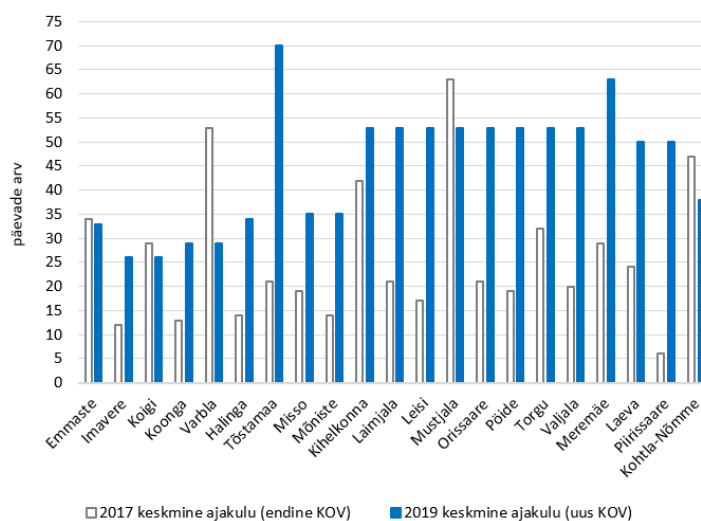
45. Suuremat ajakulu tajutakse samuti ehitusküsimustega seoses. Ehitisregistri statistikat aluseks võttes võtab ehituslubade menetlemine uutes KOVides keskmiselt enamasti kauem aega kui endistes KOVides (vt joonis 3). Samas tuleb seda võtta mööndusega, et reformijärgsetes keskmistes näitajates domineerib suurema elanikuarvuga piirkondade statistika, mille seas on rohkem asjaoludelt keerulisi ja seetõttu ka ajamahukamaid menetlusi (nt Pärnus on ca 60% menetlustest linna piirkonnast). Endiste väiksemate KOVide aladel toimuva

ehitustegevusega seotud lubade menetlusaeg ei pruugi olla üldjoontes nii palju muutunud, kui näitab uus keskmine tase.

Joonis 3. Ehitusloa menetluse keskmine ajakulu analüüsitud kantide endistes KOVides 2017. aastal võrreldes vastava ajakuluga uutes KOVides 2019. aastal

Teadmiseks, et

kui enne reformi oli analüüsitud KOVides keskmiselt 1 ehitus- ja planeerimisvaldkonna ametikoht KOVi kohta, on pärast reformi neid keskmiselt 5,7.



Allikas: Riigikontrolli ehitisregistri andmete alusel

46. Analüüsitud KOVide esindajad selgitasid samuti, et suurem ajakulu on mõneti paratamatu, kui tahta teha asju korrektselt ja kaalutletult. Arvati, et varem ei oldud mõnes KOVis alati kõigis juriidilistes üksikasjades piisavalt nõudlikud, mistõttu menetlus kulges küll kiiresti, kuid otsuste kvaliteet kannatas.

Erinimelisi sotsiaaltoetusi on jäänud vähemaks, kuid see ei tähenda, et võimalused abi saada oleks varasemast kehvemad

Teadmiseks, et

Saaremaa valla selgituste järgi oli endises Kihelkonna vallas tavaks maksta inimestele toetust, et nad saaksid endale ise vajalikke teenuseid osta (nt viipekeele tõlketeenus, meditsiiniteenus, puudega lapse õpe).

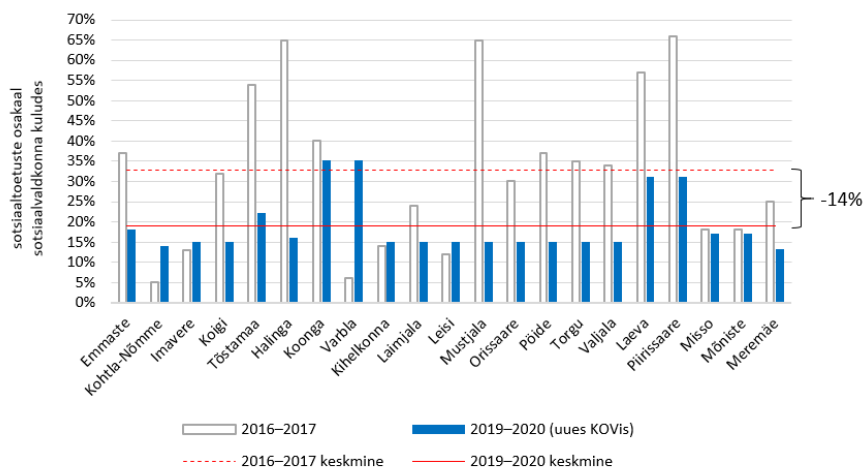
Praeguses Saaremaa vallas tagatakse teenused valla ja teenuseosutajate sõlmitud lepingute alusel ning vald arveldab teenuseosutajaga otse.

47. Reformieelse ajaga võrreldes on paljudes KOVides vähenenud erinimeliste sotsiaaltoetuste hulk. Näiteks oli endises Kihelkonna vallas 18 eri nimetusega sotsiaaltoetust. Saaremaa vallas, mille koosseisu endine Kihelkonna vald nüüd kuulub, on selliseid toetusi 6.

48. Kui toetuste hulka on vähendatud, siis eelkõige universaalsete toetuste poolest – neid maksti varem kõigile isikutele teatud elusündmuse, mitte abivajaduse põhisel (nt eakate sünnipäevatoetus, jõulupakid, koolilõputoetus). Samuti on sarnast tüüpi toetusi liidetud (nt kõik sissetulekust sõltuvate toetuste erijuhud on koondatud üheks meetmeks). Mõnel pool on toetuste valik varasemast samas ka mitmekesisem. Näiteks endises Piirisaare vallas oli 3 sotsiaaltoetust. Nüüd Tartu valla koosseisus on saare elanikel võimalik põhimõtteliselt valida 20 toetuse vahel.

49. Toetuste hulga vähenemisest ei saa otseselt järeldada, et võimalused abi saada on varasemast kehvemad. Valdakonna rahastamine KOVides ei ole enamasti vähenenud ning pigem näitab see, et muutunud on abi andmise viisid. Rõhuasetus on nihkunud rohkem vajaduspõhisele sekkumisele ja varasemast enam ilmselt ka teenustele. Võrreldes sotsiaaltoetuste osakaalu hoolekandekuludes enne reformi sama näitajaga praeguses KOVis, on toetuste osakaal enamasti märgatavalt vähenenud (vt joonis 4).

Joonis 4. Sotsiaaltoetuste (v.a riiklik toimetulekutoetus) osakaal sotsiaalhoolekande kuludes aastatel 2016–2017 analüüsitud kantide endiste KOVide kaupa võrreldes sama näitajaga uues KOVis aastatel 2019–2020



Allikas: Riigikontrolli saldoandmike infosüsteemi (<https://saldo.rtk.ee/saldo-app/aruanDED>) andmete põhjal

50. Toetuste määrad ühtlustati reformi käigus üldjuhul ühinenud KOVide suuremate määrade järgi, kuid mitte alati. Väiksed vallad olid toetustega tihti heldemad, ning kui ühineti mõne oluliselt suuremaga, leiti ühinemisel, et suuremate määradega toetuse laiendamine uuele KOVile tervikuna kujuneks liiga kulukaks.

51. Näiteks oli Pärnu linnas sissetulekutest sõltuvate toetuste künniseks pärast sissetulekutest kulude mahaarvamist ühekordne toimetulekupiir, linnaga liidetud Tõstamaa vallas aga kahekordne toimetulekupiir, mille rakendamine uues KOVis oleks toonud kaasa nii toetuse saajate kui ka toetussummade olulise kasvu ning seda ei peetud mõistlikuks.

Teehoiukuludes on hoitud üldjoontes reformieelset taset

52. Kohalike teedega seoses leidsid analüüsitud KOVide esindajad, et olukord peaks olema varasemaga võrreldes pigem paranenud, kuna suuremal KOVil on võimet investeerida rohkem ja seda ei ole kasutatud ainult keskustes, vaid ka kaugemates piirkondades. Viimast kinnitasid analüüsitud KOVide kogukondade esindajad.

53. Pooltel analüüsitud KOVidel oli ühinemislepingus kokkulepe teehoiu rahastamise piirkondliku jaotuse kohta, et tagada, et teetöid tehakse korrapäraselt ka endiste KOVide aladel. Näiteks lepiti Hiiumaal kokku, et riigilt kohalike teede hoiuks saadav iga-aastane toetus jagatakse osavaldade ehk endiste KOVide vahel teede pikkuse järgi. Järva ja Pärnu lepingutes oli tingimus, et raha teede remondiks ja hoiuks eraldatakse ühinenud piirkondadele vähemalt senises mahus. Saaremaal, Hiiumaal ja Pärnus kavandati teehoiu investeeringuid endiste KOVide kaupa eraldi lisaks ka eelarves või eelarvestrateegias.

54. Vahetult pärast reformi ehk aastatel 2018–2019 kulutati teehoiule (investeeringud, hooldus jms) pea kõigis analüüsitud KOVides enam-vähem samas suurusjärgus kui ühinenud KOVides enne reformi kokku (vt joonis 5). Suuremad hälbed on tingitud eeskätt mõnest investeeringust, mis on olnud tavapärasemast mahukam (nt 2017. aastal sai Kuressaares valmis Tallinna tn remont).

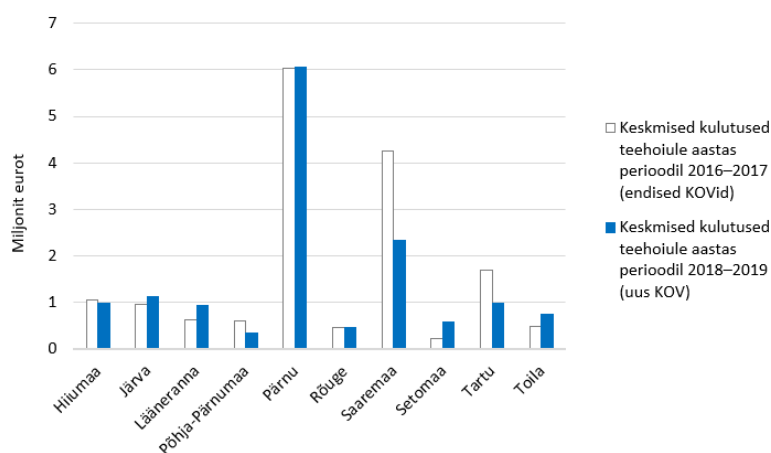
55. Teede parandamise töid (katte tasandamine, pindamine, löökaukude parandamine jms) tehti aastatel 2018–2019 ka mitmes käesolevas ülevaates analüüsitud kandis.³ Näiteks Tõstamaa piirkonna teede remondiks kulutati 186 000 eurot. Aastatel 2016–2017 ehk enne reformi investeeriti seal teedesse 165 000 eurot⁴.

Teadmiseks, et

kulutused teede pikkuse kohta on püsinud samuti enam-vähem samas suuruses, kui ühinenud KOVides enne reformi. Erandiks Pärnu ja Saaremaa, kus linnades oli kulutuste tase varem märksa kõrgem.

Osalt on see tingitud suurematest investeeringutest eelnevatel aastatel, kuid linnatänavate korrashoid on ka üldjuhul kallim. Kuna kõiki kulusid ei saa täpselt seostada konkreetse piirkonnaga, ei saa eelnevast siiski otseselt järeldada, et maapiirkonnad on uues KOVis linnade arvelt n-ö võitnud.

Joonis 5. Analüüsitud KOVide teehoiukulutuste keskmine suurus aastal 2018.–2019. aastal vs. 2016.–2017. aastal



Allikas: Riigikontroll [KOVide eelarve täitmise aruannete](#) andmete põhjal

Ühinemisel kokku lepitud investeeringutest on osa tegemata

Teadmiseks, et

riik maksis KOVidele ühinemistoetusena kokku 64,5 miljonit eurot. Siinses ülevaates analüüsitud KOVidest sai suurima toetuse Saaremaa vald (4,7 miljonit eurot).

56. Riik maksis n-ö vabatahtlikult ühinenud KOVidele ühinemistoetust, mida võis kasutada muu hulgas ühinemislepingus kokku lepitud investeeringute tegemiseks. Investeeringute nimekiri oli ühinemislepingu lisa ka kõikides analüüsitud KOVides, kus leping oli, ning see sisaldas erineval hulgal objekte (vt tabel 3), mille rahastamise plaanides ei piirdutud üksnes ühinemistoetusega. Plaanid olid märksa suuremad.

Tabel 3. Analüüsitud KOVide ühinemislepingutes ja -kõikulepetes nimetatud investeeringuobjektide hulk ja hinnanguline maksumus

Analüüsitud KOV	Objektide arv KOVis kokku	Hinnanguline maksumus (miljonit eurot)
Pärnu linn	93	54
Järva vald	74	ei määratud
Saaremaa vald	46	22,1
Lääneranna vald	32	15,8
Toila vald	26	0,8
Rõuge vald	23	12,9
Põhja-Pärnumaa vald	20	4,5
Tartu vald	15	11,2
Hiumaa vald	8	10,7

Allikas: analüüsitud KOVide ühinemislepingud

³ Riigihangete registri andmetel (2018.–2019. a hangete tehnilised kirjeldused).

⁴ [Saldoandmike infosüsteem](#) (2016.–2017. a andmed), Pärnu linna majandusaasta aruanne (2018.–2019. a andmed).

57. Investeeringute kava on ühinemislepingu või -kokkuleppe osa ja seega on põhjendatud eeldada, et seda kava täidetakse nagu ülejäänud lepingut. Kavas toodu kujundas ka kogukondade ootusi ja meelestatust ühinemise suhtes.

58. Paraku selgus, et kõikides vaadeldud kantides oli investeeringuid, mida oli kavaga lubatud, kuid mis on senimaani tegemata ja mida ka ei plaanita teha, kuna neid ei peeta enam otstarbekaks. Näiteks plaanis Tartu vald soetada lisalaeva Piirissaarele, Lääneranna vald plaanis ehitada Varbla kooli staadioni rajakatte ja Saaremaa vald remontida sotsiaalkorterid Pöides.

59. Samas märkisid mitmed KOVid, et kuigi kõike lepinguga lubatud ei ole tehtud, on piirkonda investeeritud tegelikult rohkemgi kui lepinguga ettenähtud objektide maksumus. Näiteks töid nii Toila kui ka Pärnu välja, et teedesse on kokkuvõttes investeeritud oluliselt rohkem.

60. KOVid selgitasid lubatud investeeringute tegematajätmist peamiselt kahe põhjusega. Ühelt poolt loodeti ühinemistoetuse võimalustele rohkem, kui seda lõpuks investeeringute tegemiseks kasutada õnnestus (praktikas kulus sellest suur osa nt koondamishüvitisteks). Teisalt sai eri osapoolte toel kavadesse kirja ka investeeringuid, millele rahastuse leidmine ei olnud realistlik või mille puhul oli selge, et investeering ei ole uue KOVi vajadusi arvestades mõistlik. Sageli näidati ka objektide maksumust teadlikult väiksemana, et saada kavas rohkem objekte.

61. Objektide valikut üldjuhul vastastikku vaidlustama ei hakatud, kuna see oleks võinud ühinemise nurjata. Seetõttu lepitati vaikimisi teadmisega, et kava on üle paisutatud ja seda tervenisti ellu ei viida.

62. Analüüsitud KOVidest tegi Saaremaa Vallavalitsus 2020. aasta sügisel põhjalikuma analüüsi investeeringute kava täitmise kohta ja selle tulemused iseloomustavad hästi kavadesse lisatud plaanide täpsust ka KOVides laiemalt. Saaremaal kavas olnud 46 objektist oli 2020. aasta sügiseks tehtud või kindlasti veel plaanis teha 34 objekti investeering. Nende maksumuseks oli investeeringute kavas ette nähtud 14,3 miljonit, kuid tegelikuks maksumuseks kujunes 21,3 miljonit eurot. Ehk pea sama palju, kui oli algselt plaanis kulutada kogu investeeringukava täitmiseks (ca 22 miljonit eurot).

63. Mõne KOVi ühinemislepingus oli investeeringuid puudutav sõnastus vastuoluline, nii et selle ühetaolise tõlgendamisega oli probleeme ka KOVi esindajatel. Näiteks kinnitasid Järva vallas ühinemislepingu sõlminud kuus KOVi investeeringute kava, milles investeeringud olid esitatud mitmes astmes.

Ühinemislepingu investeeringute kava astmeline struktuur Järva vallas:

- aste 1 – esmajärjekorras teostatavad piiriülesed investeeringud (6 objekti);
- aste 2 – osaliselt või täismahus ühinemistoetusest rahastatavad investeeringud (26 objekti);
- aste 3 – ühise hankega teostatavad investeeringud (18 objekti);
- aste 4 – lähtuvalt eelarveliste vahendite võimalustest teostatavad investeeringud prioriteetsuse järjekorras (24 objekti).

64. Kuigi esimese astme investeeringud tuli lepingu sõnastuse järgi ellu viia justkui esmajärjekorras, oli kuuest objektist tehtud 2020. aasta sügiseks üks ning teine oli töös. Vallaesindajad selgitasid, et nende maksumust toona ei hinnatud ning ühinejatel puudus ka vastastikku info, kui kriitiline on mõne madalama astme nimekirjas esitatud objekti investeerimise vajadus. Nii on ühinemistoetus peamiselt ära kasutatud madalamates astmetes esitatud investeeringute jaoks.

65. Segadust oli ka mujal. Rõuge vallaks ühinenud KOVid esitasid nimekirja igaüks 2–3 objekti, sh endine Misso vald tegevuse „Koolivõrgu optimeerimine (kool, lasteaed, noortekeskus)“. Samas vähendas Misso vald veel enne ühinemislepingu jõustumist Misso koolis kooliastmeid, suurendades selle arvelt koolihoones asuvat lasteaia osa.

66. Sellest ajendatuna on Misso piirkonnast valitud volikogu liikmed seisukohal, et kavasse lisatud investeering on piirkonnas juba tehtud ja ette tuleks võtta järgmine (hooldekodu ehitamine, päikeseelektrijaama rajamine). Praeguse vallavalitsuse esindajad aga leiavad, et kavandatud koolivõrgu reform ei ole tehtud ning ühinemisraha tuleks investeerida, et kooliastmeid veelgi vähendada ja kujundada koolihoone ümber teiste teenuste pakkumiseks.⁵

67. Lepingu täitmisest oli kogukonnal ja vallavõimul erinev arusaam ka Toila vallas Kohtla-Nõmme kultuurimaja renoveerimise suhtes. Vald luges investeeringu tehtuks, kui hoone fassaad oli renoveeritud, kuna hoonet tervikuna rekonstrueerida ei ole mõistlik. Kogukond sellega nõus ei olnud, kuigi vald pakkus neile ka muid lahendusi, näiteks uue väiksema hoone ehitamist.

68. Ühinemislepingu investeeringute kava ei olnud analüüsitud KOVides peale Rõuge valla muudetud, kuigi investeeringuid, millest on loobutud, on kõigil. Selline praktika ei ole kooskõlas Rahandusministeeriumi seisukohaga⁶, mille järgi ei pea lepingut muutma vaid siis, kui investeeringu tegemine on selgesõnaliselt kokku lepitud tingimuslikuna (nt tehakse ainult juhul, kui õnnestub saada rahastus). Muudel juhtudel peaks lepingut muutma. Seda aga tehtud ei ole⁷.

Osa ühinemisi on teenuste mõistliku korralduse mõttes toonud kaasa poolikuid lahendusi

69. Reformi käigus tegi Vabariigi Valitsus sundühendamisi kuues analüüsitud KOVis: Saaremaa vallas (sundühendati Põide vald), Hiiumaa vallas (Emmaste vald, Pühalepa vald), Järva vallas (Koeru vald), Tartu vallas (Tabivere vald), Setomaa vallas (Meremäe, Mikitamäe, Värska vald ja Misso valla Luhamaa **nulk**) ning Pärnu linnas (Tõstamaa vald). Ka mõni siinses ülevaates vaatluse all olnud kant oli sundühendatud piirkondadest, nt Tõstamaa kant Pärnu linnas.

Nulgaks nimetatakse kanti Seto kultuuriruumis. Setomaal on kokku 12 nulka.

⁵ 2020. aasta oktoobris muutis Rõuge Vallavolikogu ühinemislepingut: asendati investeeringute kavas Misso koolivõrgu optimeerimine Misso teenusekeskuse renoveerimisega, planeeriti suunata Misso piirkonnale ette nähtud ühinemistoetuse osa teenusekeskuse hoone ümberehitamiseks ja hoonesse lisafunktsioonide koondamiseks.

⁶ Rahandusministri 14.11.2018. a kiri nr 14-1/8535-1 ühinemislepingute täitmise ja muutmise kohta.

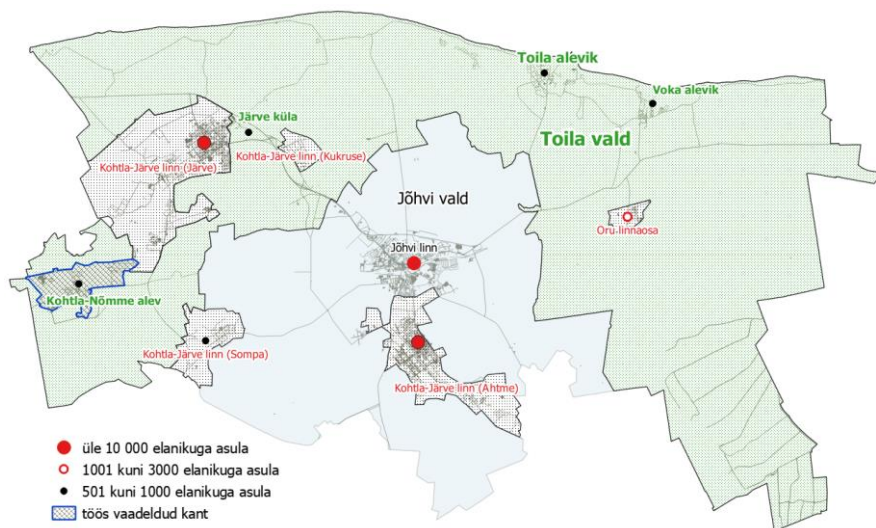
⁷ Lepingud saavad läbi 2021. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimistega.

Teadmiseks, et

Toila valla keskuseks on Toila alevik, kuid suurim asum on Kohtla-Nõmmel, kus 2020. aasta alguses oli veidi alla 1000 elaniku. Naabruses asuvas Kohtla-Järve linna Järve linnaosas elas samal ajal ca 15 000 ja Jõhvi linnas ca 10 000 inimest.

70. Riigi sekkumist lootsid ka vabatahtlikult ühinenud Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme vald, kes tegutsesid kogu ühinemisprotsessi ajal eeldusel, et nendega liidetakse ühinemisläbirääkimistel osalenud, kuid sealt lahkunud Jõhvi vald. Seda aga ei juhtunud, kuigi Vabariigi Valitsuse analüüsides oli eelnevalt tõdetud, et ühinemine ilma Jõhvita ei too kaasa vajalikku arengut, sest omavalitsusel puuduks sel juhul arvestatav keskus (vt ka joonis 6).

Joonis 6. Toila valla ja selle naabruses asuva Jõhvi valla ning Kohtla-Järve linna ruumikuju koos suuremate asulatega



Allikas: Riigikontrolli Maa-ameti andmete alusel

Õpilaskoha pearaha – munitsipaalikooli tegevuskulude katmises osalevad täies ulatuses teised KOVid proportsionaalselt selles koolis õppivate õpilaste arvuga, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub nende valdade või linnade haldus-territooriumil.

Allikas: põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 83

Teadmiseks, et

Saaremaa vallaks ühinenud KOVides oli 2016. aastal teistele KOVidele makstud õpilaskoha n-õ pearahast 93% seotud ühinenud KOVide omavahelise arveldamisega. Ehk haridusvaldkonna korraldamise mõttes moodustas territoriaalselt loogiline tervik.

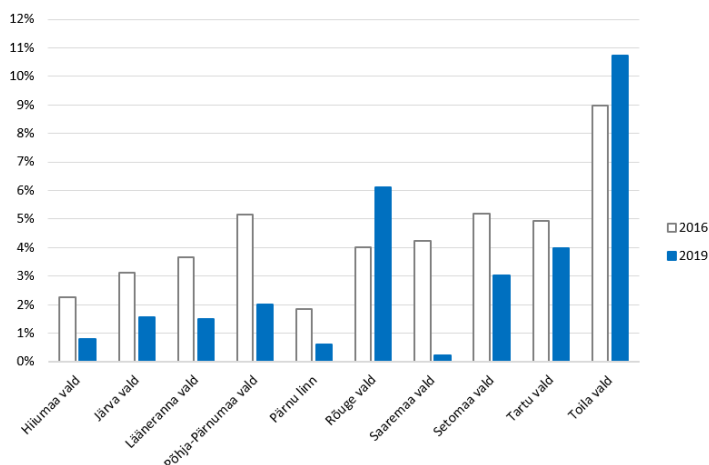
Toila vallaks ühinenud KOVidel oli 2016. aastal omavahelist arveldamist vaid 6%, Setomaa vallaks ühinenud KOVidel 18%, Tartul ja Rõugel vastavalt 19% ja 21%.

71. Seda, kas reformi tulemusena on tekkinud elanike liikumismustreid arvestav ehk toimepiirkonnapõhine KOV, ilmestab ühe tunnusega näiteks see, kuidas on muutunud koolipidamisega seotud kulude omavaheline arveldamine. Reformi positiivse efektina võiks eeldada, et **õpilaskoha n-õ pearaha** maksmine teistele KOVidele ja koos sellega sõltumine haridusteenuse korraldamisel naabritest väheneb. Haridusteenused on samuti üks neist valdkondadest, mida reformi ettevalmistamist nõustanud ekspertide arvates peaks KOV suutma iseseisvalt korraldada.

72. Enamasti on õpilaskoha pearahaga seotud arveldamine vähenenud, kuid mitte alati. Toila ja Rõuge vallas on näiteks arveldamise maht kasvanud (vt joonis 7). Kumbki neist ei ühinenud oma teenusepiirkonna tegeliku keskusega, mis Toila valla puhul on Jõhvi linn (osaliselt ka Kohtla-Järve, vt ka joonis 6) ning Rõuge valla puhul Võru linn.

73. Suhteliselt suur on teistele KOVidele makstava pearaha osakaal jätkuvalt ka Tartu ja Setomaa vallas, kus suurt osa territooriumist teenindavad vastavalt kas Tartu linna või Võru valla koolid. Saaremaal seevastu on arveldamine muutunud pea olematuks.

Joonis 7. Teistele KOVidele tasutud õpilaskoha pearaha osakaal haridusvaldkonna tegevuskuludes 2016 vs. 2019



Allikas: Riigikontrolli saldoandmike infosüsteemi andmetel

74. Riigikontrollile antud intervjuudes kahtlesid vaadeldud KOVidest just Toila, Rõuge ja Setomaa vallas mõned osapooled, et praegustes piirides KOVis on teenuste korralduse võimekus oluliselt parem kui enne. Leiti, et võimekuse kasv oleks olnud tõenäolisem, kui oleks ühinetud mõne suurema keskusega, mis oli ühinemise variante kaaludes ka päevakorral, ning riik oleks võinud selle nimel ühinemisprotsessi rohkem sekkuda. Läbirääkimisteks kulutati kohtadel palju aega, kuid tulemus ei vasta ikka ootustele.

75. Riigikontroll leiab, et senine reform on mitmes piirkonnas toonud teenuste mõistliku korralduse mõttes kaasa pooliku lahenduse ja nn tagamaade territoriaalne ühendamine neid tegelikult teenindavate keskustega peaks edaspidi jätkuma. Küll ei pruugi igal pool olla ainuvõimalikuks lahenduseks kohe maakonnasuuruse omavalitsuse moodustamine, sest arvestatava elanike arvuga asulaid on piirkonnas rohkem kui üks ning teenuste korraldus praegustes piirides suuresti toimib.

Kokkuvõtteks

Riigikontrolli kokkuvõtlikud tähelepanekud teenuste korraldamise kohta

76. Kokkuvõtlikult leiab Riigikontroll järgmist:

- omavalitsused on oma teenuste korraldust reformi järel küll muutnud, kuid oluliste teenuste kättesaadavus ei ole sellest halvenenud. Muutunud on teenuste pakkumise viis;
- teenuste kättesaadavuse tagamine ei eelda, et kohapeal säilitatakse kõik ametikohad. Samas on just ametikohtadega seonduv tekitanud tihti kogukondades pahameelt, mida kiputakse laiendama uue omavalitsuse tegevusele tervikuna;
- e-teenuste kasutamise kasv on oluliselt vähendanud nõudlust füüsilise teenindamise järele kohapeal. KOVil peab olema valmisolek inimesi piirkondades kohapeal vahetult teenindada, kuid seda on mõistlik korraldada vajaduspõhiselt. Ei ole määrav, kus asub ametniku n-ö töölaud;

- teenuseid osutavate asutuste võrk on üldjuhul sama nagu enne reformi ja seda ühinemislepingute tõttu. Mitmed tunnistasid siiski, et vajadus võrku optimeerida on olemas. Seda, kas ja kuidas optimeerimine teoks tehakse, on võimalik hinnata pärast ühinemislepingute lõppemist 2021. aasta KOVi volikogude valimiste järel;
- analüüsitud kantidel jäävad esimese valimisperioodi jooksul saamata paljud neile ühinemislepingus lubatud investeeringud, sest investeeringute kavad ühinemislepingutes olid enamasti üle paisutatud ja ühinemisläbirääkimistel osalenud omavalitsustel korralikult läbi arutamata;
- teenuste pakkumise võimekuses ei ole olulist kasvu toimunud ega saagi toimuda seal, kus uus omavalitsus ei moodusta ühtset toimepiirkonda. S.o piirkondades, kus reformi kriteeriumitele vastamiseks liideti omavahel suurema keskuseta väiksemaid omavalitsusi, kuid olulisi teenuseid tarbitakse jätkuvalt suuremates keskustes, mis asuvad naaberomavalitsustes või kaugemal.

Kogukondade kaasamine otsustusprotsessi

77. Teenuste korralduses toimunud muutuste kõrval analüüsis Riigikontroll ka seda, kuidas on kaugemate kantide esindajaid kaasatud nende otsuste tegemisse, mis nende piirkonda puudutavad. Üldistatult on selleks kaks võimalust:

- osalemine volikogu ja selle komisjonide või vallavalitsuse töös, piirkondlike esindusorganite (näiteks osavallakogu, piirkondliku komisjoni vms) moodustamine;
- enne otsuste kujundamist arutelud kogukondade esindajatega, tehniliste lahenduste (sotsiaalmeedia, omavalitsuste endi loodud rakendused) kasutamine kogukonna hoiakute väljaselgitamiseks jms.

Kogukondadele on oluline nende kaasamine eelkõige volikogu tasandil

78. Nii kantide esindajate küsitlusest kui ka intervjuudest ilmnes, et kogukondade endi arvates on nende huvidega arvestamine otsustusprotsessis kõige paremini tagatud, kui nende piirkonna esindaja on valla- või linnavolikogus. Mõju mõttes järgmine eelistus on kogukondade esindajate kaasamine valla- või linnavolikogu komisjonide töösse. Piirkonda osavalla või mõne muu piirkondliku kogu moodustamist ei hinnatud üldjuhul niivõrd tõhusaks, kuna nende seisukohti ei pruugi valla ega linna juhtorganid arutleda võtta.

79. Selleks et tagada kindlate piirkondade esindatus suurema omavalitsuse volikogus, on seadusega ette nähtud võimalus moodustada valimisringkondi. Sel juhul saab igas ringkonnas valida vaid seal üles seatud kandidaate.

**Mida Riigikontroll
kogukondade kaasamise
kohta täheldas?**

Teadmiseks, et

valla- või linnavolikogu liikmete arv sõltub omavalitsuse elanike arvust. Kui rohkem kui 50 000 elanikuga Pärnu linnas on 39 volikogu liiget, siis 3200 elanikuga Setomaa vallas on volikogus 15 liiget.

Teadmiseks, et

valimisringkondi võib moodustada, kui

- KOVis on üle 50 000 elaniku;
- tegu on viimase kahe valimisperioodi jooksul ühinenud või jagunenud KOViga;
- tegemist on ühinemise tulemusel moodustatava KOViga või
- KOViga, kus on moodustatud osavallad või linnaosad.

Teadmiseks, et

mõnes analüüsitud KOVis on osa avalikke ülesandeid antud üle külaseltsidele või muudele kodanikuühendustele. Peamiselt puudutas see kultuurivaldkonda, näiteks oli antud üle ringi- ja meelelahutus-tegevuse korraldamine, ka külamajade ja külaplatside haldamine.

Valdkondlike kodanikuühendustega on tehtud koostööd raamatukogude haldamisel, sotsiaalteenuste pakkimisel või turismiga seonduvas.

Mitmes KOVis oli ka eraldi toetusmeede külaseltsidele või külvänavanematele või kaasatud neid volikogu komisjonide töösse. Saaremaa valla eelarvest makstakse näiteks nn küla- või alevikuraha heakorra kuludeks, ürituste korraldamiseks ja küla- või alevikulikumise arendamiseks.

Teadmiseks, et

volikogu alaliste komisjonide arv omavalitsustes on üsna erinev:

- Saaremaa vallas on 10 (sh piirkondliku arengu ja külaelu komisjon),
- Rõuge vallas 9 (sh külaelukomisjon),
- Pärnu linnas 7 (sh piirkondliku arengu komisjon),
- Setomaa, Põhja-Pärnumaa, Tartu ja Järva vallas samuti 7 (viimases sh külaelukomisjon),
- Hiiumaa ja Lääneranna vallas 6 ning
- Toila vallas 4 komisjoni.

80. Analüüsitud KOVidest kasutasid 2017. aasta valimistel võimalust moodustada valimisringkonnad Hiiumaa, Rõuge ning Pärnu linn. Kahes esimeses moodustati kummaski viis ringkonda endiste KOVide kaupa. Pärnus valiti volikogu liikmed kahes ringkonnas – eraldi endise Pärnu linna ja endiste maaomavalitsuste territooriumil.

81. Kui Hiiumaa vald, kes püüab juurutada piirkondlikku juhtimis-mudelit, pidas ülevaate koostamise käigus volikogu mandaatide jagamist ringkondade kaupa oma juhtimismudelit toetavaks ja vajalikuks ka tulevikus⁸, siis nn ühise identiteediga uut omavalitsust kujundada püüdvad KOVid näevad selles pigem takistavat asjaolu. Näiteks leidsid Rõuge valla esindajad oma praktika põhjal, et taolise süsteemi korral kalduvad piirkonnast valitud volikogu liikmed seisma volikogus vaid oma piirkonna huvide eest ega vaata valda kui tervikut. Samale põhjusele juhtis tähelepanu ka enamik teisi KOVisid, kes seetõttu valimis-ringkondadel põhineva lähenemise volikogude moodustamisel ka juba eos välistasid.

82. Mõnikord on valimisringkondade moodustamise vajalikkus tekitanud volikogudes ka terava diskussiooni, kus põrkuvad suure keskasula ja piirkondade huvid. Näiteks on Pärnu linna volikogu enamus soovinud, et 2021. aasta valimisteks mitme valimisringkonnaga süsteem kaotatakse.

83. Valimisringkondade moodustamise eest seisavad eelkõige väiksemad piirkonnad. Näiteks elas endise Tõstamaa valla aladel 2017. aasta alguse seisuga 1284 inimest. Kui kahe valimisringkonnaga süsteemis õnnestus piirkonna esindajal saada 51 000 elanikuga Pärnu linna volikogus 1 koht, siis kardetakse, et ühe valimisringkonnaga süsteemis kaob võimalus saada oma piirkonna esindaja volikokku.

84. Lisaks volikogu liikmekohale on kaugemate piirkondade esindajaid võimalik kaasata volikogu alaliste komisjonide töösse. Mitmed KOVid on komisjonidesse kaasamist ja piirkondlikult tasakaalustatud komisjonide moodustamist oluliseks pidanud juba ühinemislepingus ning lähtusid sellest ka volikogu töökorralduse kujundamisel.

85. Samas ilmnes ka teistsugust praktikat. Komisjonide moodustamise piirkondliku tasakaalustatuse põhimõte oli näiteks ka Pärnu linna ühinemislepingus, ent linnaesindajad tunnistasid, et tegelikult sellest komisjonide moodustamisel ei lähtunud, vaid kindlustati, et valimis-nimekirjad saaks komisjonides proportsionaalse esindatuse oma valimis-tulemusega. KOVide suurenedes võib seega juhtuda, et komisjonide moodustamisel lähtutakse rohkem poliitilistest jõujoontest ja vähem piirkondlikest printsiipidest.

86. Tartu valla ühinemislepingus on samuti deklareeritud, et volikogu alaliste komisjonide roll on oluline valla strateegiliste otsuste kujundamisel, sest nii saab tagada piirkondade esindajate ja ka asjatundjate esindatuse komisjonides. Praktikas on aga näiteks endisest Laeva vallast volikogu komisjonides üks liige ühes komisjonis. Valla esindajad põhjendasid seda väitega, et piirkonna inimestel ei ole pärast

⁸ Praeguseks on ka Hiiumaal otsustatud moodustada 2021. aasta valimisteks siiski üks ringkond (Hiiumaa Vallavolikogu 18.02.2021. a otsus nr 236).

ühinemist huvi volikogu komisjonide töös osaleda, kuigi võimalust on pakutud.

87. Järva vald ja Põhja-Pärnumaa vald olid ühinemislepingus sätestanud, et vallavalitsuse liikmena kaasatakse vähemalt üks esindaja igast endisest vallast ning sellest on ka praktikas lähtutud. Leiti, et otsuste langetamisel on tihti vaja teada, kuidas toimiti täpselt ühe või teise valdkonna korraldamisel endises omaavalitsuses, ja kirjeldatud töökorraldus aitab seda tagada. Ka Hiiumaal kuuluvad vallavalitsuse koosseisu kõikide osavaldade vanemad. Samas ei pidanud ükski osapool seda pikemas perspektiivis niivõrd oluliseks, et sätestada selline vallavalitsuse moodustamise põhimõte valla põhimääruses.

Osavalla mudel pole alati soovitud kujul tööle hakanud

88. **Osavallad** olid analüüsitud KOVidest Hiiumaal, Saaremaal ja Pärnu linnas. Võimu oli neist kõige enam Hiiumaa osavaldadel, kellel oli vallaeelarve piires oma alaeelarve ja ka täita antud ülesannete kogum oli teiste KOVidega võrreldes märksa mahukam. Hiiumaal olid lisaks osavallakogudele moodustatud osavallavalitsused ja määratud ametisse osavallavanemad. Osavallavalitsustel olid samuti oma hallatavad asutused.

89. Hiiumaa esindajad leidsid intervjuudes, et osavaldade süsteem on üldjuhul ennast õigustanud ja taganud sujuvama ühinemisprotsessi. Samuti on see nende hinnangul võimaldanud tänu teatava kohapealse otsustusõiguse säilimisele paremat koostööd ka nendes piirkondades, kus ühinemisele algselt vastu oldi. Peamise puudusena toodi välja keerulist arvepidamise süsteemi, mis on tingitud osavaldade alaeelarvetest vallaeelarve sees ja mille jälgimine nõuab lisaressurssi.

90. Segadust on olnud ka sotsiaalteenuste korraldamisel, kui mõne teenuse puhul on peetud mõistlikuks korraldada seda üle valla ühetaoliselt, kuid valdkonna eelarve on jaotatud osavaldade vahel; või haridusvaldkonnas, kus hoonete majandamist korraldavad osavallad, kuid hariduse sisuteenust koordineeritakse ja rahastatakse vallas keskselt.

Osavald või linnaosa on valla või linna koosseisus olev üksus, mille on kinnitanud volikogu, mis tegutseb osavalla või linnaosa põhimääruse alusel ja mille eesmärk on hoida kohaliku initsiatiivi ja identiteeti, kaasata elanikke ning esindada piirkondlikke huvisid valla või linna ülesannete täitmisel.

Osavalla või linnaosa elanike esinduskoguna moodustatakse osavalla- või linnaosakogu. Osavalla- ja linnaosakogul ei ole volitusi anda õigustloovaid akte.

Allikas: kohaliku omaavalitsuse korralduse seadus, § 56 ja 57

Teadmiseks, et

KOVidel oli võimalik valida erinevate detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse lahenduste vahel. Lisaks kohaliku omaavalitsuse korralduse seadusega ette nähtud võimalusele moodustada osavald on kasutusel ka kogukonnakogud ja teeninduskeskused. Võimalik on valida ka küla- või asulavanem.

Allikas: [detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omaavalitsuse üksustes – aasta pärast haldusreformi](#), 2018

Hiiumaal täidavad osavallad järgmisi ülesandeid:

- piirkonnatasandi arendustegevus ja koostöö kodanike ühendustega;
- sotsiaalhoolekanne;
- registritoimingud, asjaajamine ja õigusnõustamine;
- ehituse, maa ja planeeringute valdkonnas nõustamine ning asjaajamine;
- osavalla territooriumil asuva vallavara ja osavallale eraldatud eelarveraha valdamine, kasutamine ja käsutamine;
- vallavara hooldamine ja majandamine, sh haridusasutuste majandamine;
- noorsootöö, kultuuri, spordi ja vaba aja veetmise korraldamine;
- elamu- ja kommunaalmajandus;
- heakord ja haljastus.

Allikas: [Hiiumaa valla osavaldade põhimäärus](#)

Teadmiseks, et

lisaks formaalsele kaasamisele suureneb järjest mitteformaalse kaasamise tähtsus. See kannab endas kogukondade jaoks ka sõnumit, et nende arvamuse vastu tuntakse huvi.

Levinud on KOVi võimuesindajate regulaarsed kohtumised kohalike kogukondadega, kuid üha enam on võimalik ära kasutada ka tehnilisi võimalusi.

Näiteks kasutavad mitmed KOVi kogukondlike gruppide kaudu sotsiaalmeediat, mille keskkondades tõstatatakse kogukonnas aktuaalseid küsimusi jms. Mõni KOV (nt Järva ja Tartu vald) on loonud ka oma nutirakendusi.

91. Saaremaa vallas⁹ ja Pärnu linnas on piirdunud osavaldade süsteem osavallakoguga, mille ülesanne on avaldada arvamust piirkonda puudutavate küsimuste kohta. Sama roll on osavallakogudel ka Hiiumaal. Osavallavalitsusi ega osavallavanemaid Saaremaal ega Pärnus ei ole. Valla- või linnavalitsuse struktuuriüksusena on tegutsenud endises vallamajas teenusekeskus või osavallakeskus, mille kaudu on korraldatud kohapealseid teenuseid ja infovahetust kogukonnaga. Teenusekeskusele on KOVi keskvõim määranud ka juhataja.

92. Nii Tõstamaal kui ka mitmes Saaremaa valla kaugemas kandis leiti, et osavallakogudel pole piisavalt volitusi kohalike küsimuste lahendamisel ja nende arvamusega ei arvestata ning see omakorda pärsib inimeste huvi nende tegevuses aktiivselt osaleda. Peamise probleemina nähti oma eelarve puudumist. Samas jäadi hätta, kui oli vaja nimetada, milliseid eelarvelisi otsuseid juba välja kujunenud süsteemis osavallakogu tasemel langetada võiks. Enim leiti, et selleks võiksid olla osavallas tegutsevate kodanikuühenduste rahastamisega seotud otsused või väikeinvesteeringud piirkonna heakorra parandamiseks.

93. Linna- või vallavalitsuse esindajad Pärnus ja Saaremaal leidsid teisalt, et ei ole näha, et osavallakogudel oleks olnud initsiatiivi ise küsimusi tõstatada ja õigusaktide eelnõusid algatada ning nende tegevus on paljuki piirdunud vaid KOVi keskvõimu saadetud aktide kooskõlastamisega. Seega on asjad mõneti nagu patiseisus. Ootus kohapealsete kogude suuremale rollile justkui on, kuid motivatsioonist selle realiseerimiseks jääb puudu.

94. Osavallakogusid on moodustatud erinevatel põhimõtetel. Saaremaal nähti ühinemislepinguga ette kolm varianti, mille hulgast valiku tegemine jäeti osavalla enda otsustada. Kogu võis moodustada, kas

- isikutest, kes on osavallast vallavolikokku kandideerinud, kuid ei ole osutunud valituks;
- huvirühmade (nt ettevõtjad, noored, eakad, kodanikuühendused) esindajatest või
- osavalla külade jm asulate esindajatest.

95. Osavallakogudes on Saaremaal 7–12 liiget. Hiiumaal kuuluvad 6-liikmelistesse osavallakogudesse osavallast 2 enim hääli saanud volikoguliiget, ettevõtjate esindaja, kodanikuühenduste või külavanemate esindaja, osavallas tegutsevate haridusasutuste hoolekogude esindaja ning kohalike noorte esindaja. Tõstemaal tegutseb 7-liikmeline osavallakogu, mis moodustati põhimõttel, et liikmeks on automaatselt kõik osavalla territooriumilt linnavolikokku valitud saadikud ning ülejäänud vabad kohad saavad valimistel kogutud häälte arvu kahanevas järjekorras need poliitikud, kes kandideerisid piirkonnast linnavolikokku, kuid valituks ei osutunud.

96. Nii osavaldade kui KOVi keskvõimu esindajad leidsid, et osavallakogu ja keskvõimu koostöö toimib kõige paremini seal, kus

⁹ Kui enamik endisi omavalitsusi on Saaremaal nimetatud osavaldadeks, siis juba 2013. aastal Lääne-Saare vallaks ühinenud Lümända, Kärla ja Kaarma on nimetatud kogukondadeks ning sealsed esinduskogud kogukonnakogudeks. Kogukondade funktsioon on täpselt sama, mis osavaldadel, ja kogukonnakogude pädevus sama, mis on osavallakogudel.

osavallakogu on moodustatud piirkonna asulate esindajatest ehk peamiselt külavanematest. See tagab vajaliku info liikumise nii piirkondadest keskvõimuni kui ka vastupidi. Kõige kehvemaks koostöö lahenduseks peeti olukorda, kus osavallakogu koosneb volikogust välja jäänud kandidaatidest, kuna neil puudub enamasti tahe väikese otsustuspädevusega kogu töös aktiivselt osaleda.

97. Enamik käesolevas ülevaates analüüsitud KOVidest välistas osavaldade moodustamise. Põhjuseks toodi näiteks omavalitsuse väiksust (Setomaa, Toila), mõne endise valla eelnevat negatiivset kogemust osavaldadega (Lääneranna) või tunnetust, et sellega ei kaasneks olulist kasu. Mõnel juhul oli jälgitud ja analüüsitud osavaldadega seonduvat teistes KOVides ja leitud, et see pikendab põhjendamatult otsustusprotsessi ning osavaldade süsteemi ülalpidamiseks kuluva raha võiks suunata otse piirkondade arendamiseks. Lisaks arvati, et piirkondlike eelarvete tekitamine üksnes võimendaks vastasseisu kogukondade vahel ning pidurdaks veelgi n-ö meie-valla-tunde tekkimist.

Riigikontrolli kokkuvõtlikud tähelepanekud kaasamise kohta

Kokkuvõtteks

98. Kokkuvõtlikult leiab Riigikontroll järgmist:

- kaasamise puhul on kõige olulisem, et iga KOV suudaks luua endale sobiva süsteemi, kuidas info liiguks valla- või linnavõimu tasandilt kogukondadeni ning kogukondade seisukohad ja hoiakud valla- või linna juhtorganiteni. Mitmed KOVid jõudsid reformijärgsel esimesel tegutsemisperioodil tõdemuseni, et head infovahetust aitab tagada, kui korraldada see küla- või piirkonnavanemate kaudu;
- analüüsitud kantide kogukonnad leidsid, et nende huvid on otsustusprotsessis paratamatult esindatud halvemini kui varem. Omavalitsuste volikogusse kuulub nende kantide esindajaid vähem ja kõikvõimalikud muud esindusdemokraatia vormid ei ole seda piisavalt kompenseerinud. Enamasti tunnetatakse, et kaasamine on liiga formaalne ja kohapealsete seisukohtadega tegelikult ei arvestata;
- osavaldade kui piirkondlike struktuuriüksuste moodustamine ei ole tihti loodetud tulemust andnud, kuna osavalla esinduskogu liikmed ei tunnetata, et nende seisukohtadest midagi sõltuks. Motivatsiooni pidada KOVi võimuorganitega sisulist dialoogi on vähe;
- kaasamise vormist on tähtsam selle sisuline toimimine. Tihti on võimalik kogukondade arvamus kindlaks teha ja sellega arvestamist või mittearvestamist selgitada kiiremini n-ö mitteformaalseid vorme kasutades (nt sotsiaalmeedia, omavalitsuse loodud veebi- või mobiilirakendused).

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Ülevaate iseloomustus

Ülevaate koostamise eesmärk

Ülevaate koostamise eesmärk oli välja selgitada, kas ja milliseid probleeme on teenuste kättesaadavusega uute omavalitsuste kaugemates kantides.

Ülevaate koostamisega sooviti leida vastused järgmistele küsimustele:

1. Kuidas on pärast haldusreformi muutunud oluliste teenuste kättesaadavus kantides, kus omavalitsuse keskus asub varasemast oluliselt kaugemal? (Vt p-d 12–76.)
2. Kuidas on pärast haldusreformi muutunud elanike kaasamine piirkonna arengut ja teenuste korraldust puudutavate küsimuste lahendamisse? (Vt p-d 78–98.)
3. Kas teenuste kättesaadavuses ja kogukondade kaasamises toimunud muutused on mõju, millega reformi ettevalmistamisel arvestati? (Kuna olulisi negatiivseid muutusi teenuste kättesaadavuses ega kaasamise korralduses ei täheldatud, siis loobuti töö käigus sellest küsimusest.)

Ülevaate ulatus ja käsitusviis

Ülevaate koostamisel keskenduti haldusreformi tulemusel keskustest kaugemale jäänud kantidele. Kaugemale jäänud kandidid on selle ülevaate mõistes kandidid, mille keskusest tuleb omavalitsuse administratiivkeskusesse jõudmiseks võtta ette vähemalt 25 kilomeetrit pikem sõidutee kui enne reformi. Detailsemalt vaadeldi muutusi kümnes KOVis (vt tabel 4).

Tabel 4. Detailsemalt analüüsitud KOVid ning vaatlusaluste kantide arv ja elanike arv neis

KOV	Maakond	Kantide arv	Kantide nimed ja sõidutee pikenemine kilomeetrites KOVi keskusesse võrreldes varasemaga (sulgudes)	Elanike arv kandis (2020)
Hiiumaa vald	Hiiumaa	3	Emmaste (40), Nurste (32), Sõru (38)	899
Järva vald	Järvamaa	2	Imavere (38), Koigi (27)	1126
Lääneranna vald	Pärnumaa	5	Irta (26), Koonga (34), Kõima (33), Saulepi (38), Varbla (40)	896
Põhja-Pärnumaa vald	Pärnumaa	5	Enge (27), Halinga (37), Libatse (33), Pärnu-Jaagupi (40), Vahenurme (40)	1510
Pärnu linn	Pärnumaa	6	Kastna (40), Manija (26), Pootsi (25), Seliste (34), Tõhela (33), Tõstamaa (41)	1198
Rõuge vald	Võrumaa	5	Kuutsi (27), Misso (31), Mõniste (28), Pältre (32), Saru (26)	1086
Saaremaa vald	Saaremaa	25	Audla (39), Iide (47), Karja (28), Kavandi (30), Kihelkonna (34), Kõrkvere (52), Laimjala-Kahtla (39), Leisi (41), Maasi (51), Metsküla (29), Mustjala (32), Orissaare (53), Pidula (25), Pärsama (26), Põide (44), Saareküla (40), Saikla (42), Sääre (40), Taaliku (37), Tagamõisa (31), Tagaranna (31), Tornimäe (56), Tõnija (25), Valjala (26), Vilsandi (33)	7089
Setomaa vald	Võrumaa	2	Luhamaa (42), Meremäe (34)	515
Tartu vald	Tartumaa	2	Laeva (36), Piirissaare (82)	673
Toila vald	Ida-Virumaa	1	Kohtla-Nõmme alev (30)	960
Kokku:		56		15 952

Analüüsi võetud kant ei pruugi olla konkreetses KOVi keskusest kõige kaugemal asuv piirkond (vt joonis 8, Hiiumaa näide). Riigikontroll lähtus valiku tegemisel kaalutlusest, et risk reformist ajendatud muutusteks on ilmselt suurem varasemate keskuste lähedastes piirkondades, mitte niivõrd piirkondades, mis olid keskustest kaugel juba enne reformi. See ei tähenda, et muudes piirkondades ei ole reformi tõttu muutusi toimunud, ent käesolevas ülevaates neid ei käsitletud.

Joonis 8. Ülevaates käsitletud kandi Hiiumaa valla näitel



Haldusreformi tulemusel keskusest kaugemale jäänud kantide esindajate (külavanemad, külaseltside esindajad jt) hulgas tegi Riigikontroll veebiküsitluse, milles vastajad hindasid, kuidas on reformi tulemusel muutunud omavalitsuse pakutavad teenused ning kantide esindajate võimalused osaleda otsustusprotsessides. Seejärel valiti välja kümme keskusest kaugemale jäänud kantidega omavalitsust ja analüüsiti neis reformi tulemusel toimunud arengut lähemalt.

Teenustega seoses analüüsiti, kuidas on muutunud KOVi pakutavad teenused-toetused ja nende sihtrühmad, kandi paiknevate asutuste võrk, kandi paikneva ühistranspordi liinivõrk ja ühenduse sagedus, e-teenuste kasutamise võimalused, teenustasud, taotluste ja lubade menetlemisel taotlejalt nõutava teabe hulk ja protsessikäik ning võimaluse korral ka kandi seotud tehoiu investeeringute, kandi paiknevate avalike hoonete korrashoiukulude ja investeeringute maht.

Kogukondade kaasamisega seoses olid fookuses praktikad (nt kaasamine piirkondlikesse juhtimisstruktuuridesse ja muud võimalused kogukonna ärakuulamiseks), millega kogukondade huve ja vajadusi tuvastatakse ning suhtlust korraldatakse. Samuti vaadati piirkondlike juhtimisstruktuuride (nt osavallakogu) volituste ulatust ja senist tegevust.

Lisaks analüüsiti haldusreformi ettevalmistamise ja läbiviimise dokumente ning tehti reformi tulemuste analüüsimiseks ja võimaliku edasise arengu asjus intervjuud Rahandusministeeriumiga.

Analüüsi tulemusena kirjeldati toimunud muutusi üldiselt ning nende põhjendatust konkreetses KOVides ei hinnatud.

Ülevaate koostamise lõpetamise aeg

Ülevaate toimingud tehti põhiosas 2020. aasta teises pooles.

Ülevaate koostanud meeskond

Ülevaate koostamise auditijuht oli Tambet Drell, koostamisel osalesid audiitorid Elin Vako ja Illar Tõnisson.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Ülevaate elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Ülevaate kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Ülevaate number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80052.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee

Lisa A. Riigihalduse ministri seisukohad aruande suhtes



Ines Metsalu-Nurminen
Riigikontroll
riigikontroll@riigikontroll.ee

Teie 10.06.2021 nr 2-1/80052/5
Meie 03.08.2021 nr 14-6/5532-2

**Ülevaate "Omavalitsuse teenuste
korraldus endistes keskustes ja
nende lähiümbruses pärast
haldusreformi" eelnõu edastamine**

Austatud peakontrolör

Täname Riigikontrolli põhjaliku töö eest. Ülevaade täiendab hästi haldusreformi mõjude kõiki varasemaid ja tulevasi käsitusi. Kuna antud ülevaate põhifookus on ühinenud omavalitsuste tegevusel, siis ministeeriumi poolt palju täiendusi pole. Allpool mõned kommentaarid üldisemates toimunud haldusreformi küsimustes, mida analüüsis on puudutatud.

1. Kas riigil oleks tulnud omavalitsuste ühinemisprotsessi jõulisemalt sekkuda.

Selline väide esineb analüüsis mõned korrad, nt lk 1 /.../“reform on kaasa toonud ka lahendusi, mis ei pruugi olla teenuste mõistliku korralduse mõttes jätkusuutlikud, kuna oluliste teenuste osutamisel on säilinud sõltumine naabritest. Riigi sekkumisega oleks võinud seda vältida.”

Haldusreformi puhul oli seadusandja selge tahe viia reform läbi viisil, kus enamik kokkuleppeid sünnib omavalitsuste endi vahel kohapeal, arvestades haldusreformi seaduses ette antud ühinemiskriteeriume. Tollel ajahetkel (2016-2017) oli Riigikogu ja kahe järjestikuse erineva valitsuse tahe üldjoontes just niisugune, mis realiseerus valitsuses kinnitatud ühinemistes, sealhulgas tehtud erandites (nt väikesaared või antud analüüsis käsitletud Setomaa ja Toila vald). Igati rõhutati haldusreformi juures vabatahtlikkust ja võimalust reformi esimeses etapis ise ühinemises kokku leppida. Mõned inimesed võisid soovida ka midagi muud, aga üldist kokkulepet riigi poolt kohapealsetesse omavalitsuste otsustesse tugevamalt sekkuda ei olnud.

On tõsi, et teatud kohtades on ühinemiste järel keskus ja selle tagamaa endiselt eraldi omavalitsused ja koos sellega on säilinud mõnede teenuste sõltumine naaberomavalitsusest. Haldusreform lahendas küll palju seda tüüpi varasemaid olukordi, aga mitte päris kõikjal. Mõnel juhul see ilmselt ei olegi vaid ühinemistega lahendatav. Kui analüüsis on näiteks toodud koolidega seotud jätkuv vastastikune arvlemine, siis ei ole tõenäoline, et näiteks Tallinna, Tartu või mõne teise suurema maakonnakeskuse koolides ei käiks tulevikus õpilasi teistest omavalitsustest. Õigus haridusele on põhiseadusega kaitstud, mille osaks on ka vanemate õigus valida oma lapsele hariduse omandamiseks sobiv haridusasutus (PS § 37).

Toimunud reform tähendas riigi poolt sekkumist mitmel viisil, seaduse nõuetest ja valitsuse poolt algatatud ja kinnitatud ühinemistest kuni riigi poolt võimaldatud ühinemiskonsultantide ja piirkondlike komisjonide nõuandva tegevuseni. Kui öelda, et riigil oleks tulnud ühinemisprotsessi rohkem sekkuda, siis peab täpsustama, keda täpsemalt antud juhul mõeldakse riigi all, kes oleks midagi tegema pidanud (parlament, valitsus vm).

2. Tulevaste võimalike ühinemiste jaoks võiks Rahandusministeerium täpsustada ühinemislepingutega kaasnevate investeeringute kavade reegleid, et neid ei paisutataks üle.

Analüüsis on välja toodud probleem, et ühinemislepinguga kaasnevatesse investeeringukavadesse kirjutati mõnes kohas objekte, mille rahastamine ühinemistoetusest ei olnud realistlik või ka uue KOVi vajadusi arvestades mõistlik.

Rahandusministeeriumi vaates on siin tegemist siiski eelkõige kohaliku poliitika küsimuse ja kohapealsete otsustajate vastutusega, mida ei saa üleriigiliste regulatsioonidega ammendavalt lahendada, arvestades ka omavalitsuste valiku- ja otsustusdiskretsiooni printsiipi kohaliku elu korraldamisel. Kogukondadel on võimalus enda omavalitsuse endistelt ja praegustelt juhtidelt avalikult aru pärida, kui mõnda ühinemisel lubatud projekti ei ole tegema hakatud. Kui ühinemise eel tehti kusagil ebareaalsete kokkuleppeid ja anti katteta lubadusi, siis eelkõige valijad peaks seda järgmine kord kohalikel valimistel arvestama.

Tasub ühtlasi silmas pidada, et ühinemistoetus on vaid üks võimalik investeeringute rahastamise allikas, sageli tekib aja jooksul ka teisi võimalusi ühinemisel kokku lepitud investeeringuid teostada.

3. Ühinemislepingute jäigad sõnastused takistavad vajalikke ümberkorraldusi.

Lõik analüüsist: „Järva valla esindajate sõnul koostasid lepingu erinevate valdkondade esindajad, kes toona ei osanud ette näha, et vahe sõnastustes võib tulevikus kaasa tuua probleeme ja vajadust ühinemislepingut muuta. Sellele ei juhtunud väidetavalt tähelepanu ka ühinemiskonsultant.“

Isegi kui mõne ühinemislepingu põhja koostasid valdkondade esindajad, kinnitati ühinemisleping kõigi ühinevate omavalitsuste volikogude poolt. Järva valla puhul on väheusutav, et mitme ühineva valla puhul ei saanud keegi aru, mida lepingu vastav sõnastus tähendab, tõenäoliselt oligi nende soov just nii kokku leppida. Meile teadaolevalt ühinemiskonsultandid nii Järva vallas kui mujal juhtisid läbirääkijate tähelepanu, et eelistada tuleks ühinemislepingutes inimeste jaoks kättesaadavate teenuste, mitte üksikute asutuste säilitamisele viitavat sõnastust. Lõplikult otsustavad iga lepingu sõnastuse siiski läbirääkijad ja otsustajad, mitte neile nõu andev konsultant. Võimalusel palume kaaluda ühinemiskonsultanti puudutavast märkusest loobumist.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jaak Aab
riigihalduse minister

Sulev Valner 5307 9322
Sulev.Valner@fin.ee