

Abimaterjal KOVidele olemasolevate toetuste tulubaasi andmise ja võimalike uute ülesannete kaardistuse ettevalmistamiseks

Avalike teenuste kujundamiseks elanike erinevatele vajadustele vastavaks, elanike kaasamiseks otsuste tegemisse ning ühiskonna ees seisvate väljakutsete lahendamiseks on otstarbekas kasutada KOV-de potentsiaali. Haldusreformi käigus suuremaks ja võimekamaks muutunud KOVid annavad selleks ka Eestis hea võimaluse.

Eestis tuleb arvestada, et esmajoones vajab lahendamist varasemalt osaliselt poolikult läbi viidud detsentraliseerimine (KOVide puudulik finantsautonoomia ja vähene riiklik tugisüsteem), mis on tekitanud mitmeid riske ja takistab detsentraliseerimisega kaasnevate hüvede täielikku realiseerumist

I Missuguseid ülesandeid KOV täitma peaks?

Eesti põhiseaduse koostamisel aluseks võetud lähimuspõhimõte on oluline, sest see võimaldab arvesse võtta piirkondlikku eripära ja inimeste erinevaid vajadusi, et seeläbi pakkuda parimat võimalikku teenust. Teoreetiliselt käsitletakse lähimuspõhimõtet selliselt, et ülesandeid tuleb täita nii madalal tasandil kui võimalik. Riigi tasandil ülesannete täitmine võib olla eelistatud vaid juhul, kui sellel on ülekaalukad eelised (KOVide piire ületav üleriigilist tarbijaskonda teenindav taristu, KOV tasandil harva rakendust leidva spetsiifilise kompetentsi vajalikkus, teenus on läbivalt standardne üle riigi jne), või puudub ilmselgelt kohalik huvi (nt riigikaitse, välispoliitika jne)¹.

OECD on välja toonud, et avaliku sektori efektiivsuse suurendamiseks tuleks suurendada mastaabiefekti ja detsentraliseerida² ehk KOVide võimekuse suurendamise üheks lahenduseks on konsolideerumine. Detsentraliseerimist saab teha asümmeetriliselt ehk ülesanne antakse nt KOV koostöö-organisatsioonidele või suuremad KOVid täidavad ülesannet teiste KOVide jaoks. Seega mastaabisäästu saavutamiseks ei ole põhjendatud omavalitsusliku funktsiooni riigile täita võtmine või keskvalitsuse asutuse täita jätmine.

Enamikes riikides on ülesanded keskvalitsuse ja KOVide vahel sageli jaotatud ning nii jääb ka Eestis pärast detsentraliseerimist, ent iga ülesande puhul on mitmel tasandil mingi roll täita. Oluline on täpselt ja tasakaalukalt määratleda osapoolte rollid (õigused, kohustused, vastutus) ülesande täitmisel³.

Üldistatult öeldes on KOV-le üleandmise potentsiaaliga kõik ülesanded, kus inimesele pakutakse avalikku teenust isiku igapäevase toimeareaalis ning selle juures on vaja tasakaalukalt arvestada kas inimese soovide ja vajaduste või piirkonna eripäradega.

Esitame mõned konkreetsed näited tunnustest, mis aitavad KOVidele täitmiseks sobivat ülesannet tuvastada:

- teenused, mida inimene soovib saada ja on vajalik tagada kodukoha lähedal või igapäevase toimeareaalis;
- KOVil on teenusevajaduse kohta informatsioon olemas või hõlpsasti hangitav;
- isikupõhised kontaktteenused, kus on tihe kokkupuutepunkt ja tagasiside vajadus elanikelt (demokraatliku osaluse vajadus);
- nn „ühe ukse“ põhimõttel teenused, milles KOVi sobiks juhtumikorraldajaks;
- inimeste vajaduspõhised kompleksteenused (eeldab inimese tundmist ja valdkondade ülest lähenemist);
- KOV suudab tegelikud abivajajad hõlpsasti tuvastada ja rahalise säästu KOVile jäämine motiveerib säästlikku ressursside kasutamist (abi jõuab õigete inimesteni);

¹ Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers. OECD Multi-level Governance Studies 2019.

² ibid

³ Assigning responsibilities across levels of government. OECD 2018

- juba KOV vastutusalas olevate teenustega tihedalt seotud teenused (uue ülesande andmine tagab terviklikuma inimkesksema lähenemise);
- KOVid/suurem osa KOVe juba vabatahtlikult täidavad ülesannet ja lisaks täidab mõni riigiasutus (väheneb dubleerimine);
- kohaliku tasandi taristu ja kohalike elanike liikumisega seotud teenused.

KOVide vastutust saab suurendada nii neile seni riigi täidetud ülesannete üleandmise kui ka uute ülesannete määramise kaudu. Uue ülesande saab KOVile panna seadusega. Aga ülesanne võib olla täitmiseks vabatahtlik ning ministriumid loovad KOVidele selleks võimalused ja eeldused.

II Kuidas KOVe motiveerivalt rahastada?

Ülesande andmine ilma piisava finantseerimiseta või ebaõnnestunud rahastamismudel võib takistada vajalike tulemuste saavutamist ja ära rikkuda kogu detsentraliseerimise protsessi. Jäik sihtotstarbeline rahastamine tähendab, et KOV on elanike asemel vastutav riigi ees, sest tähtsam on riigi kehtestatud reegleid täita. Tulemused jäävad tagaplaanile. Sihtotstarbeline rahastamine ei ole pikas vaates kasulik vastava valdkonna arengule, sest KOV ei saa ega ole motiveeritud kujundama selle rahastamist paindlikult vastavalt inimeste soovidele ja vajadustele. Piirangud ei motiveeri kohalikke valdkonna spetsialiste ja juhte tegelema vastava ülesande arenguga, sest ministrium on lahendusviisi ette kirjutanud. KOVide valdkonnaspetsialistid võivad muutuda passiivseks teenuse arendamisel ja eriti optimeerimisel, sest sääst läheb tagasi riigile (jaotatakse teiste KOVide vahel ära).

KOVidele uute ülesannete andmisel ja ka tänaste ülesannete detsentraliseerimise ulatuse ülevaatamisel võib sihtotstarbelist rahastamist algfaasis kasutada, kuniks teenuse kättesaadavus ja kvaliteet on valdavalt stabiliseerunud. Kui see on saavutatud, tuleb toetus üle anda KOVide tulubaasi jaotatuna tulumaksu osa ja tasandusfondi kaudu. Paralleelselt tuleb rakendada tulemusseiret, „et nügida“ KOVe parema soorituse poole. Üksikud KOV-id vajavad riigi nõuandvat tuge hoolimata sihtotstarbelisest või mittesihtotstarbelisest rahastamisest.

III KOVidele andmiseks sobilike ülesannete ja toetuste tulubaasi andmise eelduste ja tingimuste väljaselgitamine

Riigilt KOVidele ülesannete andmine ei ole eesmärk omaette. Selle suunas tuleks liikuda, kui sealäbi on võimalik muuta teenus inimeste jaoks paremaks (parem kättesaadavus, suurem efektiivsus, väiksem bürokraatia, suurem operatiivsus, isikute vajadustest paremini lähtuv, parem kvaliteet jne). Detsentraliseerimine on kompleksne protsess ja selle õnnestumine eeldab paljude aspektide hoolikat läbimõtlemit. Detsentraliseerimise põhitõed on esitatud lisa 1 „Paremad avalikud teenused läbi kohalike omavalitsuste võimestamise“ lk 4-5.

Ülesannete üleandmisel koos rahaga tuleb arvestada, et riigi vastutada jääb regionaalne võimekuste tasandamine (sh rahaline võimekus), et tagada KOVide löikes võimalused minimaalselt ühtlaseks teenuste tasemeks sõltumata isiku elukohast.

Alljärgnevalt on esitatud mõned **näitlikud testküsimused**, mis võiksid aidata kaasa üleandmise võimalikkuse, eelduste ja tingimuste väljaselgitamiseks (Rahandusministeeriumile saadetav ettepanek ei pea olema sellises detailsuses):

- **Muudatuse eesmärk:**
 - ✓ Mis läheb inimeste jaoks paremaks? Missugust muutust ühiskonna jaoks taotletakse? Muudatuse seos valdkonna strateegiliste eesmärkidega?
 - ✓ Mis on KOVi huvi? Kas on olemas nõ kohalik juur?
- **Ülesande täitmise korraldus ja vastutus (sh riigi ja KOV roll):**
 - ✓ Kas KOV täidab analoogseid ülesandeid muus valdkonnas? Kas ülesande andmine tagaks KOVile tervikvaate?
 - ✓ Kas mujal riikides peetakse ülesannet omavalitsuslikuks?

- ✓ Mis peaks olema KOVi roll ja vastutus? Kas KOVil võimaldataks otsustada kohalikest huvidest ja vajadustest lähtuvalt?
- ✓ Missugust tulemust KOVidelt oodatakse? Kuidas need määratakse? Kas on vajalikud teenusstandardid, et tagada minimaalselt ühtlane teenuse kättesaadavus ja kvaliteet?
- ✓ Mis roll jääks riigile? Kuidas tagatakse ministeeriumi ja KOVide koostöö ja koordineerimise ülesande arendamiseks ja poliitika kujundamiseks?
- **Vajalik võimekus ja selle toetamine:**
 - ✓ Kas KOVidel on piisav senine kokkupuude ja kompetents uue ülesande täitmiseks? Kas on vaja KOV töötajaid eelnevalt põhjalikumalt koolitada ja ette valmistada?
 - ✓ Kas KOVide riigi poolne nõustamisvõrgustik on olemas või võimalik välja kujundada? Kuidas tagatakse juhendamist?
 - ✓ Kas KOV koostöö parandaks efektiivsust ja kvaliteeti? Kuidas koostööformaadi tekkimist eest vedada?
- **Teenuse seire ja järelvalve:**
 - ✓ Missuguseid andmeid on vaja KOVidelt koguda teenuse kohta adekvaatse ülevaate saamiseks?
 - ✓ Kas ja kuidas korraldatakse tulemuste analüüsi ja KOVidele seireinfo ning analüüsi tulemuste tagasiside tagasipeegeldust?
 - ✓ Kas KOVid vajavad ülesande täitmise korraldamiseks uut infosüsteemi? Kas riik on valmis arendamise enda peale võtma või üle andma seni riigiasutuse kasutuses infosüsteemi? Kuidas saaks seniseid valdkonna andmeid KOVidega jagada?
 - ✓ Kas ja missuguseid seire- ja järelvalvemehhanisme oleks vaja rakendada, et tagada minimaalselt ühtlane teenuse tase? Kuidas teenuse korraldamisega hätta jäänud KOVe aidatakse?
 - ✓ Kuidas tagatakse kohapealse korraldusena inimeste kaasärääkimise võimalused ja neilt tagasiside küsimine?
- **Rahastamine:**
 - ✓ Missugused finantseerimise põhimõtted (nt KOVide käitumist suunavad reeglid, kasutatavad arvnäitajad jne) tagaksid õiged motivaatorid tulemuste saavutamiseks?
 - ✓ Kas üleandmisel tagatakse KOVidele piisav rahastus? Kas vähem võimekamatele KOVidele piisava rahastuse tagamiseks on vajalik tasandusmehhanism?
 - ✓ Kas rahastamiseks sobib tulubaas (tulumaks ja tasandusfond) või tuleb kasutada piiratud ajaperioodil sihtotstarbelist rahastamist? Miks eelistatakse finantsautonoomiat pärssivat sihtotstarbelist toetust?

Detsentraliseerimine on reeglina suur muutus, mille tulemusena ei tohi inimeste jaoks teenused halveneda. Seetõttu on otstarbekas kasvõi üldises plaanis tuvastada ülesannete andmise ja toetuste tulubaasi andmise riskid ning sõnastada eeldused ja tingimused. Nende alusel on võimalik tulevikus hakata välja mõtlema jätkutegevusi.