

Tuleviku kohalik omavalitsus Eestis – asümmeetria ja koostöö

Mikk Lõhmus
Kohalike omavalitsuste osakond
mikk.lohmus@agri.ee

Olivia Taluste
Kohalike omavalitsuste osakond
olivia.taluste@agri.ee

Andrus Jõgi
Kohalike omavalitsuste osakond
andrus.jogi@agri.ee

1. Väljakutsed ehk mis probleemi me lahendame?	2
2. Põhjamaade suundumused	3
3. Sümmeetria ja asümmeetria kohaliku omavalitsuse ülesannetes	4
3.1 Kas lahenduseks võiks olla asümmeetrilised mudelid ?	6
4. Praktilised näited asümmeetria rakendamise kohta	11
5. Eesti ja asümmeetria	18
5.1 Taustsüsteem	18
5.2 Asümmeetria põhiseaduslikkus- subsidiaarsus, võimekus ja põhiõigused	18
5.4 Koostöö ja volitamise õiguslikud piirid	22
5.5 Asümmeetria ja koostöö ruumiline mõõde	25
KOKKUVÕTE	26
Edasised poliitikaettepanekud	27
Lisa 1 Enesekorraldusõigus ja finantsautonoomia	28

Mida teha, et kohalik omavalitsus põhineks ühteaegu kohalikul demokraatial ja subsidiaarsusprintsiiibil, eviks ulatuslikku enesekorraldusõigust ning oleks samas uuenduslik, suudaks ühiskonnale mõistliku kuluga tagada kvaliteetsed ja kättesaadavad põhiteenused ning aitaks arengueelduste kasutamise ja konkurentsivõime tugevdamisega kaasa regionaalse ebavõrdsuse vähendamisele?

1. Väljakutsed ehk mis probleemi me lahendame?

Eesti väljakutseks on omavalitsusüksuste erinev võimekus ja perspektiiv avalike teenuste (põhiteenuste)¹ tagamisel.

Omavalitsusüksuste võimekust iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu ning täita seadusest tulenevaid ülesandeid ning suurendada konkurentsivõimet rõhutatakse 2017. aasta haldusreformi eesmärgis ([haldusreformi seaduse § 1 lõige 2](#))²:

Haldusreformi laiem eesmärk on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel.

2017. aasta haldusreformiga püüti seega omavalitsusüksuste võimekust ühtlustada nii, et kõik Eesti omavalitsused suudaks iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu ning täita seadusest tulenevaid ülesandeid³. Haldusreform andis omavalitsuste ühinemise kaudu küll positiivse arengutõuke, kuid Vabariigi Valitsus kohaldas mitmeid ühinemise erandeid ja mitmetes piirkondades ei toimunud ühinemine tõmbekeskuste (keskus-tagamaa suunal ühinemine) põhiselt, mistõttu ei moodustunud kõikjal territoriaalselt ühtseid omavalitsusi, mis on omakorda olnud väljakutse teenusevõrgustiku kujundamisel. Mitmete olemuslikult omavalitsuslike ülesannete (nt ühistransport, gümnaasiumiharidus, mõned sotsiaalteenused) täitmiseks on paljud haldusreformi käigus moodustunud üksused ikka veel ebapiisava mastaabiga.⁴ Kitsaskohad ilmnevad eeskätt valdkondades, kus on vajalikud spetsiifilised pädevused või kus võib avalduda teenuse mastaabiefekt. See on aktuaalne väikese kliendibaasiga piirkondades ja eeldab lahenduste asjakohaste leidmist ning seda toetavat õigusruumi.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõus⁵ on § 2 täiendamisel lõikega 3 sõnastatud kohaliku omavalitsuse tegevuse eesmärgid, mis rõhutavad vajadust konkurentsivõimelisena püsimiseks lisaks omavalitsusüksuste vahelisele koostööle teha koostööd ka riigiga:

Kohaliku omavalitsuse eesmärk on aidata kaasa oma elanikele kvaliteetse, turvalise ja nende vajadustele vastava elukeskkonna ning heaolu loomisele, tagada oma elanikele kvaliteetsed ja kättesaadavad avalikud teenused, edendada kohalikku ettevõtluskeskkonda ning tugevdada piirkondlikku konkurentsivõimet nii riigiga tehtavas kui ka omavalitsusüksuste omavahelises koostöös.

Arenguseire Keskus tõdeb, et tulevik nõuab omavalitsusüksustelt rohkem koostööd.⁶

Kuigi 2017. aasta haldusreformiga suurendati Eesti omavalitsuste territooriume, on aastaks 2050 prognoositav elanikkonna vähenemine 10-20% kõigis maakondades peale Harju- ja

¹ Põhiteenustena mõistetakse omavalitsusüksustele pandud kohustuslikke kohalikke ülesandeid, eeskätt põhiseaduse § 28 ja § 37 seatud kohustus tagada seadustega ette nähtud ulatuses haridus- ja sotsiaalteenused, samuti KOKS § 6 ja teiste seadustega sätestatud olulise avaliku huviga ülesandeid.

² <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034#para1> (29.05.2025)

³ Ka Eesti Reformierakonna ja Erakonna Eesti 200 valitsusliidu aluslepingus on regionaalarengu peatükis (ptk 10) rõhutatud vajadust tugevdada kohalikke omavalitsusi, kelle toel tagatakse kvaliteetsed avalikud teenused. Vt: <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-2025-2027/regionaalareng-pollumajandus-ja-toidutootmine>. (29.05.2025)

⁴ Vt täpsemalt 2017. aasta haldusreformi artiklikogumikust (2018), Veiko Sepa artikkel „Eesti uus territoriaalne muster“, lk 535-552. Kättesaadav: <https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2023-06/v%C3%A4ljaanne-2018-haldusreform-2017-artiklikogumik.pdf>. (25.05.2025)

⁵ Eelnõu kiideti Vabariigi Valitsuse 26. juuni 2025. a istungil Riigikogule esitamiseks heaks. Kättesaadav eelnõude infosüsteemist: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/345b8b87-0431-4aaa-ad59-6f0e7112fd8b>.

⁶ <https://arenguseire.ee/uritused/raporti-kohalike-avalike-teenuste-kattesaadavuse-tulevik-trendid-ja-stenaariumid-aastani-2050-esitus/>

Tartumaa, mis põhjustab paljudes Eesti paikades kriitilise hulga teenusekasutajate kadumist. Vähem atraktiivsed piirkonnad seisavad silmitsi väheneva elanike arvu, vananeva elanikkonnaga ja sellest tingitud eelarve kulude kasvuga, sest teenuste ühikuhinnad on kõrgemad kui kasvupiirkondades. Rahvastiku üldarvust kiiremini väheneb kooliealiste laste arv, mis ei jäta mõjutamata ka Harju- ja Tartumaad. Tulevikus on vaja teenuseid pakkuda paindlikumalt, väiksemate püsikuludega ning tihti üle omavalitsuspiiride.

Riigikohus sedastas 30.06.2025 nn *Robin Hoodi* seaduse kohta avaldatud lahendis, et tööealiste elanike lahkumine äärealadelt ning sellest tingitud maksutulu koondumine tõmbekeskuste ümber paiknevatesse omavalitsusüksustesse on olemuselt struktuurne probleem, mida omavalitsusüksused ei saa suunata ainuüksi oma juhtimisotsuste või efektiivsuse kaudu. (RKPJKo 30.06.2025, 5-24-33, punkt 60)⁷ **Muudatustega toimetulek eeldab seega riiklikke poliitikaid, mis lisaks finantsvaldkonna meetmetele eeldab ka omavalitsusüksuste paindlikke juhtimis- ja teenuste korraldamise mudeleid.**

Arenguseire Keskus tõdeb, et koostööd saaks edendada ühtsete teenusstandardite kokkuleppimisega; vajadusel ka koostöökohustuse sätestamisega seaduses, juhul kui teenusetarbijate arv mõnes omavalitsusüksuses jääb teatud kriitilisest tasemest väiksemaks, nagu on tehtud Soomes ja Taanis.

Eesti omavalitsused on üldiselt tõhusad, kuid nende võime pakkuda kvaliteetseid teenuseid elanikele on viimastel aastatel vähenenud. Omavalitsusüksuse kõrgem tulukus efektiivsust vähemtulukatega⁸ võrreldes ei tõsta. Küll aga suurendab efektiivsust see, kui asustus on tihedam ehk hõredamalt asustatud omavalitsused on keskmiselt pisut vähem efektiivsed. **Seega ei pruugi Eesti tingimustes omavalitsuste edasine konsolideerumine tingimata efektiivsust suurendada, kui ühinevad või liidetakse hõredalt asustatud omavalitsusi, vaid vaja on ka uusi ja paindlikke juhtimis- ja teenuste korraldamise mudeleid.**

2. Põhjamaade suundumused

Eesti ei arene ülejäänud maailmast isoleeritult ning lahenduste otsimisel tuleb pilk pöörata esmajoones põhjamaade (Soome, Rootsi, Norra, Taani) suunas. Põhjamaade omavalitsussüsteem on sarnane Eesti omaga ning nende kohalikku omavalitsust loetakse Euroopa kõige tugevamaks ja jätkusuutlikumaks.⁹

Ka Põhjamaade kohta koostatud eksperdiarvamused ja tuleviku-uuringud on ühel meelel, et kohaliku omavalitsuse ülesanded ja suutlikkus neid pikas perspektiivis hallata ei ole tasakaalus.¹⁰ Esiteks on kohaliku omavalitsuse seadusest tulenevad kohustused, eeskätt heaolupoliitilised ülesanded, aja jooksul järjest kasvanud. Teiseks on linnastumine suurendanud ebavõrdsust linnade (ja linnalähipiirkondade) ning tagamaade vahel. Viimast võimendavad demograafilised muutused ja elanikkonna vananemine. Linnastumine ja sellega seotult inimeste töö- ja elukoha paiknemine erinevates omavalitsusüksustes toob kaasa täiendava vajaduse

⁷ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=5-24-33/25>

⁸ Väiksem tulukus elaniku kohta tähendab vähem vahendeid omavalitsuslike teenuste korraldamiseks võrreldes tulukamate omavalitsusüksustega. Vt <https://minuomavalitsus.ee/omavalitsuste-finantsolukorra-indeks>.

⁹ Stoker, G. (2011), "Was local governance such a good idea? A global comparative perspective", Public Administration, Vol. 89 No. 1, pp. 15-31

¹⁰ „Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaario“ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163805> (15.07.2024); „Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget“ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/02/sou-20208/> (15.07.2024)

Sandberg, S. (2018), Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018, underlagsrapport till Kommunutredningen.

koordineerida ühistranspordi, hariduse, vaba aja ja teiste teenuste arendamist ja osutamist naaberomavalitsustega. See omakorda tingib omavalitsustsüste vahelise arveldamise. Nende arengute tulemusena jätkuvad vaidlused rahvastikuregistris linnalähipiirkonda registreeritud elanike ja nende maksutulude laekumise üle (nt valla elanik kasutab linna pakutavaid põhiteenuseid, kuid tema maksutulu laekub valda, aga ka vastupidi). Kolmandaks tuleb välja tuua ühiskonna üldise arenguga seotud välised tegurid, mis nõuavad kohalike omavalitsuste aktiivset tegutsemist, nn stressikindlust. Märksõnadeks on siinkohal tehnoloogia areng, migratsioon, keskkonnaprobleemid, väärtuste muutumine ja uue probleemina Ukraina sõda (Dir 2017:13). (*vrkl Eesti kohaliku omavalitsuse väljakutsed*)

Kui 20. sajandi II pooles ja käesoleva sajandi esimestel kümnenditel otsiti lahendusi eeskätt ühinemisele suunatud omavalitsusreformidest, siis viimase kümnendi jooksul on hakatud kaaluma ka alternatiivseid lahendusi. Tõsi küll, konsolideerimist pakutakse jätkuvalt „lihtsa“ lahendusena, kuid viimase kümnendi teaduskirjandus on laiaulatuslike omavalitsusreformide osas muutunud tunduvalt skeptilisemaks, viidates sellele, et kuigi teatud eesmärged võimaldab omavalitsustsüste ühendamine saavutada, siis ühinemisega kaasneva mastaabiefekti ja efektiivsuse kasvamise kohta puuduvad üks-üheselt tõlgendatavad empiirilised tõendid.¹¹ Viimane ei tähenda, et vajalikul juhul poleks ühinemised asjakohased, aga eeldavad senisest oluliselt kaalutletumat eesmärgistamist. Teadlaste ja praktikute hulgas räägitakse üha rohkem alternatiividest sh asümmeetriliste lahenduste võimalustest. Näiteks Soome on 21. sajandil eksperimenteerinud väga erinevate lahendustega, sh omavalitsustsüste konsolideerimine, koostöö (nn PARAS reform), Kainuu piirkondlik eksperiment 2005-2012, 2023 rakendunud heaolupiirkondade reform ja 2025 läbi viidud tööhõive ülesannete delegeerimine kohalikele tasandile. Kõik need reformid on võetavad ühe nimetaja alla – otsida tasakaalu heaolupoliitiliste ülesannete täitmise jätkusuutlikkuse ja kohaliku omavalitsuse juurväärtuste - kohaliku demokraatia, subsidiaarsuse, enesekorraldusõiguse - vahel.

3. Sümmeetria ja asümmeetria kohaliku omavalitsuse ülesannetes

Tänapäevane omavalitsussüsteem on rajatud demokraatiale, subsidiaarsuspõhimõttele¹², tõhususele ja enesekorraldusõigusele.¹³

Avalik-õiguslike territoriaalüksuste (omavalitsuste) ülesannete ja vastutuse jaotuse puhul võib rääkida sümmeetrilistest või asümmeetrilistest lähenemistest. Sümmeetria tähendab, et kõik sama tasandi üksused täidavad ühesuguseid põhiülesandeid ja neil on ühetaoline rahastamismudel.¹⁴ Asümmeetria seevastu viitab erinevustele ülesannete ja vastutuse jaotuses

¹¹ Nt Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. & Treisman, D. (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation, *American Political Science Review*, 110(4), 812-831; Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2021). Jurisdiction size and local government effectiveness: Assessing the effects of municipal amalgamations on performance. *European Journal of Political Research*, 60(1), 153–174, analüüse esitatud ka varem viidatud Soome ja Rootsi tulevikuomavalitsuse dokumendis. Vartiainen, Niko. (2023). An Ex Post Impact Assessment of Municipal Restructuring in Finland - What Can We Learn?. *European journal of law reform*. 2022; 24, (3-4), 289-317.

¹² Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sisustab subsidiaarsuspõhimõtte artikli 4 lõikes 3 järgmiselt: *Avalikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikele kõige lähemal seisvad haldusorganid. Kohustuste määramine mõnele teisele haldusorganile peab olema õigustatud, võttes arvesse ülesande ulatust ja iseloomu ning tõhususe ja säästlikkuse nõudeid.*

¹³ Sharpe, LJ. 1970. "Theories and Values of Local Government." *Political Studies* 18 (2), lk. 153-174. Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government. <https://rm.coe.int/16800ca437> (15.03.2022)

¹⁴ Vt nt Ladner, A.; Keuffer, N.; Bastianen, A.; Baldersheim, H.; Hlepas, N.; Navarro, C.; Steyvers, K.; Swianiewicz, P. 2025. Asymmetric decentralization at the subnational level: varied arrangements of local autonomy. In *Dynamics and Issues of Local Autonomy*. Lk 73–117.

ning rahastamismudelil. Sümmeetrilise omavalitsussüsteemi peamised tunnused on alljärgnevad¹⁵:

- Esindusdemokraatia, demokraatlik valitsemine ja demokraatlik kontroll;
- Vastutus põhiteenuste tagamise eest lähtudes subsidiaarsuse printsiibist, mis loob eelduse demokraatia tegelikuks rakendamiseks;
- Ühesugused põhiülesanded kõikide sama tasandi omavalitsusüksuste lõikes. Viimane ei tähenda, et kõik omavalitsusüksused ka reaalses elus rangelt ühesuguseid ülesandeid täidavad, vaid võimekamad üksused võivad vabatahtlikult võtta ka lisaülesandeid kui see riigi õigussüsteemis on võimalik, väiksema suutlikkusega omavalitsusüksuste lõikes võib olla sätestatud kohustus teha põhiteenuste täitmiseks koostööd;
- Ühetaoline rahastamissüsteem kõikide sama tasandi omavalitsusüksuste lõikes;
- Ühetaoline kohtlemine riigi keskvalitsuse poolt.

Teaduskirjanduses on välja toodud järgmised täielikult sümmeetrilise süsteemi kitsaskohad, mis võimenduvad seda enam, mida rohkem ülesandeid kohalikule tasandile antakse ja mida suuremat võimekust omavalitsusüksustelt eeldatakse:¹⁶

- (1) Põhiteenuste ebaühtlane kvaliteet, mis tuleneb liiga suurtest erinevustest võimekuses (nt finantsvõimekusest) – ideaalkujul võiksid kõik põhiteenuste teeninduspiirkonnad olla sarnase elanike (teenusekasutajate) arvu ja muude karakteristikutega (nt ruumiline ulatus, personali pädevused, finantsvõimekus), reaalses elus ei ole olemas ühesuguseid „klotse“- omavalitsused on vägagi erineva elanike arvu, geograafiliste, demograafiliste ja sotsiaal- majanduslike näitajatega. Sotsiaal-majanduslikud arengud näitavad, et need erinevused pigem suurenevad kui kahanevad.
- (2) Madal kuluefektiivsus, kuna ühtsed üleriigilised teenustasemed võivad viia mastaabisäästu ebapiisava ärakasutamiseni või kõrgete geograafilisest eripärast tingitud kuludeni (*teenuspiirkondade dilemma*) (vt ka eelmine punkt);
- (3) Vähene võimekus tulla toime dünaamikaga struktuursetes ülesannetes ja arengutes (*nn stressikindlus*);
- (4) Demokraatia defitsiidi risk. Erinevate riikide haldusreforme käsitlevad uurimused näitavad, et omavalitsusüksuste konsolideerumisega seotud reformidega väheneb nii valimisaktiivsus kohalikul tasandil kui elanike huvi osaleda kohalikus poliitikas.¹⁷ Demokraatia defitsiidil on ka teisi põhjuseid kui omavalitsusüksuste mastaabi suurenemine, on see ometi oluline argument. Näiteks Soome 2025. aasta kohalike omavalitsuste valimiste osalusprotsent oli 54,3 protsenti¹⁸, esimestel heaalupiirkondade

¹⁵ Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling. 2005. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2005/0006/ddd/pdfv/246130-r4688_generalistkommune-krd_tdg.pdf (24.03.2025)

¹⁶ Vt varem viidatud Soome ja Rootsi tulevikuomavalitsuse dokumendid; Bør kommunene ... 2005;

¹⁷ Vt nt Lapointe, S., Saarimaa T & J Tukiainen, Effects of municipal mergers on voter turnout, Local Government Studies. 2018, vol 44 (4), 512-530.

McDonnell J., 2020 Municipality size, political efficacy and political participation: a systematic review. Local Government Studies. 2020, vol 46 (3), 331-350;

Allers, M., J. de Natris, H. Rienks, T. D. de Greef, 2021, Is small beautiful? Transitional and structural effects of municipal amalgamation on voter turnout in local and national elections. Electoral Studies, Vol 70, 102284;

Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2021). Jurisdiction Size and Local Government Effectiveness: Assessing the Effects of Municipal Amalgamations on Performance. *European Journal of Political Research*, 60(1), 153-174. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12394>

¹⁸ <https://tulospalvelu.vaalit.fi/KV-2025/fi/aaanestys1.html> (22.04.2025)

valimistel aga 47,5 protsenti (Tilastokeskus 2021; Tilastokeskus 2022). 50 aastat tagasi, 1972. aastal, juhiti Helsingin Sanomates tähelepanu kohalike omavalitsuste valimiste hääletusprotsendile, mis oli langenud alla 80 protsendi, täpsemalt 75,6 protsendi (HS 3.10.1972; Statistics Finland 1973).¹⁹

„Väiksemates omavalitsustes on võimuvahed väiksemad, inimesed teavad otsustajaid ja kohalik kogukond on olulisem elaniku igapäevaelu mõjutav tegur. See lähedus otsustusõiguse osas muudab kohalikud poliitikud valijate ees vastutavaks ja on seotud kohalike valimiste suhteliselt kõrge valimisaktiivsusega. Seevastu suure omavalitsuse elanik näeb valda sagedamini teenuseid pakkuva institutsioonina, mitte sotsiaalse ja poliitilise kogukonnana. Vallaelanik on aktiivse, vastutustundliku kodaniku rolli asemel omandanud kliendi või tarbija rolli.“²⁰

3.1 Kas lahenduseks võiks olla asümmeetrilised mudelid ?

Missugused poliitikavalikud omavalitsusüksuste arenguerisuste tasandamiseks või nendega arvestamiseks on lisaks kohalike omavalitsuste ühinemisele laual? Kirjanduses on välja toodud kolm erinevat alternatiivi, nendest kaks esimest käsitlevad võimalust vähendada kohaliku omavalitsuse ülesandeid.²¹

- Üks alternatiiv on vähendada omavalitsusüksuste ülesandeid (nn *downscaling*) nii, et ülesandeid hakkab omavalitsuste asemel täitma keskvalitsus (st ülesannete riigistamine). Põhjamaades on sellest poliitikavalikust pigem subsidiaarsuspõhimõttele tuginedes hoidutud ning kasutatud teisi alternatiive. Siiski, kui Taani viis 2007. aasta omavalitsusreformiga läbi ulatusliku detsentraliseerimise, siis gümnaasiumihariduse andmine viidi kohaliku omavalitsuse ülesannete hulgast välja. Vaatamata sellele oli aga samuti tegemist detsentraliseeritud mudeliga, sest oluline otsustusõigus anti hoolekogudele.²² Eesti kontekstis võib võimaliku riigistamise näitena tuua haridusvaldkonna arengukavas 2021-2035²³ sätestatud eesmärgi muuta *vastutus keskhariiduse tasemel selgemaks, tõhustada riigi ja kohalike omavalitsuste koostööd keskhariiduse konsolideerimisel ja korraldamisel, anda põhjendatud vajaduse korral ja koostöiste lahenduste kaudu enam vastutust riigile.*²⁴
- Ülesannete jagamine erinevate omavalitsustasandite vahel (kohalik omavalitsus ↔ piirkondlik omavalitsus). Selle näiteks on Soome heaolupiirkondade reform, millega vähendati esimese tasandi kohaliku omavalitsuse ülesandeid ning sotsiaal- ja tervishoiu- ning päästevaldkonna funktsioonid anti loodud omavalitsuslikele heaolupiirkondadele (teise tasandi omavalitsused). Eestis piirkondlik omavalitsuslik tasand puudub, siiani on

¹⁹ Viited valimisaktiivsuse languse kohta Soomes: Kurkela, K. Demokratian murros asettaa paineita ja kimmokkeita kuntien hallinnan avautumiselle. 2023. Hallinnon Tutkimus 42(1):94-98

²⁰ Haveri, A. (2015). Nordic Local Government: a Success Story But Will it Last? *International Journal of Public Sector Management*, 28(2), 136-149.

²¹ Sandberg, S. (2018), Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018, underlagsrapport till Kommunutredningen.

²² <https://eng.uvm.dk/general-overview-the-danish-education-system/self-governance/self-governance-indhold>.

²³ https://www.hm.ee/sites/default/files/eesti_haridusvaldkonna_arengukava_2035_seisuga_2020.03.27.pdf

²⁴ Haridus- ja Teadusministeerium soovib seada eesmärgiks, et 2035. aastaks on vastutus põhikooli järgse õppe korraldamise ja pakumise eest riigil. Vt ka Reformierakonna ja Eesti 200 koalitsioonilepingu peatükk 5.2 punkt 75 Koolivõrgu ja hariduskorralduse juhtimisselgus tagab efektiivsuse ja kvaliteetse, lapse vajadustest lähtuva hariduse kättesaadavuse. Loomes selguse üldhariduse ja kutsehariduse andmise kohustuste, õiguste, ressursside ja vastutuse suhte. *Sätetame Eesti Vabariigi haridusseaduses ja teistes seadustes, et alushariduse ja põhihariduse andmise eest on vastutus kohalikul omavalitsusel ja põhikooli järgse hariduse andmise eest riigil.* <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-2025-2027/>

puudunud poliitiline kokkulepe selle moodustamiseks, samuti on küsitav sellise tasandi loomise põhjendatus väikeriigis.

- Kolmas ja kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust kõige vähem riivav lahendus on kasutada erinevaid asümmeetrilisi lahendusi. Täiesti sümmeetrilisi omavalitsussüsteeme ei ole olemas põhjusel, et praktilisest elust tulenevad erisused jäävad ka kõige enam konsolideeritud omavalitsussüsteemides ning nendega peab arvestama.

Asümmeetria on omavalitsusüksuste ülesannete ja vastutuse diferentseerimine, mille kohaselt on teatud omavalitsusüksustel suurem vastutusala, samas kui teiste omavalitsuste ülesannete ring on kitsam. Asümmeetria näol on tegemist ajaloolise ja „taasleitud“ lähenemisega omavalitsuspoliitikas. Põhjamaade omavalitsussüsteem oli kuni 1970. aastateni asümmeetriline²⁵ ja veel kaugemale ajas tagasi minnes kehtisid ka Eestis enne 1940. aastat eraldi vallaseadus ja linnaseadus.²⁶

Asümmeetria teoreetiliseks põhjenduseks on seisukoht, et iga omavalitsusüksuse ülesanded peaksid võimalikult vastama tema ülesannete geograafilisele teenuspiirkonnale ja majanduslikule suutlikkusele.²⁷

Baldersheim ja Rose²⁸ väidavad, et püsivaid optimaalseid haldusjaotusi ei ole kunagi võimalik leida, sest ühiskond muutub pidevalt ning koos sellega ka probleemide ja väljakutsete ulatus ja sisu, mida ühiskond peab lahendama. Kuna avalikel institutsioonidel on sisse ehitatud inertsus ja aeglane kohanemine muudatustega, võib tekkida lahknevus ühiskondliku arengu ja haldusliku ning institutsionaalse jaotuse vahel. Asümmeetrilised lahendused on selliste vastuolude lahendamiseks paindlikumad.

Samuti lähtub asümmeetria arusaamast, et kohalik omavalitsus täidab ka teisi põhirolli kui heaoluteenuste tagamine. Kohalik omavalitsus loodi algselt kogukondlikul põhimõttel, rõhutades demokraatiat ja kohalike küsimuste ühist korraldamist. Heaoluühiskonna arengu eesmärk on olnud tagada põhilised avalikud teenused elukohast sõltumata võrdselt kõigile omavalitsuses viibivatele isikutele ja selle mudeli puhul on tagaplaanile jäämas algsed vabaduse, kogukondlikkuse ja demokraatia ideaalid.²⁹

„Teenuse mõistele tuginemine on kohaliku omavalitsuse mõistet hägustunud ja kitsendanud. Omavalitsuse kui isemajandava kohaliku kogukonna lõplik tähendus on mattunud ülesannete koorma alla ning nad on näidanud end eelkõige teenust pakkuva riigi käepikendustena.“³⁰

Laiem asümmeetria võimaldaks omavalitsusüksusel täita oma tuumfunktsioone, aitaks vähendada teenuste korraldamise killustatust ja tagada kulutõhusust. Antud argumentidele tuginedes on asümmeetria kui alternatiivi kaalumisele toetust avaldanud ka mõned tunnustatud teadlased.³¹

²⁵ Nt Rootsi kuni 1971. aastani (Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå. Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02)

²⁶ Vallaseadus, Riigi Teataja, nr. 32, 21 aprill 1937; Linnaseadus, Riigi Teataja, nr. 43, 27 aprill 1938.

²⁷ Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling. Rapport https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2005/0006/ddd/pdfv/246130-r4688_generalistkommune-krd_tdg.pdf

²⁸ Baldersheim, H., Rose, L. E. (2010) (ed.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*.

²⁹ Jäntti, A. (2017). Kunta on elämisen edellytyksiä luova itsehallinnollinen paikallisyhteisö. Hallinton Tutkimus, 6 (2)

³⁰ Vt ka Haveri, Arto (2015). Nordic local government: a success story, but will it last? *International Journal of Public Sector Management* 28(2), 136–149.

³¹ Haveri, A. Sandberg, S 2022. Kuntien eriytyminen vaatii uutta ajattelua kuntapolitiikkaan [Kuntien eriytyminen vaatii uutta ajattelua kuntapolitiikkaan - Mielipide | HS.fi](#) (01.07.2024)

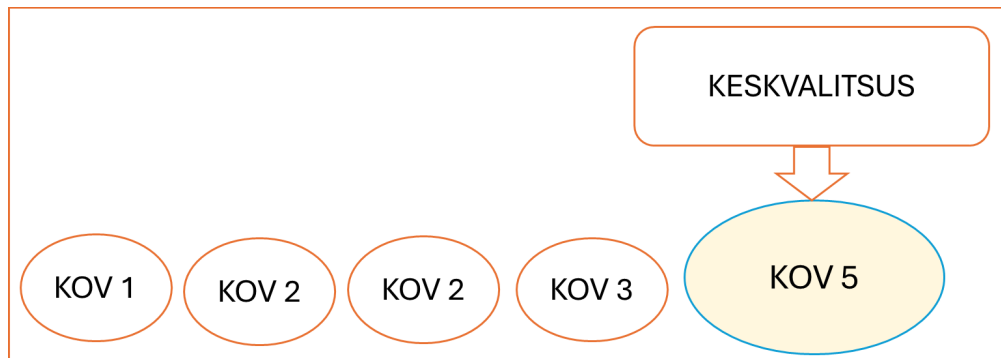
Asümmeetriat võib käsitleda kahes plaanis:

- **Vertikaalse asümmeetria** (*multiscaling*) korral on kohalike omavalitsuste ülesanded diferentseeritud suuruse, geograafilise asukoha või teiste muutujate alusel ning omavalitsusüksusel puudub kaasaráärmisõigus ja vastutus nende ülesannete osas, mis on määratud teiste omavalitsusüksuste või tasandite pädevusse.
- **Horisontaalse asümmeetriaga** (*cross-scaling*) on tegemist siis kui omavalitsuste võimekust tõstetakse kohustuslikus koostöös teiste omavalitsusüksustega. Erinevalt vertikaalsest asümmeetriast jääb vastutus ülesande täitmise eest endiselt konkreetsele omavalitsusüksusele³², kes volitab oma pädevused kas teisele omavalitsusüksusele või koostööinstitutsioonile. Erijuhtumiks on tingimuslik koostöö, kus koostöö kohustus kehtib nendele omavalitsusüksustele, kes ei vasta seadustes määratud kriteeriumitele, näiteks ei ületa omavalitsus minimaalselt nõutavat elanike arvu või põhiteenuse sihtgrupi suurust. Horisontaalse asümmeetria elemente kasutatakse teatud põhiteenuste korraldamisel paljudes muidu sümmeetrilise omavalitsussüsteemiga riikides.

Mitte kõik uurijad ei käsitle horisontaalset asümmeetriat klassikalise asümmeetriana, vaid kohaliku omavalitsuse koostöö vormina, mis korvab regionaalse omavalitsuse puudumist või nõrkust. Antud käsitluse vaates on oluline siinkohal koostöö kohustuslikkuse (või tingimuslikult kohustuslikkuse) nõue, mis eristab seda vabatahtlikust koostööst.

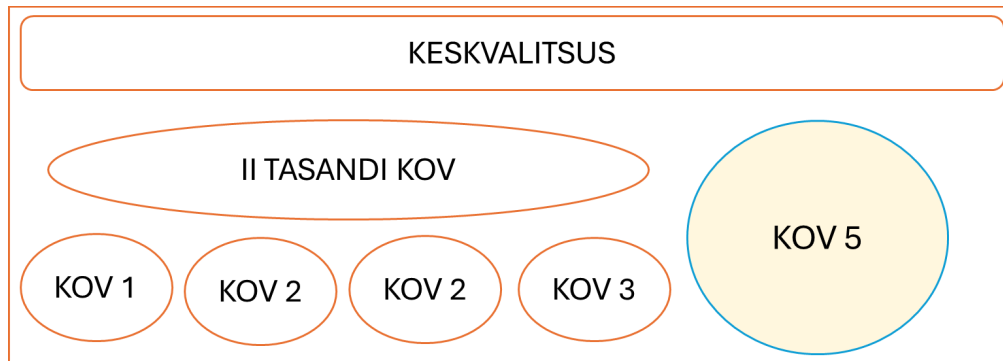
Asümmeetria raames võib seega eristada kolme tüüpi omavalitsusüksusi:

1. **A-tüüpi omavalitsusüksused** – suuremad keskused (linnapiirkonnad, regioonide keskused), mis võtavad lisaks tavapärastele kohustustele üle eeskätt riigi ja mõnikord ka teiste tasandite omavalitsuste ülesandeid. Eeskätt on need laiema elu- ja ettevõtluskeskkonna kujundamisega seotud funktsioonid, sageli ka rahvusvahelise konkurentsivõime plaanis, mitte igapäevased põhiteenused. Samuti on linnapiirkondade kitsaskohtadeks ruumiline planeerimine, maakasutus, liiklus ja ühistransport jms, mille osas on vajalik piirkondlik koostöö.



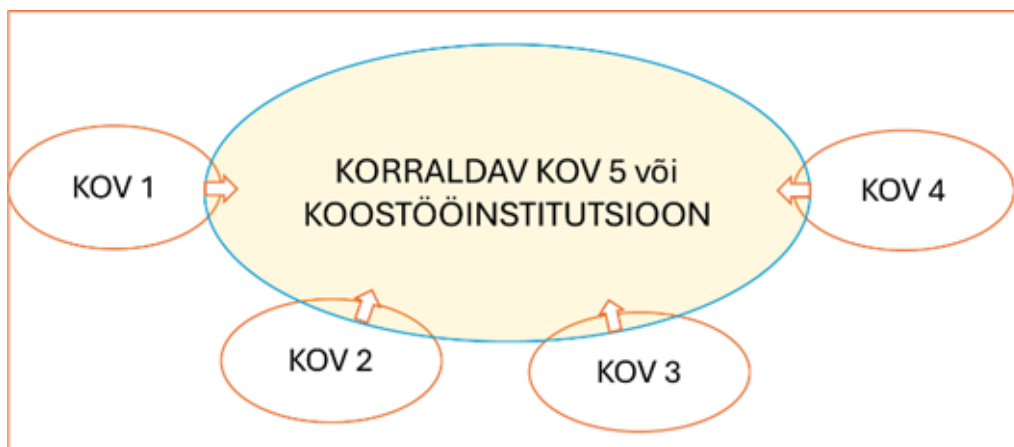
Joonis 1 A- tüüpi asümmeetria, suurlinnalised omavalitsused

³² Omavalitsusorgan, kes vastutab teda valinud valijate ees, vastutab ka ülesande täitmise eest, tal on olemas selleks vajalikud õigused ja võimekused (sh finantsvõimekus).



Joonis 2 B- tüüpi asümmeetria, asümmeetriline omavalitsus

2. **Laiendatud ülesannetega omavalitsusüksused (B)** –siia rühma kuuluvad omavalitsusüksused, kelle ülesanded on kriteeriumitest (nt elanike arvust vms) tulenevalt laiendatud või kes täidavad korraga mitme omavalitsusliku tasandi ülesandeid. Sümmeetrilistes omavalitsussüsteemides on B-omavalitsusüksuste puhul tegemist koostöö juhtivpartneritega st omavalitsusüksustega, kellele volitatakse (C-grupi omavalitsusüksuste poolt) ülesandeid või kes veavad eest ühisasutust/ muud koostööinstitutsiooni.
3. **Vähemate (piiratud) ülesannetega omavalitsusüksused (C)** – väiksemad omavalitsusüksused nt tagamaalistes piirkondades, ka saartel, kus keerulisemad või mastaapi eeldavad põhiteenused korraldatakse asümmeetriliselt mõne teise kohaliku omavalitsuse või koostööinstitutsiooni poolt lähtudes seejuures riigi õigussüsteemiga sätestatud võimalustest ja piiridest.



Joonis 3 C- tüüpi asümmeetria, sümmeetriline omavalitsus

Millised kohaliku elu ülesanded võiksid olla asümmeetria objektiks?

- Suurte omavalitsusüksuste spetsiifilised arenguvajadused. Eeskätt suuremad linnad on ka terve riigi või regiooni haridus-, kultuuri- ja majanduskeskused. Näiteks riigi rahvusvaheline konkurentsivõime sõltub paljuski pealinna konkurentsivõimest, sest pealinn on üldjuhul riigi innovatsioonikeskus ja majanduskasvu mootor.³³ Sama võib väita ka olulisemate regionide keskuste kohta, mistõttu võib osutuda vajalikuks neile keskustele täiendavate ülesannete andmine.

³³ Yeritsyan, Emin. Status of Capital Cities. Explanatory memorandum. Chamber of Local Authorities, Institutional Committee, 14th PLENARY SESSION CPL(14)4REP, 4 May 2007.
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1160319&Site=CM> (11.04.2025)

- Põhjamaades välja toodud argument väiksema suutlikkusega omavalitsusüksuste vastutusalala vähendamiseks on see, et nad ei suuda palgata vajalikke erialaspetsialiste, tagada teatud pädevusi. Erialspetsialistide leidmine on Põhjamaade näitel keeruline hoolekandes, lastekaitstes, hariduse tugiteenuste valdkonnas, keskkonnakorralduses, finantsjuhtimises ja ehitus-planeerimisvaldkondades.³⁴

Rootsi tulevikuomavalitsuse dokumendis rõhutatakse isegi, et pädevate töötajate küsimus on tulevikuperspektiivis kõige raskemini lahendatav väljakutse tööjõupuuduse tõttu peaaegu kõigis valdkondades.

Sellele lisandub tõsiasi, et iga tegev- või keskastme juht peab väikeses omavalitsusüksuses olema spetsialist rohkemates valdkondades kui suures, mis seab tõsised nõudmised juhtimiskompetentsidele.

- Asümmeetrilist lahendust võib põhjendada ka asjaoluga, et konkreetne vastutusvaldkond on praktikas nii ulatuslikult reguleeritud (standardiseeritud), et kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse ulatus on niikuinii oluliselt piiratud (aga ülesanne ei ole ise veel loetud riiklikuks ülesandeks). Seetõttu on asjakohane arutleda, kas sellised ülesanded (kui need ei kvalifitseeru riigielu ülesandena) võiksid minna suuremate omavalitsusüksuste korraldada või oleksid täidetud omavalitsuste koostöös.
- Lõpetuseks, argumendina võib kasutada ka mastaabiefekti põhjendust (optimaalse teenuspiirkonna moodustamist). Rahvusvaheliste näidetena on toodud ühistransport, teatud haridustasemed või spetsiifilisemad haridus- ja sotsiaalteenused. Rootsi analüüsides on näitena toodud gümnaasiumiharidus.³⁵ Mastaabiefekti võimalikkus eeldab siiski sisulist analüüsi. Rootsi uuringud viitavad, et geograafilistel vahemaadel ja elukohamustritel on suur mõju teenuse kuluefektiivsusele. Mitmeid põhiteenuseid, nt lasteasutuste, alg- ja põhikoolide pidamist ning eakate hoolekannet korraldatakse kohapeal, tihti just elanike kodu lähedal või isegi kodus. See tähendab, et majanduslikku mastaabisäästu on üldiselt raske saavutada, kui vahemaad on suured.³⁶

Asümmeetrilise teenuste korraldamise ja ülesannete täitmise kui ühe alternatiivi osas on kirjanduses kirjeldatud järgmised kitsaskohad.³⁷

- Demokraatliku otsustusõiguse vähenemine, kuna elanike hääl kohalikel valimistel omandaks erineva kaalu olenevalt omavalitsusüksuste suurusest ja täidetavatest ülesannetest. Mõned valijad valivad volikogu, millel on laiemad ülesanded ja vastutus, samas kui teiste linna või valla elanike otsese mõjutamise võimalus piirdub väiksema hulga ülesannetega. See kitsaskoht omandab mõõtme olukorras, kus omavalitsusüksustel puuduks üldse igasugune kaalutusõigus konkreetse ülesande täitmisel. Kui vastutuse ülesande täitmise eest on üle võtnud suurem omavalitsusüksus või koostööinstitutsioon, on oht, et selle täitmise kvaliteet väiksemas naaberomavalitsusüksuses on valitud esindajate (esinduskogu) jaoks madalama prioriteediga, kuna poliitikutel puudub formaalne vastutus oma elanike ees.

Antud argument näitab asümmeetria ja kohaliku demokraatia ambivalentset loomust.

³⁴ Rootsi näide vt Häggroth Sören (2016): En bärkraftig kommunstruktur. Kommuninvest

³⁵ Häggroth Sören (2016): En bärkraftig kommunstruktur. Kommuninvest.

³⁶ „Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget“ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/02/sou-20208/> (15.07.2024)

³⁷ Vt ka Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå. Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi (2017:02)

- Omavalitsusüksused ise on erineva kaalu ja võimekusega. Volikogude roll on erinev ja kohalikud poliitilised protsessid keerlevad erineva tähtsusega küsimuste ümber. On kardetud, et pikemas perspektiivis muutuvad väiksemad omavalitsusüksused tööandjatena vähem atraktiivseks ning ka konkurents volikogusse võib väheneda.
- Kuigi mitmekihilises valitsemisstruktuuris on teatud keerukus paratamatu, siis mõned vastuväited puudutavad kitsaskohti, mis tulenevad keerukast ja diferentseeritud juhtimis- ja vastutusstruktuurist. Tõhususega võivad olla seotud puudused, mis võivad olla seotud prioriteetide vähenemise või hallide alade tekkimisega ja vajadusega avaliku sektori asutuste vahel rohkem koordineerida. Kui ülesannete diferentseerimine toob kaasa vähem läbipaistva juhtimise ja teenuste korralduse, siis ei pruugi elanikud ja teenuste kasutajad mõista, kes konkreetse teenuse eest vastutab ja kuidas (missugustel valimistel, missuguse institutsiooni kaudu) saab kõne all oleva ülesande kvaliteeti ja kättesaadavust mõjutada. Nende vastuolude lahendamine eeldab mõtestatud juhtimismudeli disaini ja kommunikatsiooni.

4. Praktilised näited asümmeetria rakendamise kohta

Vertikaalse asümmeetria näiteks on Hispaania Kuningriik. Riigis on kokku 8132 omavalitsusüksust (*municipio*). Neist 49,1% on alla 500 elanikuga, 41,5% 500 kuni 10 000 elanikuga, 8,6% 10 000 kuni 100 000 elanikuga ja lõpuks 65 omavalitsusüksuses (alla 0,8% kogu elanikkonnast) on üle 100 000 elaniku. Alates 1985. aastast kehtiv seadus eristab omavalitsusüksuste kaupa järgmiseid ülesandeid:³⁸

- Kõik omavalitsusüksused peavad vastutama tänavavalgustuse, teede ja tänavate korrashoiu, kalmistute, prügiveo, vee- ja kanalisatsiooni ja avaliku korra eest.
- Üle 5000 elanikuga omavalitsused peavad tagama ka avalike parkide, raamatukogude, turgude ja jäätmekäitluse valdkonna korraldamise.
- Üle 20 000 elanikuga omavalitsusüksuste ülesannete hulka kuuluvad lisaks kodanikukaitse, sotsiaaltoetused, tuletõrje ja avalike spordirajatiste pidamine.
- Ühistranspordi ja keskkonnakaitse korraldamine on vastutuseks vähemalt 50 000 elanikuga omavalitsusüksustes.

Oluline on rõhutada, et laiendatud vastutusalaga omavalitsusüksused täidavad neid ülesandeid ainult oma administratiivpiirides, teistes omavalitsusüksustes täidab vastavat ülesannet üldreeglina teise tasandi omavalitsus (*provincia*).

Lähipiirkonna riikidest rakendab *vertikaalset asümmeetriat* ainult Tšehhi Vabariik, kus omavalitsuste struktuur on väga killustatud, mis tähendab, et paljudel väiksematel omavalitsustel puudub ülesannete täitmiseks suutlikkus ja pädevus. 2021. aasta seisuga oli riigis 14 piirkonda (sealhulgas pealinn Praha) ja 6258 omavalitsust, kusjuures nende vahel puudub hierarhiline seos. Omavalitsusüksused liigitatakse neile delegeeritud ülesannete ulatuse, mitte rangelt elanike arvu alusel.³⁹

³⁸ Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392> (25.02.2025)

³⁹ Zakon o obcích (obecní zřízení) <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128> (25.02.2025); <https://uclg-localfinance.org> (25.02.2025)

- Laiendatud volitustega omavalitsusüksused: Kokku on selliseid omavalitsusi Tšehhis 205, ning neile on keskvõimu poolt delegeeritud laiem valik haldusülesandeid, mida nad täidavad ka väikeste omavalitsusüksuste eest.
- Volitatud omavalitsusasutusega omavalitsusüksused: Sellesse kategooriasse kuulub 1036 omavalitsust, mis täidavad riigi poolt spetsiifilisi delegeeritud ülesandeid, näiteks rahvastikuregistri pidamine ja ehituslubade väljastamine. Nendest 183-l on volitatud omavalitsusasutus.
- Põhiomavalitsusüksused: Ülejäänud omavalitsused tegelevad peamiselt kohalike küsimustega ja nende riiklikud haldusfunktsioonid on piiratud.

Kuigi elanike arv mõjutab kohaliku omavalitsuse suutlikkust ja finantsressursse, põhineb ametlik Tšehhi liigitus siiski peamiselt sellele delegeeritud riiklike haldusülesannete ulatusel.

Eelnevalt viidati, et mitme omavalitsusliku tasandiga riikides võivad suuremad linnad täita üheaegselt mitme tasandi ülesandeid. Poolas on selleks maakonnastatusega linnad (*miasta na prawach powiatu*), mis toimivad nii kohaliku omavalitsuse (*gmina*) kui ka maakonnana (*powiat*)⁴⁰. Selliseid linnu on kokku 66. Ka Norra pealinn Oslo on samaaegselt ka maakond. Poolaga sarnane mudel on Horvaatias, kus Kohaliku ja regionaalse omavalitsuse seadus sätestab, et maakonnakeskused (*gradovi sjedišta županij*) ja rohkem kui 35 000 elanikuga linnad (*veliki grad*) täidavad nii esmatasandi (*općine ja grad*) kui mõningaid maakonnatasandi (*županija*) ülesandeid, näiteks teatud ruumilise planeerimise funktsioonid, ehitustegevusega seotud load ning avalike teede korrashoid⁴¹. Lisaks eeltoodule võivad suuremad linnad täita ka teisi maakonnatasandi funktsioone, nt põhi- ja keskhariidus, teatud tervishoiuteenused jms. Kõigis kolmes nimetatud riigis tagatakse täiendavad ülesanded üksnes oma omavalitsusüksuse piirides.⁴²

Sarnase näite A-tüüpi asümmeetriast tõi Soome omavalitsuskorraldusse heaolupiirkondade reform.⁴³ Soomes moodustati 01.01.2023 jõustunud reformiga 21 heaolupiirkonda. Heaolupiirkonnad on autonoomsed avalik-õiguslikud üksused. Heaolupiirkonna kõrgeim otsustusorgan on valimistel valitud piirkondlik nõukogu. See on põhimõtteliselt erinev omavalitsusüksuste koostööinstitutsioonide juhtimisest, kus juhtorgan koosneb osapoolte delegeeritud esindajatest. Samas puudub heaolupiirkonnal iseseisev tulubaas ja maksustamisõigus, eelarve kujuneb riigi eraldistest ja teenustasudest. Heaolupiirkondade toimimist reguleerivad järgmised alusseadused:

- Heaolupiirkondade seadus: „*Laki hyvinvointialueesta*“,⁴⁴
- Sotsiaal- ja tervishoiukorralduse seadus „*Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä*“,⁴⁵
- Päästekorralduse seadus „*Laki pelastustoimen järjestämisestä*“,⁴⁶

⁴⁰ Ustawa o samorządzie gminnym <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/samorzad-gminny-16793509> <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/samorzad-gminny-16793509> (25.02.2025) Ustawa o samorządzie powiatowym <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/samorzad-powiatowy-16799844> (25.02.2025)

⁴¹ Zakon p lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi <https://www.zakon.hr/z/132/zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>

⁴² Praktilisi näiteid vertikaalse asümmeetria kohta leiab veel: Ladner, A.; Keuffer, N.; Bastianen, A.; Baldersheim, H.; Hlepas, N.; Navarro, C.; Steyvers, K.; Swianiewicz, P. 2025. Asymmetric decentralization at the subnational level: varied arrangements of local autonomy. In *Dynamics and Issues of Local Autonomy*. Lk 73–117.

⁴³ <https://stm.fi/hyvinvointialueet> (14.04.2024)

⁴⁴ 29.6.2021/611 <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2021/611> (14.04.2024)

⁴⁵ 29.6.2021/612 <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2021/612> (14.04.2024)

⁴⁶ 29.6.2021/613 <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2021/613> (14.04.2024)

- Seadus sotsiaal- ja tervishoiu- ning päästeteenistuse korraldamisest Uusimaal: *"Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla"*,⁴⁷
- Sotsiaal- ja tervishoiu- ning päästeteenistuse reformi elluviimise ning vastavate õigusaktide jõustumise seadus: *„Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta“*.⁴⁸

Heaolupiirkondi on 21, sealjuures on suurim maakond, Uusimaa, jagatud neljaks heaolupiirkonnaks. Helsingi linn vastutab sotsiaal- ja tervishoiuteenuste ning päästeteenuste korraldamise eest oma piirkonnas, täites seega üheaegselt esma- ja piirkondliku omavalitsuse ülesandeid, erinevalt kõikidest teistest Soome omavalitsusüksustest.

Horisontaalne asümmeetria

Horisontaalse asümmeetria näiteid ja õppetunde leiab rohkelt **Soome** praktikast- käsitleme nelja näidet:

1. PARAS reform 2007-2013;
2. Pealinnapiirkonna omavalitsusüksuste jäätmekäitluse ja ühistranspordi kohustuslik koostöö;
3. MAL- lepingud;
4. TE- teenuste reform, mis jõustus 01.01.2025.

PARAS reform 2007-2013 - Peaministrite Matti Vanhaneni ja Mari Kiviniemi valitsusajal alustas Soome valitsus ambitsioonikat põhiteenuste struktuurireformi ehk PARAS- projekti omavalitsuste ja teenuste ümberkorraldamiseks.⁴⁹ Eesmärgiks oli elujõuline ja toimiv omavalitsusstruktuur ning elanikele kättesaadavad kvaliteetsed põhiteenused kogu riigis. Põhiteenuste struktuurireformi tingisid eeskätt sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna vajadused. Reformi raamseaduse⁵⁰ kohaselt pidi esmatasandi tervishoiu ja sotsiaalhoolduse piirkonnas elama vähemalt 20 000 elanikku ja kutsehariduspiirkonnas 50 000 elanikku, põhiteenus tuli tagada kas ise või siis volitades need ülesanded teisele omavalitsusüksusele või moodustades ühise koostööinstitutsiooni. PARAS projektist sündisid lisaks koostööinstitutsioonidele ja ühinemistele ka täiendavad eriilmelised koostöövaldkonnad. Koostöömudel rakendus valdavalt vabatahtlikult, kuid projekti lõppfaasis ka vastavalt Vabariigi Valitsuse nõuetele. 01.01.2023. aastal jõustunud heaolupiirkondade reformiga liikusid tervishoiu ja sotsiaalteenused II tasandi- heaolupiirkondade (*hyvinvointialue*) - vastutada.

Pealinnapiirkonna omavalitsusüksuste vahelise jäätmekäitluse ja ühistranspordi kohustuslik koostöö

Alates 2009. aastast toimib piirkondliku kohustusliku koostöö erivormina Espoo, Helsingi, Kauniainen ja Vantaa linna kohustusliku koostöö mudel järgmistes valdkondades:⁵¹

- Jäätmekäitlus;
- Transpordisüsteemi ja ühistranspordi planeerimine;
- Ühistransporditeenused ja hanked;
- Ühistranspordi piletisüsteem ja piletihinnad ning taksonid.

Seadus kohustab koostöö tegemiseks moodustama vallaliidu. (*kuntayhtymä*)

⁴⁷ 29.6.2021/615 <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2021/615> (14.04.2024)

⁴⁸ 29.6.2021/616 <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2021/616> (14.04.2024)

⁴⁹ Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaario 2022 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163805> (27.03.2023)

⁵⁰ Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2007/169>

⁵¹ Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta <https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/2009/829>

MAL- lepingud - maakasutus-, elamupoliitika- ja transpordilepingud (*maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset*) on lepingud, mille riik sõlmib Helsingi, Tampere, Turu, Oulu, Jyväskylä, Kuopio ja Lahti linnapiirkondadega. Lepingud toetavad Soome suurimate linnapiirkondade kasvu ja arengut. Need määratlevad riigi ja linnapiirkondade ühised eesmärgid ja konkreetsete meetmed lähiaastate eluasemepoliitikaks ning jätkusuutliku linnaplaneerimise ja transpordisüsteemi arendamiseks.⁵² Keskkvalitsuse nimel on lepinguosalisteks Keskkonnaministeerium, Teede- ja Sideministeerium, Töö- ja Majandusministeerium, Rahandusministeerium, Eluasemete Finantseerimise Arendusagentuur ARA (*Valtion Tukeman Asuntorakentamise Keskus*), Soome Transpordiagentuur, Soome Transpordi- ja Sideagentuur Traficom ning Regionaalne Majandusarengu-, Transpordi- ja Keskkonnakeskus. Helsingi, Oulu, Tampere ja Turu piirkondadega on sõlmitud MAL-lepinguid alates 2011. aastast. Jyväskylä, Kuopio ja Lahti linnaregioonidele laienesid lepingud 2021. aasta kevadel. Lepinguperiood on 12 aastat, et lepinguid saaks kasutada piirkondade pikaajaliseks arendamiseks. MAL-lepinguid uuendatakse aga iga nelja aasta tagant, kui lepitakse kokku järgmise nelja-aastase perioodi meetmed. 2024. aastal uuendati lepinguid aastateks 2024–2035 ja meetmeid aastateks 2024–2027.

TE-teenuste reform 01.01.2025 jõustus Soomes tööhõiveteenuste reform⁵³, mille kohaselt:

- TE-teenuste üleandmine riigilt omavalitsusüksustele toob reformi kavandajate hinnangul teenused klientidele lähemale. Kui tööturuteenused, koolitusteenused ja ettevõtlusteenused on sama korraldaja vastutusel, siis on eesmärkide saavutamine mõjusam. Kohalik omavalitsus on kõige õigem tasand tööhõiveprobleemidega tegelemiseks.
- 01.01.2025 liikus kogu tööhõivevaldkond riigilt kohaliku omavalitsuse vastutada (4500 töötajat üle riigi).
- Koostööpiirkonnas peab elama vähemalt 20 000 tööealist elanikku. Teatud juhtudel on lubatud erandid, näiteks saarte, keeleliselt eristuvate piirkondade või suurte vahemaade puhul.
- Koostöövormi valik on vaba. 45 moodustatud piirkonnast 39 on valinud vastutava omavalitsuse mudeli (*vastuukuntamallilla*), st volitanud teenuse tagamise teisele omavalitsusüksusele, 2 piirkonnas kasutatakse vallaliidu (*kuntayhtymä*) mudelit ning 4 omavalitsust korraldavad teenuse iseseisvalt (Vantaa, Helsinki, Kouvola, Lahti).⁵⁴

Soomes ja Rootsis on palju diskuteeritud erinevate koostöömodelite (*horisontaalse asümmeetria*) tulemuslikkuse teemadel.⁵⁵ Mõned arutelukohad on olnud järgmised:

- Koostöö on sageli hea seni, kuni sellest võidavad kõik ja osapoolte vahel valitseb hea üksteisemõistmine ning harmoonia. Kui need halvenevad, siis koostööst soovitud kasu ei saavutata ja rahulolematud omavalitsusüksused võivad seda alaoptimeerida. Koostöö (volitatud ülesande) tulemuslik juhtimine nõuab palju dialoogi, ühist eesmärkide määratlemist ja nende selgitamist, lühidalt - head halduskultuuri. Varem nimetatud Soome tulevikuomavalitsuse dokumendis märgitakse eraldi ära osapoolte usalduse küsimus (või tuleb kõik koostöö detailid üksikasjalikult kokku leppida). Koostöö

⁵² <https://ym.fi/maankayton-asumisen-ja-liikenteen-sopimukset> (28.03.2025)

⁵³ Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2023/380> (11.01.2025)

⁵⁴ <https://tem.fi/te-palvelut-2024-uudistus> (27.03.2025)

⁵⁵ Kuntapolitiikka käännelkohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaario“ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163805> (15.07.2024);

„Starkare kommuner– med kapacitet att klara välfärdsuppdraget“ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/02/sou-20208/> (15.07.2024)

õnnestumisele aitab kaasa avatud suhtlemine ja kommunikatsioon kohalike elanike, otsustajate, personali ja potentsiaalsete teenusepakkujatega. Koostöö edukuse eelduseks on kõigi osapoolte tajutav kasu ja soov põhiteenuseid koos arendada.

- Demokraatia seisukohalt võib koostööd vaadelda ka kaudse demokraatia⁵⁶ suurenemisena, linna või valla enda otsustusõiguses olevate küsimuste vähenemisena ja vastutussuhete hägustumisena. Volikogud saavad koostöös lahendatavaid ülesandeid mõjutada vaid kaudselt läbi „omanikukontrolli“ Valijate jaoks muutub otsustajatele hinnangu andmine ebaselgemaks ja keerulisemaks: otsuseid tehakse koostöös osalevate omavalitsusüksuste volitatud esindajate poolt, kuid rahulolematuse korral saab valija valimistel valida (või tagasi kutsuda) vaid oma omavalitsusüksuse esindajaid. Läbipaistvuse ja demokraatliku vastutuse küsimused omavalitsustevahelises koostöös on seega pidevalt esiplaanil, kuid samal ajal on vähe konkreetseid uuringuid, mis tegelikult neid demokraatiaprobleeme käsitlevad.
- Põhimõtteliseks küsimuseks on see kui palju oma pädevusi omavalitsusüksus võib vabatahtliku koostöö või horisontaalse asümmeetria käigus teisele omavalitsusüksusele või koostööorganile täitmiseks volitada, et teda võiks veel kohalikuks omavalitsuseks nimetada. Seni pole minimaalset sisu ega kohaliku omavalitsuse täidetavate koostööülesannete piiri suudetud näiteks Soome puhul kokku leppida ja arutelud selles osas jätkuvad. Kindlasti tuleb sarnane diskussioon pidada ka Eesti kohaliku omavalitsuse kontekstis.

2009. aasta omavalitsusreformiga ulatusliku detsentraliseerimise läbi viinud ja võimekate omavalitsusüksustega **Taani** praktikast leiab horisontaalse asümmeetria näite: kohustuslik koostöö alla 20 000 elanikuga omavalitsusüksustele.

Kohustuslik koostöö alla 20 000 elanikuga omavalitsusüksustele

Taanis viidi 2007. aastal läbi ulatuslik omavalitsusreform, mille käigus ühendati 271 omavalitsusüksust 98-ks (kommunid), samal ajal kui maakondlikud omavalitsused asendati viie omavalitsusliku piirkonnaga. Uute kommunide minimaalseks rahvaarvuks sätestati 20 000 elanikku. Reformiga aga lubati seitsmel 2 000–13 500 elanikuga omavalitsusüksusel, millest viis asub väikesaartel, omavalitsuslik staatus säilitada. Tingimuseks oli kohustuslik koostöö suurema kommuniga.⁵⁷ Seega erinevalt Soome näitest, rakendub Taanis horisontaalne asümmeetria üksikutele omavalitsusüksustele, mitte ei puuduta suuremat osa riigist. Kohustusliku koostööga on hõlmatud tööhõiveteenused, rehabilitatsiooniteenused, keskkonnakorraldus, hariduse tugiteenused ja teatud sotsiaalteenused.

Formaaljuriidiliselt saab väiksem kommun kaalutleda, missugusele omavalitsusüksusele oma ülesanded volitada. Alates 2012. aastast on süsteemi reformitud k.a. teatud leevendamisega, milliste omavalitsustega saab väiksem vald koostööd teha (Sandberg 2013⁵⁸). Kui varem pidi valdadel olema ühine piir, siis nüüd piisab sellest, et lahenduseks võib olla ka funktsionaalne ühendus. Samal ajal kasvas võimalike koostöövaldkondade arv. Praktikas aga on läbirääkimisruum ja valikuvõimalused väga piiratud, sest kõnealuste väiksemate kommunide läheduses ei ole palju suuremaid omavalitsusüksusi.

⁵⁶ Demokraatia vorm, kust rahva võim delegeeritakse valimiste teel saadikutele, kelle ülesanne on rahvast esindada ning poliitilisi otsuseid langetada. Vt: <https://sonaveeb.ee/search/unif/est,rus/dsall/kaudne%20demokraatia/1/est>.

⁵⁷ Sandberg, Siv, 2013. Asymmetrisk uppgiftsfördelning i Danmark, Finland och Norge. Kunskapsöversikt för Sveriges Kommuner och Landsting.

⁵⁸ Sandberg, Siv, 2013. Asymmetrisk uppgiftsfördelning i Danmark, Finland och Norge. Kunskapsöversikt för Sveriges Kommuner och Landsting.

Taani kohustusliku koostöö seadus:⁵⁹

- Kohaldub omavalitsustele, kus elab vähem kui 20 000 elanikku (kokku 7 omavalitsusüksust).
- Sätestab kohustuse tagada seaduses sätestatud ülesanne (põhiteenus) koostöös teise omavalitsusüksusega, sõlmides sellekohase halduslepingu.⁶⁰
- Hõlmab erinevaid tööhõive- ja sotsiaalteenuseid, haridusteenuseid (nt hariduse tugiteenused), keskkonnaalaseid ülesandeid jm.
- Asjakohane ministeerium võib kehtestada teenuse tagamisega seotud kulude piirmäärad ning tasumise tingimused ja korra.

Kokkuvõttes, asümmeetrilised lahendused on tekkinud eeskätt kohaliku omavalitsuse suutlikkuse probleemide lahendamiseks. Peamine põhjus on see, et paljud omavalitsusüksused on olnud liiga väikesed ning linna- ja maapiirkondade vajadused on erinevad. Kuigi Põhjamaades on suutlikkuse tõstmiseks eelistatud omavalitsusüksuste ühendamist ja sümmeetrilist süsteemi, pole see kõikjal poliitiliselt teostatav – näiteks Hispaanias ja Tšehhis.

Tabel 1

Asümmeetria kasutamine välisriikides

Probleem ja motiivid	Lahendused	Näited
Üldine		
Erinev võimekus	Vastutuse hierarhia	Hispaania, Tšehhi
Linna-maa erinevused	Linna ja maa eristamine	Rootsi enne 1971 aastat, Suurbritannia
Spetsiifilised tingimused		
Madal võimekus (konkreetses üksuses võimekus on madal)	Võimekam omavalitsusüksus; <i>naaberomavalitsus</i>	Taani, Soome
	Maakondlik omavalitsus	Hispaania, Soome
Kõrge võimekus (konkreetsel üksusel on võimekus täita rohkem ülesandeid)	Ühtsusvald ⁶¹	Suurbritannia, Saksamaa, Poola Norra, Oslo, Helsinki omavalitsus samaaegselt maakond, Gotland
	Lisavastutus	Sloveenia, Austria Rootsi: ummikumaks, maatoimingud
Vajadus piirkondliku mastaabi järele	Vastutus linnaregioonidele	London
Vajadus paindlikkuse järgi	Läbirääkimiste mudel	Prantsusmaa Ühistransport, LSS

Allikas: Asymmetrisk ansvarsfordeling på kommunal nivå. Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi (2017:02)

Asümmeetriaid on kasutatud ka selleks, et anda suurematele ja tugevamatele omavalitsusüksustele täiendavaid, mitme eri omavalitsustasandi ülesandeid. Samal ajal on tekkinud uus asümmeetria arenguetapp seoses omavalitsusüksuste ühinemisele suunatud reformidega, mis võib ohustada kohalikke väärtusi nagu demokraatia, subsidiaarsuspõhimõte

⁵⁹ Lov om forpligtende kommunale samarbejder. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2022/446> (27.05.2025)

⁶⁰ Nt vt haldusleping <https://www.laesoe.dk/kommunen/for-kommunens-ansatte/forpligtende-samarbejde> (27.12.2024)

⁶¹ Linn või vald, mis toimib ühe haldusüksusena ilma eraldi maakondlike, piirkondlike või teiste vaheühikuteta.

ja kogukondlikkus. On leitud, et kui põhiosa ülesandeid ei vaja omavalitsusüksuste ühendamist või koostööd vms, siis vaid mõne üksiku spetsiifilise osa täitmise nimel ei pruugi omavalitsusüksuste edasine ühendamine olla põhjendatud ning tasub kaaluda paindlikumaid, asümmeetrilisi lahendusi koos asjakohaste eestvedamise ja nõustamise poliitikatega.

Oluline küsimus on, millised põhiülesanded vajavad olulist võimestamist. Kui tegemist on omavalitsusüksuste põhiteenuste ulatusliku ümberkorraldamisega – näiteks sotsiaaltoetuste ja tervishoid – siis eelistatakse kas piirkondliku tasandi loomist (nagu Soomes) või omavalitsusüksuste konsolideerimist (nagu Taanis). Kõige lihtsam on olukord siis, kui riik annab omavalitsusele täiesti uue ülesande koos eraldi rahastamismudeliga – näiteks Soome TE-reformi puhul.

5. Eesti ja asümmeetria

5.1 Taustsüsteem

Eesti kohaliku omavalitsuse süsteem on sümmeetriline. Vastavalt põhiseaduse § 154 lõikele 1 otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Sümmeetriline omavalitsussüsteem ei tähenda, et kõik omavalitsusüksused täidavad täpselt samasuguseid ülesandeid – ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 4 lg 2 sätestab omavalitsusüksuste vabaduse seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile. Vabatahtlikke omavalitsuslikke ülesandeid võib linn ja vald endale igal ajal täitmiseks võtta, paljud omavalitsusüksused ei pea üleval näiteks gümnaasiumit ja/või huvikooli⁶² ning ka näiteks põhimõte, mille alusel teed on jagatud kohalikeks ja riigiteedeks, on ajaloolistel põhjustel suhteliselt juhuslik. Kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul on Eesti kohalik omavalitsus aga sümmeetriline.

Asümmeetriat leiab kohalikule omavalitsusele antud riigielu ülesannete täitmisel. Näiteks perekonnaseisutoimingute vallas (15.04.2025 seisuga):⁶³

- Kõik omavalitsusüksused registreerivad sünde ja väljastavad esmaseid sünnitõendeid.
- Maakonnakeskuse kohalikud omavalitsused registreerivad sünde ja surmi, sõlmivad ja lahutavad abielusid, teevad rahvastikuregistrisse soo muutmise kandeid, väljastavad rahvastikuregistrist andmeid, tõendeid jne.⁶⁴

1. jaanuarist 2026. aastal kavandatakse ka sünni registreerimised viia maakonnakeskuse omavalitsusüksusesse⁶⁵.

Lepinguliselt tekkiva asümmeetria näiteks on muinsuskaitseseadus, mille kohaselt võib valdkonna eest vastutav minister volitada omavalitsusüksust täitma riigi nimel haldusülesandeid ja teostama riigi nimel korrakaitseorganina riiklikku järelevalvet.⁶⁶ Asümmeetria elemente leiab nt veel kutseõppeasutuse seadusest, ühistranspordiseadusest jm.

5.2 Asümmeetria põhiseaduslikkus- subsidiaarsus, võimekus ja põhiõigused

Kohaliku omavalitsuse olulisim põhiseaduslik tagatis on eelnevalt nimetatud põhiseaduse § 154 lg-s 1 sätestatud õigus iseseisvalt otsustada ja korraldada seaduste alusel kõiki kohaliku elu küsimusi (omavalitsusüksuste enesekorraldusõigus).

Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või

⁶² KOKS § 6 lg 2: Omavalitsusüksuse on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. /.../

⁶³ Perekonnaseaduse § 3 lg 4: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062024018?leiaKehtiv> (03.03.2025)

⁶⁴ Tänaused maakonnakeskused + Narva.

⁶⁵ Vt Vabariigi Valitsuse 03.07.2025 istungil Riigikogule esitamiseks heaks kiidetud perekonnaseisutoimingute seaduse, rahvastikuregistri seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu. Kättesaadav EISist: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e82dd2f4-43e9-41cd-9ad1-9a54f6c8897b>.

⁶⁶ Muinsuskaitseseadus § 77 lg 1: <https://www.riigiteataja.ee/akt/111032023045?leiaKehtiv> (03.03.2025)

põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.⁶⁷ Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine kohalikele omavalitsusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsusülesanne), kui see ei ole enesekorraldusõigust arvestades meelevaldne abinõu.⁶⁸

Kohaliku elu ülesanded võib lähtudes eeltoodust jagada seadusest tulenevaiks ülesanneteks („kohustuslikud ülesanded“) ja muudeks ülesanneteks („vabatahtlikud ülesanded“), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud.⁶⁹

Kohustuslike ülesannete puhul eeldab avalik huvi, et neid kindlasti täidetakse, seejuures sätestatakse seadusega või seaduse alusel antud määrustega kaalutletud üldistusastmega ka antud ülesannete täitmise tingimused ja kord, vajadusel avaliku teenuse miinimumtase. Kaalutluse aluseks võib eeskätt olla vajadus tagada elanike põhiõigused. Ka Riigikohus on sedastanud, et mitmed avalikud teenused, mida omavalitsusüksused peavad osutama, on seotud põhiõiguste ja vabadustega, mille tagamine on põhiseaduse § 14 järgi ka kohaliku omavalitsuse kohustus. Juhul kui omavalitsusüksused ei suuda osutada teenuseid minimaalsel tasemel, s.o ligilähedaselt samal tasemel kui Eesti ülejäänud omavalitsusüksustes keskmiselt, võivad põhiõigused jääda kaitseta (RKPKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, punkt 118; RKPKo 30.06.2025, 5-24-33, punkt 60)⁷⁰. Riigikohtu üldkogu on leidnud, et riik ei saa lasta tekkida olukorral, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse omavalitsusüksuse suutlikkus (vrdl Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-8-09, punkt 67).

Kohustusliku ülesande korral säilib ülesande kohalik „juur“ ja otstarbekas on ülesande lahendamisel lähtuda kohalikest oludest. Riigikohus on Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklis 4 lõikes 3 sätestatud lähimuse ehk subsidiaarsuspõhimõttest lähtudes leidnud, et ülesannet peaks täitma see võimutasand, mis saab sellega konkreetsetes olukorras kõige paremini hakkama (RKÜKo 3-3-1-41-06, 03.12.2007, punkt 26; vt ka RKPKo 3-4-1-9-06, 16. 01.2007 punkt 29).

Subsidiaarsuspõhimõtte tuleb arvesse eriti juhul kui põhiseaduse järgi võib ülesanne olla samal ajal nii riigi kui ka omavalitsusüksuse pädevuses. Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemisel on seadusandjal põhiseadusega antud piirides otsustusvabadus ja subsidiaarsuse printsiip on siin oluliseks kaalutluspõhimõtteks (RKÜKo 3-4-1-8-09, 16.03.2010, punkt 73⁷¹).

- Näiteks on Riigikohus leidnud, et põhiseaduse § 37 lõige 2 nimetab hariduspõhiõiguse tagajatena nii riiki kui kohalikku omavalitsust. Põhiseaduse järgi jagatud pädevusse kuuluva ülesande puhul tuleb lähtuda lähimuse põhimõttest ja

⁶⁷ RKPKo 3-4-1-4-07, 08.06.2007, punkt 12 <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-4-07> (03.03.2025)

⁶⁸ Haldusreformi seaduse põhiseaduspärasust käsitletud otsuses märkis kohus, et meelevaldsuse keeld eeldab, et kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes tuleb järgida põhiseaduse formaalseid nõudeid. Lisaks formaalsetele nõuetele vastamisele peab kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmine olema ka materiaalses mõttes põhiseaduspärane, st teenima põhiseaduspärast eesmärki ning aitama seda saavutada (olema selle saavutamiseks asjakohane). (RKPKo 3-4-1-3-16, 20.12.2016, punktid 85-91)

⁶⁹ RKPKo 3-4-1-8-09, 16.03.2010, punkt 53 <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=3-4-1-8-09> (15.04.2025)

⁷⁰ Vt ka RKPKo 5-23-38/48, 05.07.2024 punkt 92 . Seadusandja lähtus SHS § 22¹ lõigete 1, 2 ja 5 kehtestamisel seega eesmärgist kaitsta põhiõigusi. /.../ Inimese või tema lähedaste hea majanduslik seisund ei tähenda, et kõnealune teenus ei saaks olla suunatud abivajaja põhiõiguste realiseerimisele, ehkki sellised olukorrad ei pruugi langeda PS §-s 28 sätestatud õiguste tuuma (vrdl RKPKo 5-18-7/8, punkt 145). PS § 28 tuuma kuulub iga hooldust vajava inimese õigus väärikust tagava abi kättesaadavusele ja sellise abi minimaalselt vajalik kvaliteet. Põhiõiguste tagamine ei ole üksnes riigi, vaid ka kohaliku omavalitsuse kohustus (PS § 14). <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-23-38/48> (15.04.2025)

⁷¹ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-69-03> (15.04.2025)

ülesannet peaks täitma see võimutasand, mis saab sellega konkreetses olukorras kõige paremini hakkama (vt RKPJKo [5-22-5/16](#), 6.12.2022, punkt 40).⁷²

- Teine olulise avaliku huviga jagatud ülesanne on sotsiaalhoolekanne. PS § 28 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus tervise kaitsele. Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus (PS § 28 lõike 2 laused 1 ja 2). Riik soodustab vabatahtlikku ja omavalitsuse hoolekannet (PS § 28 lõike 3). Lasterikkad pered ja puudega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all (PS § 28 lõike 4). Viidatud sätetest saab järeldada, et põhiseaduse mõttes on hoolekanne nii riigi kui ka omavalitsusüksuste ülesanne (vt ka RKÜKo [3-4-1-8-09](#), 16.03.2010, punkt 67; RKPJKo , [5-18-7/8](#), 9.12.2019, punkt 121).
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 1 nimetab ruumilist planeerimist küsimuseks, mida omavalitsusüksus oma territooriumil peab korraldama. Planeeringute hierarhiast ning põhiseadusega ettenähtud põhiõiguste lünkadeta kaitse põhimõttest tuleneb, et planeerimisvõim on riigi ja kohaliku omavalitsuse jagatud pädevuses. (RKÜKo [3-3-1-41-06](#), 03.12.2007, punkt 26)⁷³

Kohaliku elu küsimuste ja riigielu küsimuste eristamine pole lihtne ülesanne. Lisaks eelnevalt nimetatud subsidiaarsuspõhimõttele tuleb arvestada kohaliku omavalitsuse üldist haldussuutlikkust- võimekust nõuetekohaselt ja kohalike elanike huvidele vastavalt täita ülesandeid ja varem nimetatud nõue tagada elanike ja teenuste saajate põhiõigused (nt tagada sotsiaalhoolekande, hariduse ja tervishoiu riikliku miinimumstandardi).

Isikute põhiõiguste tagamise hindamiseks tuleb kehtestada sellistele põhiteenustele miinimumnõuded (nt *nõuded teenuste minimaalsele loetelule, osutajate pädevusele ja hulgale, sisule, sihtgrupile, ajalisele-ruumilisele ulatusele, osutamise ruumidele, maa-alale jm*). Samas tuleb järgida ka enesekorraldusõiguse põhimõtet, mis tähendab, et seadusega antud kohaliku elu küsimuste lahendamisel peab omavalitsusüksusele jätma enesekorraldusõiguse, mille kohaselt saab ta ise määrata ülesannete täpsema sisu ja täitmise korra. Kui ülesande puhul pole üldse jäetud õigust täitmise täpsemat korda ega viisi määratleda, siis võib tegemist olla kohalikele omavalitsuse täitmiseks pandud riikliku ülesandega või tulenevalt ülesandest ka põhjendamatult enesekorraldusõiguse riivega.

Ülesannete kuuluvuse kindlaksmääramisel tuleb silmas pidada, et omavalitsusüksustel on õigus kohaliku elu küsimuste lahendamiseks omavahel koostööd teha (PS § 159).⁷⁴ Lisaks peab kohaliku ülesande, sh kohustusliku kohaliku ülesande täitmisel omavalitsusüksusele jääma kaalutlusruum selle ülesande täitmise viisi valikul:

„Kohalikud ülesanded võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad küsimusi, mida on võimalik lahendada ühe kohaliku kogukonna piirides või mitme kogukonna piirides kohalike omavalitsusüksuste kokkuleppe alusel. Kohaliku ülesande, sh kohustusliku kohaliku ülesande täitmisel peab omavalitsusüksusele jääma kaalutlusruum selle ülesande täitmise viisi valikul. Omavalitsusüksusele seadusega pandud imperatiivset kohustus rahastada teise omavalitsusüksuse munitsipaalkooli selle ülesande täitmisel teise omavalitsusüksusega kokkulepet sõlmimata ja kaasaraäkimisõigust omamata kohaliku ülesande täitmiseks aga pidada ei saa.“⁷⁵

⁷² <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-22-10/17> (15.04.2025)

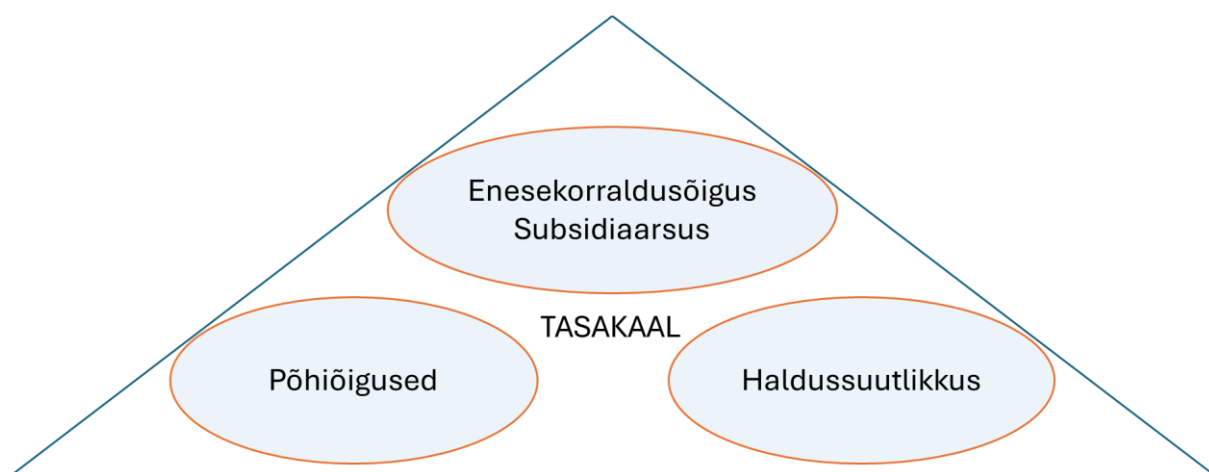
⁷³ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-41-06> (15.04.2025)

⁷⁴ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne

⁷⁵ RKPJKo 5-17-8, 9.11.2017, punkt 62. <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-17-8>

Eelpool nimetatud tingimuste täitmata jätmisel on tegemist riikliku ülesandega, mille kuld tuleb riigil katta PS § 154 lõike 2 kohaselt riigieelarvest.

Põhiseaduse kommentaarides on välja toodud ka see, et kui ülesande puhul asjaomasuse ülekaalu pole võimalik kindlaks teha, võib kahtluse korral eeldada ülesande kohalikkust ja seega kohalikul omavalitsusel küsimusega tegelemise ja ülesande täitmise pädevuse olemasolu. Teiste sõnadega, eksisteerib seadusega vääratav eeldus selle kohta, et sellistel juhtudel on tegu kohustusliku omavalitsusliku ülesandega.⁷⁶



Joonis 4 Põhiõigused, haldussuutlikkus ja subsidiaarsus/enesekorraldusõigus

Tasakaalu leidmine kohalike omavalitsuste haldussuutlikkuse, subsidiaarsuse põhimõtte ja isikute põhiõiguste tagamise⁷⁷ „kolmnurgas“ on omavalitsuspoliitika oluline nurgakivi ning diskussiooni lähtepunkt. Selle keskseks eesmärgiks on tagada elanike heaolu parimatel võimalikel tingimustel. Subsidiaarsuse printsiip, mida toetab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus, eeldab, et ülesandeid täidetakse võimalikult elanike lähedal, otsused langetatakse vastavalt kohalikele oludele ning kaasatakse elanikke otsuste tegemisse. Samal ajal on oluline, et põhiõigused – eriti hariduse ja sotsiaalhoolekande valdkonnas – oleksid tagatud ning põhiteenused oleks võrreldava kvaliteedi ja kättesaadavusega üle riigi. Omavalitsusüksuste suutlikkus volitatud ülesannete täitmisel on aga erinev, mis seab väljakutseid ka finantsmudelile. Seega määravad haldussuutlikkus, efektiivsus ja ühiskonnale (riigirahandusele) vastuvõetav jätkusuutlik rahastamismudel piirid ülesannete ulatusele ja riigi võimalustele nende rahastamiseks.

Kokkuvõttes näeb Eesti põhiseadus ette sümmeetrilise ühetasandilise omavalitsussüsteemi. Teine tasand ei oleks Eesti suguse väikeriigi omavalitsussüsteemi puhul ka kohane. Seega pole Eestis rakendatav vertikaalne asümmeetria, kus mõni omavalitsusüksus täidab samaaegselt mitme omavalitsustasandi ülesandeid. See ei välista riigi võimalust volitada (sh lepinguliselt) suurematele omavalitsusüksustele (nagu pealinn või piirkondade keskused) täiendavaid (riigielu) ülesandeid.

⁷⁶ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. <https://pohiseadus.ee/sisu/3639>

⁷⁷ RKPJKo 05.07.2024, [5-23-38/48](#) punkt 90. /.../ Üldhooldusteenuse näol on tegemist omavalitsusüksuse enda elanike aitamise selliselt, et neile tagatakse abivajaduse korral ööpäevaringne abi hoolekandetasutuses. /.../ See on kompleksne teenus, mis on suunatud abivajaja mitme PS §-s 28 sätestatud **sotsiaalse põhiõiguse realiseerimisele** ning mille osutamise eeldab igal üksikjuhul inimese olukorra ja vajaduste väljaselgitamist. /.../ Omavalitsusüksused on oma abivajavatele elanikele kõige lähemal ja menetluses pole esitatud asjaolusid, millest järelduks, et riik saaks selle ülesande täitmisega omavalitsusüksustest paremini hakkama. Seega ei ole seadusandja määranud vaidlustalust ülesannet omavalitsuse ülesandeks meelevaldselt.

Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas sätestatud subsidiaarsuse ehk lähimuse põhimõttele tuginedes peaks ülesande täitma see võimutasand, mis konkreetses olukorras suudab seda kõige tõhusamalt teha. Põhiseadus ei välista horisontaalset asümmeetriat ehk kohustuslikku või tingimuslikult kohustuslikku koostööd omavalitsuste vahel, kuid selline koostöö peab olema eesmärgipärane ja ei saa omavalitsusüksuse vaates olla meelevaldne. Samamoodi ei või riik meelevaldselt ja ilma põhjalikult kaalumata võtta riigi täita seni omavalitsusüksuste täidetavaid ülesandeid, mis võib osutuda ülemääraseks enesekorraldusõiguse riiveks ja subsidiaarsuspõhimõtte rikkumiseks.

Kui kohustuslik koostöö tagab teenuste kasutajate põhiõiguste kaitse, eeldusel, et ülesande miinimumnõuded on kehtestatud, ning koostöömudel säilitab muud põhiseaduslikud ja omavalitsuslikud väärtused – näiteks subsidiaarsuse printsiipi ja kohaliku demokraatia –, on see väiksema riivega lahendus kui ülesannete tsentraliseerimine omavalitsuste vähese võimekuse tõttu riigi tasandile.

Omavalitsusüksused peavad olema võimelised valdava osa oma ülesannetest täitma ise ja kohustuslik koostöö on kaalutletud valik piiratud hulga kohaliku elu ülesannete lahendamisel. Kui kohustuslikus koostöös tagatavad teenused muutuvad valdavaks on mõistlik kaaluda omavalitsuste konsolideerimisele suunatud haldusreformi läbiviimist (omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks).

Samas peab omavalitsusüksusel olema kohalike ülesannete, sealhulgas kohustuslike ülesannete täitmisel mõistlik kaalutusõigus nii ülesande täitmise viisi valikul kui ka kaasotsustusõigus. Kohustuslikku teenuse sundfinantseerimist ilma teise omavalitsusüksusega kokku leppimata ja kaasarääkimisõigust omamata ei saa pidada kohaliku elu ülesande täitmiseks.

Eesti õigusruumis on kasutatud omavalitsusüksuste toimimisel üksikuid kohustusliku koostöö elemente ehk horisontaalset asümmeetriat. Taoliseks ülesandeks on näiteks KOKS § 6¹ lõike 1 kohane omavalitsusüksuste ülesanne ühiselt kavandada maakonna arengut ja suunata selle elluviimist. Samuti ühistranspordi korraldamine läbi piirkondlike ühistranspordikeskuste ühistranspordiseaduse § 15 tähenduses. Rahvatervise seaduse § 10 näeb ette teatud rahvatervise alaste funktsioonide ühise täitmise.⁷⁸

5.4 Koostöö ja volitamise õiguslikud piirid

Riigi minimaalne kohustus on kehtestada koostöö efektiivseks realiseerimiseks sobivad õiguslikud regulatsioonid. KOKS näeb koostöö institutsiooniliste variantidena ette järgmised alternatiivid:

- Ühisamet- või ühisasutus;
- Volitamine teisele omavalitsusüksusele;
- Eraõiguslik koostööinstitutsioon (iseseisev juriidiline isik), selle eriliigiks maakondlik või piirkondlik omavalitsusliit;

⁷⁸ § 10 (1) Kohaliku omavalitsuse üksuste ühiselt täidetavad ülesanded on:

- 1) elanike tervist, heaolu ja turvalisust toetava elukeskkonna kujundamine;
- 2) maakonna või piirkonna tervise- ja heaoluprofiili koostamine ning selles sisalduva teabega arvestamine maakonna või piirkondliku arengustrateegia koostamisel;
- 3) rahvastiku tervist toetavate tegevuste elluviimine ja tervist toetavate teenuste pakkumine maakonnas või piirkonnas vähemalt tervise- ja heaoluprofiilis kajastatud prioriteetsete tervisemõjurite ohjamiseks;
- 4) riiklike rahvatervisealaste tegevuste toetamine maakonnas või piirkonnas;
- 5) maakondlikul või piirkondlikul tasandil rahvatervise ja sellega tihedalt seotud valdkondade juhtimiseks vajalike võrgustike loomine ja nende töö korraldamine.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/118102024005?leiaKehitiv> (30.05.2025)

- Lepinguline koostöö (nt ühishanked).

Erinevatele koostöövormidele laieneb erinev õiguslik taustsüsteem ja piirid, mille ulatuses on võimalik koostööinstitutsioonile volitusi üle anda. Iga ülesande täitmine on lihtsustatult kolmeastmeline:

- Otsustamine ehk tuumikfunktsioonide täitmine;
- Korraldamine;
- Osutamine.

Kohaliku omavalitsuse tuumikfunktsioone ei saa teisele omavalitsusüksusele täitmiseks volitada. Põhiseaduse § 156 lõike 1 järgi on omavalitsusüksuse esinduskogu volikogu. See tähendab ühtlasi, et kõik olulisemad ja strateegilisemad kohaliku elu küsimused asjaomase omavalitsusüksuse territooriumil otsustatakse volikogus. Olulisteks strateegilisteks kohaliku elu küsimustes on lisaks arengu kavandamisele ka kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmise (nt põhiteenuste korraldamise tingimused ja kord), isikute õigusi ja kohustusi reguleerivate õigusaktide kehtestamine ja finantsautonoomia rakendamine.

Kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine on omavalitsusorganite pädevuses, kelleks on volikogu ja valitsus (KOKS § 3 p 1 ja § 4). Siin on volikogul ja valitsusel **lai otsustusruum**, mis lähtub valijatelt saadud mandaadist. Seega saab kohaliku omavalitsuse üldaktide kehtestamise õigus olla ainult rahva mandaadiga esinduskogul, kes vastutab oma otsuste eest poliitiliselt, ja kollegiaalse täitevorganina valitsusel nn olemuselt täitevvõimu täidetavate ülesannete osas. Sestap on ka KOKS § 7 lõike 1 kohaselt vaid volikogul ja valitsusel õigus anda üldaktidena määrusi (volikogu ja valitsuse nn tuumikfunktsioon). Õigusriigis nagu Eesti, ei ole juhuslik, et õigussüsteem võimaldab anda määrusi vaid Vabariigi Valitsusel, ministritel, linna- või vallavolikogul ja valitsusel. Seda õigust pole võimalik edasi volitada teisele omavalitsusele või muule koostööorganile.

Edasi võib volitada ülesande korraldusfunktsioonid. Selleks on näiteks selliste üksikotsustuste tegemise, kus kohalik omavalitsuse organ või struktuuriüksus (valitsus, ametiasutus, ametnik) toimib haldusorganina ja täidab haldusülesandeid. Haldusülesannete täitmine ei nõua poliitiliste valikute tegemist. Ametiasutused (sh ühisametid), mis viivad seega otsustusorganite poliitikaid ellu, moodustatakse omavalitsusorganite õigusaktidega ja nende tegevuse piirid sätestavad seadused, volikogu ja valitsus. Ametiasutused saavad oma pädevuse piires anda üksnes haldusakte üksikjuhtumite lahendamiseks, mitte seada valla- ja linnaelanikele ega ettevõtjatele omavalitsusüksuse territooriumil üldkehtivaid õigusi ja kohustusi. Isikute põhiõiguste kitsendamine õigustloovast aktist tuleneva õigusliku aluseta ametiasutuse aktiga ei ole põhiseaduspärane. Sama loogika kehtib ka riigivõimu asutuste puhul.

KOKS § 7 lõike 3 kohaselt kehtivad volikogu ja valitsuse õigusaktid antud omavalitsusüksuse haldusterritooriumil. Ei ole juhuslik, et näiteks KOKS ühisametite ja -asutuste regulatsioon samuti selle põhimõttega arvestab ja nõuab, et ühisasutuse moodustanud linnade ja/või valdade volikogud kehtestaksid kõik analoogse sõnastusega põhimäärused (KOKS § 62² lg 3), mis kehtivad konkreetse omavalitsusüksuse territooriumil. Ühisametite puhul ei ole põhimääruse kehtestamist ka volitatud vaid selle üksuse volikogule, mille koosseisus on ühisamet moodustatud (omavalitsuse struktuuriüksus), vaid iga omavalitsusüksus peab oma kogukonna jaoks ise reeglid kehtestama. Sama loogika on KOKSis ka maakonna arengustrateegiatega (KOKS § 61, § 37³ ja 37⁴).

Haldusülesannete üleandmisele laieneb halduskoostöö seadus (edaspidi HKS). Omavalitsusüksus võib talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet volitada juriidilist või füüsilist isikut täitma seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel halduskoostöö seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga. Tuleb

arvestada, et kehtivad seadused ei võimalda omavalitsusüksusel oma haldusülesandeid teisele omavalitsusele halduslepinguga täitmiseks volitada ilma seadusest tuleneva volitusnormita konkreetse ülesande täitmiseks.

Kui üldreeglina tuleb HKS järgi isikuga haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmimisel juhinduda riigihangete seaduses teenuste hankelingu sõlmimise tingimustest ja riigihanke läbiviimise korrast, siis näeb HKS ette ka mõned erandid üldisest teenuste hanke kohustusest.

- Omavalitsusüksuste liidule riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise haldusleping;
- Mittetulundusühingule, mille liikmeteks saavad vastavalt põhikirjale olla ainult omavalitsusüksused, riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise haldusleping;
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6¹ lõikes 3¹ nimetatud haldusleping;⁷⁹
- Menetluses olevad KOKSi muudatused näevad ette täiendavaid ja vajalikke erandeid kohaliku omavalitsuse koostöö korraldamiseks haldusülesande üleandmisel.⁸⁰

Korraldusfunktsioon võib hõlmata ka teisi vajalikke tegevusi, et teenus saaks nõuetekohaselt osutatud, näiteks teenuse tellimist kolmandatelt isikutelt (nt erasektori ettevõtetelt või mittetulundusühingutelt), lepingute sõlmimist ja järelevalvet teenuse kvaliteedi üle.

Tuleb ka arvestada, et avaliku võimu volitustega haldusülesannet saab täita vaid ametiasutus ja ametnik, seda eraõiguslikule juriidilisele isikule halduslepinguga täitmiseks volitada ei saa. Näiteks väärtemenetlus on ülesanne, mida saab koostöös teise omavalitsusüksusega läbi viia ainult ametnik, st kohalike omavalitsuste ühisameti ametnik või teise omavalitsusüksuse ametnik. Riigikohus on leidnud, et väärtegade menetlemist ei ole võimalik delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule ning on muuhulgas märkinud:

„Oluline on silmas pidada, et tulenevalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lg-s 1 sätestatust on eraõiguslik juriidiline isik erahuvides ja selle juriidilise isiku liigi kohta käiva seaduse alusel loodud juriidiline isik. Seega tähendab karistusvõimu eraõiguslikule juriidilisele isikule delegeerimine vähemalt selle möönmist, et karistusvõimu võidakse teostada ka mistahes erahuvidest lähtuvalt. Sellist võimalust ei saa üldkogu arvates lugeda aktsepteeritavaks. Põhiseaduse kohase karistusvõimu teostamine eeldab karistusasutuse objektiivsust ja

⁷⁹ § 6¹. Omavalitsusüksuste ühiselt täidetavad ülesanded, nende täitmise pädevus ja rahastamine

(3¹) Regionaalarengu valdkonna eest vastutav minister võib volitada ministeeriumi valitsemisala vahendite arvelt riigieelarve seaduse § 53¹ lõike 1 alusel kehtestatud riigisisese regionaalarengu toetusprogrammi elluviimisega seotud haldusülesannet täitma käesoleva paragrahvi lõigete 2 ja 3 kohaselt määratud koostööorgani

⁸⁰ KOKSi ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu järgi ei pea HKS § 13 lõikes 1 sätestatud korda jälgima **omavalitsusüksusele**, omavalitsusüksuste liidule või **KOKS § 6¹ lõigetes 2 ja 3 alusel moodustatud maakondlikule koostööorganile** riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu puhul.

Kehtiv seadus ei võimalda jätta hankemenetlust korraldamata, kui omavalitsusüksus soovib anda haldusülesande täitmiseks maakondlikule arendusorganisatsioonile, mis on asutatud sihtasutuse vormis. Kehtiv HKS ja KOKS ei võimalda ühel KOVil volitada teisele halduslepinguga täitmiseks mõnd haldusülesannet. Eelnõuga kavandatakse KOKS § 62 täiendada lõikega 1¹, mille järgi võib seadusega või selle alusel omavalitsusüksusele pandud kohaliku elu küsimuse korraldamise ülesande halduslepinguga anda teise omavalitsusüksuse täita, kui seadus ei sätesta teisiti ja ülesande täitjaks ei ole seaduses määratud kindel omavalitsusorgan. Eelnõu on kättesaadav eelnõude infosüsteemis:

<https://eelnaud.valitsus.ee/main/mount/docList/345b8b87-0431-4aaa-ad59-6f0e7112fd8b>. (29.05.2025)

sõltumatust ning lähtumist eranditult vaid avalikest huvidest“ (RKÜKo 3-1-1-86-07, 16.05.2008).⁸¹

Teenuse osutamise osas ei ole reeglina piiranguid, kas osutada teenus ise, volitada seda täitma teist omavalitsusüksust, koostööinstitutsiooni või tellida teenus hanke korras era- või kolmandalt sektorilt.

Kokkuvõttes, riigi minimaalne kohustus on tagada koostöö efektiivne õiguslik raamistik ning see on hetkel üldjoontes täidetud. KOKS sätestab koostöö vormideks ühisasutuse (ühisametid), volitamise teisele omavalitsusele, eraõiguslikud koostööasutused (sh omavalitsusliidud, muud teenuste osutamiseks moodustatud juriidilised isikud) ja lepingulise koostöö. Seega on tagatud omavalitsusüksustele võimalus ise valida sobivaim koostöö institutsiooniline vorm lähtudes otstarbekuse põhimõttest, koostöövormi ei peaks seadusandja ka omavalitsusele enesekorraldusõiguse põhimõtet arvestades jäigalt ette kirjutama. Haldusülesannete täitmisele suunatud koostöö puhul tuleb sobivaks koostöövormiks pidada ühisasutust (ühisametit) või ülesande volitamist teisele omavalitsusüksusele.

Tuleb arvestada, et erinevad koostöövormid tuginevad isesugustele õiguslikele võimalustele ja piiridele ning kohaliku omavalitsuse tuumfunktsioonide (näiteks strateegiliste otsuste tegemine ja üldaktide andmine) ei saa volitada teistele subjektidele, omavalitsusüksustele.

Kui konkreetse omavalitsusliku ülesande puhul ei teki just tungivat vajadust mastaabiefekti saavutamiseks, teenuse kvaliteedi tõstmiseks või elanike põhiõiguste tagamiseks ülesannet teha omavalitsusüksustele koostöös täitmiseks kohustuslikuks, siis pigem on soovitatav jätkata seniste vabatahtlike koostöövormidega.

5.5 Asümmeetria ja koostöö ruumiline mõõde

Eestis on institutsionaliseeritud omavalitsusüksuste koostöö piirkond maakond. KOKS § 6¹ lg 1 kohaselt on omavalitsusüksuste ülesanne ühiselt kavandada maakonna arengut ja suunata selle elluviimist. Sellekohase ülesande võib anda maakondlikule või piirkondlikule liidule, koostöökokkuleppe alusel ühele kohaliku omavalitsuse üksusele või mõnele teisele kohaliku omavalitsuse üksuste käesoleva seaduse § 62 1. ja 2. lõikes nimetatud koostööorganile (ühisametile või -asutusele) või omavalitsusüksuste või omavalitsusüksuste liidu asutatud MTÜle või SA-le (koostööorgani koondnimetus - maakonna arendusorganisatsioon ehk MARO).⁸² Maakonnad aga ei ole alati sobiv koostööpiirkond, kuna ei arvesta asustussüsteemi funktsionaalset hierarhiat ning maakonnad on ka väga erineva suuruse ja/või elanike arvuga.

Alternatiivina sobib koostööpiirkondade määratlemise aluseks koostatav üleriigiline planeering.⁸³ Üleriigilise planeeringu oluliseks ülesandeks on asustuse arengu suunamine. Planeering annab suuniseid linnaliste asustusalade ja hajaasustuse iseloomu, teenuste võrgustiku ja elu- ja ettevõtluskeskkonna ruumivajaduste kujundamiseks. Üleriigilise planeeringu „Eesti 2050“ käigus koostatud asustuse arengusuundade koonduringu⁸⁴ raames

⁸¹ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-1-1-86-07> (29.05.2025)

⁸² https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2023-11/ekspertarvamus_OVL_roll_Sepp_Lohmus.pdf

⁸³ Vabariigi Valitsus algatas 5. jaanuaril 2023. a üleriigilise planeeringu „Eesti 2050“ ja selle keskkonnamõju strateegilise hindamise.

⁸⁴ <https://www.riigiplaneering.ee/uleriigiline-planeering/uleriigiline-planeering-eesti-2050/uuringud#asustuse-arengustsen>

on koostatud asustuse Eesti asustussüsteemi keskuste funktsionaalse hierarhia ettepanek, mida võib aluseks võtta teenuste koostööpiirkondade disainimisel.⁸⁵

Samuti sobib see juhul kui eriliigilistele keskustele soovitakse anda senisest täiendavaid rolle ja ülesandeid.

KOKKUVÕTE

Eesti kohaliku omavalitsuse pikaajalised väljakutsed eeldavad koostööl ja asümmeetril põhinevate mudelite rakendamist.

Eesti kohaliku omavalitsuse süsteem on üldjoontes sümmeetriline, mis tähendab, et kõik sama tasandi omavalitsusüksused täidavad kohustuslikke põhiülesandeid ühetaolise õiguste ja kohustuste ning rahastamismudeli alusel. Rahvusvaheline praktika näitab, et kuna riigi omavalitsusüksuste suutlikkus ja piirkondlikud tingimused on erinevad, siis täielikult sümmeetrilist omavalitsussüsteemi ei eksisteeri. Isegi kõige laiema detsentraliseerituse astme ja võimekamate omavalitsusüksustega Taanis rakendatakse sümmeetrilise süsteemi raames asümmeetrilise elemente.

Asümmeetrilised lahendused tähendavad seda, et omavalitsusüksuste ülesanded või üksuste rahastamise ja vastutuse ulatus võib erineda sõltuvalt geograafilisest asukohast, võimekusest või muust muutujast lähtudes. Asümmeetriliseks lahenduseks on ka see kui omavalitsusüksused on kohustatud teatud tingimustel ülesannet ühiselt täima (koostööd tegema). Sellise lähenemise eelduseks on vajadus paremini arvestada omavalitsusüksuste erinevusi ning pakkuda paindlikkust ja efektiivseid lahendusi, eriti tagamaaliste piirkondade puhul.

Eestis kajastub asümmeetrilise teatud spetsiifiliste ülesannete täitmises, näiteks perekonnaseisutoimingutes, kus maakonnakeskuse omavalitsusüksused täidavad mõningaid lisaülesandeid. Tõsi küll, täna täidetavate perekonnaseisutoimingute puhul on tegemist omavalitsusüksustele delegeeritud riikliku ülesandega.

Eesti omavalitsussüsteemis on asümmeetrilise võimalikkus seotud põhiseaduses sätestatud enesekorraldusõigusega, kohaliku omavalitsuse kohustusega tagada üleriigiliselt võrreldaval tasemel põhiteenuste kasutajate põhiõigused ja omavalitsusüksuste võimekusega. Põhiseadus ei välista asümmeetriliste lahenduste, eeskätt kohustusliku koostöö kasutamist kui:

- See on eesmärgipõhine, ei ole meelevaldne ning sellega tagatakse teised omavalitsuslikud väärtused (kohalik demokraatia, enesekorraldusõigus, subsidiaarsuse põhimõte ja ülesannete jätkuv täitmine kohalikul tasandil).
- Kohustuslikus koostöös korraldatakse esmajärjekorras põhiteenuseid, kus omavalitsusüksuse enda poliitiline otsustusõigus on minimaalne, st eeskätt haldusülesannete täitmise seotud ja korraldusfunktsioone.
- Omavalitsusüksusel säilib kaalutusõigus ja kaasotsustusõigus kohalike ülesannete täitmisel, sealhulgas kohustuslike teenuste finantseerimisel – kohustuslik koostöö ei tohi toimuda ilma teis(t)e omavalitsuse üksus(t)ega kokkuleppeta (halduslepinguta) ja otsustusprotsessis kaasa rääkimata.

⁸⁵ Ettepanek eristab üleriigilisi linnu, regionaalseid linnu, piirkondlikke linnu ja väikelinnu/suuremaid maalisi keskusi.

Asümmeetria või koostööpiirkondade määratlemisel võib lisaks maakonnapõhisele jaotusele aluseks võtta üleriigilise planeeringuga määratletud asulate hierarhia võrgustikud- üleriigilised linnad, regionaalsed linnad, piirkondlikud linnad ja väikelinnad/maalised keskused.

Omavalitsusüksused peavad olema võimelised valdava osa oma põhiseaduslikest ülesannetest täitma ise ja kohustuslik koostöö on kaalutletud valik piiratud mahus põhiõiguste ja avaliku huvi seisukohalt oluliste kohaliku elu ülesannete (põhiteenuste) korraldamisel. Kui kohustuslikus koostöös tagatavad põhiteenused muutuvad mahult valdavaks, on mõistlik kaaluda omavalitsusüksuste konsolideerimisele suunatud haldusreformi läbiviimist. See ei välista samal ajal omavalitsusüksuste vabatahtlikku ühinemist, mida riik võiks jätkuvalt rahaliselt motiveerida.

Edasised poliitikaettepanekud

1. Kohaliku omavalitsuse ülesannete reformid tuleb kavandada keskvalitsuse (ministeeriumide) ja kohaliku omavalitsuse esindusorganisatsiooni (Eesti Linnade ja Valdade Liit) koostöös, kaasates Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi regionaalvaldkonna osakonnad.
2. Avalikes huvides on keskvalitsusele (ministeeriumidele) targaks partneriks olev Eesti Linnade ja Valdade Liit.
3. Riigil on minimaalne kohustus tagada koostööd toetav tõhus õigusraamistik. See on praegu üldjoontes olemas. Menetluses oleva Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) muutmise eelnõuga lahendatakse kitsaskohad, mis puudutavad ülesannete korraldamise volitamist teisele omavalitsusüksusele.⁸⁶
4. Teenuspiirkondade kujundamisel võib, sõltuvalt kavandatava ülesande ulatusest ja iseloomust, lähtuda maakondliku jaotusest või üleriigilise planeeringu (ÜRP) keskuste funktsionaalsest hierarhiast.
5. Soovitame pakkuda tsentraalset tuge kohalikele omavalitsusüksustele avalike teenuste hindamisel ning uute lahenduste väljatöötamisel ja juurutamisel, sh ekspertiisid, juhendid, koolitused, nõustamine, andmed ja toetusmeetmed.
6. Vajadusel saab koostöö kohustuslikkuse kehtestada konkreetse põhiteenuse miinimumnõuete kaudu. Haldusülesannete täitmisel (põhiteenuse korraldamisel) tuleks eelistada ühisameid või volitada ülesanne teisele omavalitsusüksusele (soovitavalt hierarhias kõrgemal asuvale keskusele).
7. Kohalike teenuste reformi lahendusi (sh kohustuslik koostöö ja asümmeetria) tuleks esmalt katsetada vabatahtlikes pilootprojektides, valides sobivad teenuspiirkonnad ja partnerid ning pakkudes neile vajalikku tuge.

⁸⁶ <https://eelnou.valitsus.ee/main/mount/docList/345b8b87-0431-4aaa-ad59-6f0e7112fd8b>.
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3011a1fa-2760-4ae2-90ef-57f68128bff8/kohaliku-omavalitsuse-korralduse-seaduse-ja-sellega-seonduvate-seaduste-muutmise-seadus/>

Tulevikuomavalitsuse mudelite piloteerimine ruumilises planeerimises

KOV koostöö suurendamine IT valdkonnas, projekti ellu viimine

Lisa 1 Enesekorraldusõigus ja finantsautonoomia

Eesti kohaliku omavalitsuse (KOV) põhiseaduslikuks aluseks on idee kogukonnast, kelle ülesandeks on lahendada kohalikke probleeme ja korraldada kohalikes huvides kogukonna elu, arvestades kohaliku elu eripära. Kohaliku omavalitsuse ülesanne on niisiis teatud avalike ülesannete täitmine inimestele võimalikult lähedal.⁸⁷ KOV-id eksisteerivad avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise⁸⁸ ja tasakaalustamise huvides (vertikaalne võimude lahusus). Vastavalt PS § 154 lõikele 1 otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt (omavalitsusüksuste enesekorraldusõigus). Enesekorraldusõiguse tagatise (PS § 154 lg 1 ja § 160, EKO art 4 lg-d 2 ja 4, art 6 lg 1) kui KOV põhitagatise põhisisuks ongi varem viidatud otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel,⁸⁹ millesse ei tohi riigivõim meelevaldselt sekkuda⁹⁰.

Seega on eelistatud avaliku ülesande täitmine kohalikul tasandil. Kohaliku elu küsimuse valla või linna pädevusest riigi pädevusse võtmise põhiseaduspärasus eeldab muu hulgas, et sellist meedet õigustavad ülekaalukad põhjused, mis kaaluvad üles KOV enesekorraldusõiguse (PS § 154 lg 1) piirangu ja subsidiaarsuse põhimõtte (EKO art 4 lg 3).

Teatud juhtudel võib avalikke huve silmas pidades olla otstarbekas KOVile riigi ülesannete täitmise delegeerimine, võimaldades tagada nende täitmise kõikjal riigi territooriumil kohalikust olukorrast hästi informeeritud ja kergesti kättesaadavate valla- ja linnaametnike poolt väiksemate kuludega. Võimalik on nii ülesandevaldkonna kui ka osaülesande delegeerimine.⁹¹ Traditsioonilisi riigi ehk n-ö riigi tuumikülesandeid (nt kohtuvõim, karistuspoliitika) KOVidele täitmiseks anda ei saa. KOVile riigi ülesannete määramisel peab seadusandja muuhulgas kaalutlema, kas konkreetset ülesannet saab riik oma võimupädevusest välja anda või tegemist on riigi tuumikülesandega.

Õigusloomes tuleb ka arvestada vajadusega eristada KOV välist ja sisemist enesekorraldusõigust. KOV sisemisse enesekorraldusõigusesse riik sekkuma ei peaks – KOVil on õigus kujundada oma sisemine organisatsioon ning kehtestada töökorraldus- ja

⁸⁷ Subsidiaarsus- ehk lähimuspõhimõtte tuleneb Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (EKO) artikli 4 lõikest 3: *Avalikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad haldusorganid. Kohustuste määramine mõnele teisele haldusorganile peab olema õigustatud, võttes arvesse ülesande ulatust ja iseloomu ning tõhususe ja säästlikkuse nõudeid.* Vt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 2016 lahend asjas nr 3-4-1-3-16, p 89.

⁸⁸ Riigikohus on korduvalt väljendanud seisukohta, et kohaliku omavalitsuse üksused eksisteerivad küll avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides, kuid nad ei ole põhiseaduse kohaselt mõeldud olema „riigid riigis“ (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. jaanuari 2016. a otsus asjas nr 3-4-1-30-15, punkt 29). Seadusandjal on sellest tulenevalt suur otsustusruum kohalike omavalitsuste süsteemi kujundamisel (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 2016 lahend asjas nr 3-4-1-3-16, p 89).

⁸⁹ <https://pohiseadus.ee/sisu/3672>

⁹⁰ Meelevaldsuse kontrolli puhul hinnatakse, kas regulatsioonil on põhiseaduspärane/legitiimne eesmärk ning kas regulatsioon aitab seda eesmärki saavutada.

⁹¹ Vt ka: https://pohiseadus.ee/sisu/3639/paragrahv_154.

menetlusreeglid. EKOH artikli 6 lõike 1 järgi võivad KOVid oma haldusstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele vastavaks ning tagada tõhus töökorraldus. Seda põhimõtet peab järgima küsimustes, mis ei nõua seaduse ühetaolise kohaldamise huvides detailse regulatsiooni säilitamist. Seadusega tuleb lahendada KOVide välimist korraldust puudutavad küsimused, nt mis on seotud volikogu passiivse valimisõiguse teostamisega, mandaadi algamise, peatumise ja lõppemisega, isikute põhiõigustesse sekkumisega.

PSis sätestatud isikute põhiõiguste tagamiseks võib põhiteenustele kehtestada miinimumnõuded (*nt nõuded teenuste minimaalsele loetelule, osutajate pädevusele ja hulgale, sisule, sihtgrupile, ajalisele-ruumilisele ulatusele, osutamise ruumidele, maa-alale jm*), jättes siiski KOV-ile vabaduse ülesande täitmise viisi ja korda ise määratleda. Miinimumnõudeid ei saa segamini ajada soovitud tulemustega ja selle põhjal kehtestatud nõuetega. Riigikohus on sedastanud, et kui seadus ei jäta kohaliku ülesande täitmisel võimalust ülesande täitmise täpsemat korda või viisi ise määratleda, võib tegemist olla kas riikliku ülesandega või, sõltuvalt ülesande sisust, põhjendamatu enesekorraldusõiguse piiranguga. Riikliku ülesande täitmise kulud tuleb PS § 154 lõike 2 kohaselt katta täielikult riigieelarvest.⁹²

Enesekorraldusõigusele kõrval on KOV tagatistena muuhulgas eristatud ka nende finantstagatis ja eelarve iseseisvuse (PS § 157 lg 1) tagatis. Finantstagatise (PS § 154 ja § 157 lg 2, EKOH art 9) alla kuuluvad õigused on suunatud enesekorraldusõiguse kasutamiseks vajalike tingimuste loomisele, seondudes valdade ja linnade majandusliku suutlikkusega täita avalikke ülesandeid. Nõuetekohase KOVide rahastamise mehhanismi loomine on PS §-st 154 tulenevalt riigi ülesanne. Võrreldes PS § 154 lg-s 1 sisalduva KOV põhitagatisega – enesekorraldusõigusega – on finantstagatisega seotud õigused teisejärgulised.

KOVidele kohustuste suurendamisel tuleb leida lahendus ka sellega kaasnevate täiendavate kulude katmiseks. See ei tähenda alati riigi toetuse suurendamist, vaid võib seisneda samuti elanike omaosaluse suurendamises (kohalikud maksud või tasud), kokkuhoiul muudes valdkondades või muudes lahendustes. Siiski kui õigustloova akti andmise tulemusena või andmata jätmise tõttu pole vallale või linnale tagatud raha omavalitsuslike ülesannete täitmiseks minimaalselt vajalikus mahu või riigieelarvest pole eraldatud piisavalt raha riiklike ülesannete täitmiseks, samuti juhtudel, kui KOVile on muul viisil õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju, võib ta esimese astme halduskohtus esitada RVastS §-st 14 tuleneva kahju hüvitamise nõude ja taotleda õigustloova akti andmata jätmise PS-ga vastuolus olevaks tunnistamist.

Vastavalt EKOH art 9 art 7 ei võta toetuste saamine kohaliku omavalitsuse üksuselt ära tema põhivabadust tegutseda oma pädevuse raames omal äranägemisel – ehk ka KOV täidetavate kohalike ülesannete katteks antavate sihtotstarbeliste toetuse tingimuste seadmisel tuleb arvestada, et ebaproportsionaalselt ei piirataks nende enesekorraldusõigust ning riik ei kasutataks sihtotstarbelisust võimalusena, millega mööda minna KOV enesekorraldusõiguse tagatisest.

Tähtis kriteerium omavalitsuslike ülesannete minimaalse rahastamisvajaduse kindlaksmääramiseks konkreetse KOV puhul on see, et viimase poolt osutatavate avalike teenuste tase ei langeks rahapuuduse tõttu oluliselt madalamale sarnaste teenuste üldisest tasemest Eesti teistes KOVides. Tulenevalt PS §-st 14 ei saa riik lasta tekkida olukorral, kus

⁹² Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 lahend asjas nr 3-4-1-8-09.

esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- ja või asukohajärgse KOV majanduslik suutlikkus.

Väiksemate rahaliste vahenditega kohalike võimuorganite kaitseks on vajalik rakendada rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebaühtlast jagunemist. Need mehhanismid ei kahanda kohalike võimuorganite otsustamisvõimet oma volituste piires. Paragrahvi 154 lg-st 1 tuleneb, et omavalitsuslike ülesannete rahastatus ei tohi sattuda tervikuna ebaproportsionaalselt suurde sõltuvusse riigi ühekordsetest rahaeraldistest, vaid peab peegeldama adekvaatselt üldist majanduslikku olukorda. Samuti peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem arvestama erinevustega KOVü-de sotsiaalses, demograafilises ja majanduslikus olukorras.

Finantssüsteem, millele tuginevad kohaliku omavalitsuse üksuste rahalised vahendid, peab olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, et arvestada neile pandud ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegeliku muutumisega.

Kohalike maksude kehtestamise õigus on üks omavalitsusüksuse finantstagatise, mille eesmärk on tagada omavalitsusüksusele piisavad rahalised vahendid. Ka EKOH art 9 lg 3 sätestab, et vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest, mille suuruse kohalikud võimuorganid võivad seadusega lubatud piires ise määrata. PS § 157 lg-s 2 sätestatud seadusliku aluse nõue ei ammendu üksnes maksu nimetamisega maksuseaduses, vaid viimases peavad olema sätestatud kohaliku maksu objekt, maksumaksja ja maksu saaja. Maksuseaduses ei pea olema sätestatud kohaliku maksu tasumise kord ja tähtpäev ega maksuvabastus. Maksu tasumise kord ja tähtpäev on korralduslikud küsimused, mis ei ole seotud põhiõiguste tagamise vajadusega, ja maksuvabastus on maksumaksjale soodustav.