

Tartu Ülikool  
Majandusteaduskond  
Rahvamajanduse instituut  
Välismajanduse õppetool

Magistriprojekt ärijuhtimise kutsekraadi taotlemiseks

Nr. ....

Margus Pleksner

**EESTI VALDADE ARENGUKAVADE MÕJU VALDADE  
EELARVETELE**

Juhendaja: dotsent Uno Silberg

Tartu 2005

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. VALDADE OLEMUS JA KOHT HALDUSSÜSTEEMIS .....	6
1.1. Avaliku halduse ja kohaliku omavalitsuse mõiste .....	6
1.2. Kohalike omavalitsuste funktsioonid .....	15
1.3. Kohalike omavalitsuste eelarvete tulude ja kulude struktuur.....	24
2. VALLA ARENGUKAVADE MÕJU VALLA EELARVETELE.....	34
2.1. Valdade juhtimise teoreetilised alused .....	34
2.2. Valdade arengukavade mõju analüüs .....	43
KOKKUVÕTE .....	51
KASUTATUD KIRJANDUS .....	54
Lisad.....	58
Lisa 1 .....	58
Lisa 2 .....	61
Lisa 3 .....	65
SUMMARY .....	67

## SISSEJUHATUS

Eesti Vabariigi Põhiseaduse paragrahvi 154 alusel otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused ning paragrahvi 155 järgi on kohaliku omavalitsuse üksused vallad ja linnad.

Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale allakirjutanud riigid (s.h. Eesti) arvestavad, et kohalik omavalitsus on üks demokraatliku valitsemisviisi põhilisi alustugesid ning teavad, et kohalike omavalitsuste kaitse ja tugevdamine erinevates Euroopa riikides annab olulise panuse demokraatiale ning võimu detsentraliseerimise põhimõtetele tugineva Euroopa ülesehitamisele. Hartaga liitunud riigid kinnitavad, et on tarvis demokraatlikult moodustatud tuginevaid kohalikke omavalitsusasutusi, millel on oma kohustuste, nende kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning tarvilike rahaliste vahendite suhtes ulatuslik autonoomia. Harta järgi tähendab kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust.

Eesti demokraatliku õigusriigi ja isereguleeruva turusuhete süsteemi ülesehitamine on kulgenud paralleelselt ja samaaegselt ning jõudnud niisugusesse arengufaasi, kus püütakse saavutada riigi ja majanduse säästvat arengut. Arenenud riikides on juba pikalt toimunud arutelud avaliku ja erasektori juhtimise sarnasuste ja erinevuste üle. Üks võtmeküsimusi on olnud erasektori juhtimismeetodite kasutamise võimalikkus avalikus sektoris. Üldiselt ollakse seisukohal, et sarnaselt eraorganisatsioonidega, vajavad ka keskvalitsus ja omavalitsused tulevikku vaatavaid kavasid või plaane. Arengukavade koostamise nõue seati Eestis kohalikele omavalitsustele 1991. aastal, seoses neile omavalitsusliku staatuse andmisega. Tookordsed arengukavad olid koostatud enamikul juhtudel vaid ressursside inventuurina ja kohalikel omavalitsustel ei olnud neist tegelikkuses olulist abi.

Käesoleva uurimistöö eesmärgiks on analüüsida Eesti valdade arengukavade mõju eelarvetele ja koostada ettepanekud arengukavade koostamise täiustamiseks.

Eesmärgi saavutamiseks püstitati järgmised uurimisülesanded:

1. Määratleda Eesti Vabariigi haldussüsteem ja kohalik omavalitsus selles.
2. Võrrelda Inglismaa, Walesi, Saksamaa Liitvabariigi ja Eesti Vabariigi kohalike omavalitsuste funktsioone ja eelarvete kujunemist.
3. Tutvustada valdade juhtimise teoreetilisi käsitlusi.
4. Analüüsida valdade arengukavade mõju eelarvetele.
5. Esitada ettepanekud valdade arengukavade koostamise täiustamiseks.

Töö hüpoteesiks on, et valdade eelarvete koostamisel arvestatakse arengukavast tulenevate eesmärkidega vähe, mistõttu on valdade arengukavade mõju eelarvetele väike.

Töö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis avatakse avaliku halduse mõiste, määratletakse Eesti Vabariigi haldussüsteem ja kohalikud omavalitsused selles. Tuuakse teoreetiline käsitlus riigi ja kohaliku omavalitsuse funktsioonide kujunemisest. Võrreldakse Eesti Vabariigi, Inglismaa, Walesi ja Saksamaa Liitvabariigi kohalike omavalitsuste funktsioone ja eelarvete kujunemist.

Teises peatükis käsitletakse valdade juhtimise teoreetilist tausta ja analüüsitakse Eesti vallavanemate hulgas 2005. aasta märtsis läbi viidud küsitluse tulemusi. Teoreetilise käsitluse ja analüüsi põhjal koostatakse ettepanekud valdade arengukavade koostamise täiustamiseks.

Käesolevas uurimistöös käsitletakse kohalikest omavalitsustest ainult valdasid, kuna Eesti valdade haldussuutlikkus ja juhtimisega seotud probleemid on haldusreformi üks peamisi teemasid. Üldiselt ollakse seisukohal, et väiksemates valdades ei ole kohaliku omavalitsuse õigus ja võime täita temale pandud kohustusi kooskõlas. Teise põhjusena võib tuua Eesti fiskaalsüsteemi tsentraliseerituse ja sellega seoses kohalike omavalitsuste sõltumatuse teemat. Nimelt on teadlased (Ulst, Trasberg, Reiljan jt.) seisukohal, et Eesti praegune fiskaalsüsteem annab kohalikele omavalitsustele ebapiisava fiskaalautonoomia, soosib ülalpeetavuse mentaliteeti ja suurendab kohalike

omavalitsuste vastutamatust kohaliku elu korraldatuse eest. Kolmanda põhjusena võib tuua valdade lühikest ajalugu. Eesti vallad kasvasid 19. sajandil välja mõisatest ja 90-ndatel aastatel Eesti taasiseseisvumisega seoses sotsialistlikest ühismajanditest. Seepärast pole valdade iseotsustamise ja omavalitsuse traditsioon eriti pikk ning kogemused kuigi suured.

# 1. VALDADE OLEMUS JA KOHT HALDUSSÜSTEEMIS

## 1.1. Avaliku halduse ja kohaliku omavalitsuse mõiste

**Haldus** on üldisemas tähenduses iga korraldav ja eesmärgistatud tegevus. Selliselt võib ka käsitleda tööstus- või kaubandusettevõtte haldust, teatud ühingu asjade haldust, riigihaldust jne. Kõigile halduse liikidele on suuremal või vähemal määral iseloomulikud teatud struktuuri- ja korralduse printsiibid. Kuid peamiselt mõistetakse haldussüsteemina riigielu korraldamise süsteemi.

Halduse võib teatud tunnuste põhjal jagada erahalduseks ja avalikuks halduseks (Merusk, Koolmeister 1995: 9).

Haldussüsteem on hierarhiline struktuur- see tagab stabiilsuse ja tasakaalustatuse. Organisatsioonilisest lähtekohast on haldussüsteem valitsusaparaat erinevatel tasanditel. Valitsemine on seaduste loomise, kontrollimise, riigi suunamise ja reguleerimise protsess. (Dunleavy 1995: 1)

Mõistel "haldus" on eesti keeles kahene tähendus (ENE 3. kd. 1988: 285):

- 1) haldus kui ühiskonna funktsioon- organisatsiooniliste toimingute sooritamine inimeste ühises tegevuses seatud eesmärkide saavutamiseks, mis eeldab allumist ühisele autoriteedile ja teostub organisatsioonilistes suhetes;
- 2) haldus kui riigi funktsioonide teostamise vorm- riigiorganite täitev ja korraldav tegevus seaduste alusel ja nende täitmiseks.

Termin avalik haldus või haldusjuhtimine on tulnud tõlkena kasutusele inglise keelest (*public administration*), mis väljendab täpsemalt mõtet haldusest kui riigi funktsioonide teostamise vormist. Saksa keeles kasutatakse nii mõistet *die Verwaltung*, mis tähendab haldamist või ka valitsemist. Avalik-õigusliku isiku kohta öeldakse *öffentlicher Dienst*, mis tõlkes tähendab ka avalikku teenistust.

Eestis kehtiva avaliku teenistuse seaduse (RT I, 1995, 16, 228) järgi tähendab avalik teenistus töötamist riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses.

Õigusosalases kirjanduses tuuakse järgmised avaliku halduse tunnused (Merusk, Koolmeister 1995: 18):

1. Haldus on sotsiaalselt kujundav tegevus, tema esemeks on inimeste sotsiaalne elu. Haldus tegeleb kogukonna ja seal elavate inimeste asjadega.
2. Avalik haldus peab olema orienteeritud avalikele huvidele. Eesti Vabariigi põhiseaduses ei kasutata mõistet “avalikud huvid”, vaid räägitakse üldistest huvidest. Põhiseaduse kontekstist tulenevalt võib öelda, et tegemist on identsete mõistetega.
3. Haldus on eelkõige aktiivne, tulevikku suunatud tegevus. Ühe osa haldustegevuse sisust moodustab seaduste täitmine, seaduste rakendamine. Teise osa ka nende ülesannete elluviimine, mis otseselt ei ole seadusega kindlaks määratud. Kogu see tegevus on suunatud tulevikku ja kujutab endast loomingulist tegevust, mille aluseks on haldusorganite endi initsiatiiv ning ettekujutused elanikkonna vajadustest.
4. Halduse sisuks on konkreetsete abinõude rakendamine üksikjuhtumite reguleerimiseks ning kindlaksmääratud plaanide teostamine.
5. Ulatusliku kontrolli olemasolu halduse kui tegevuse üle.
6. Riigivõimu vahendite kasutamine haldusülesannete täitmisel.

Avalikku sektorisse jääb kogu inimtegevus, mis ei kuulu eraelu, s.t. perekonna või leibkonna sisemise korrastamise hulka. Seetõttu tähendab „avalik“ nii riiklikku kui ühiskondlikku kogu tegevust, mis toimub väljaspool eraelu. (Heidenheimer *et al.* 1995: 5)

Avaliku sektori iseloomulikeks tunnusteks peetakse võrdsust, õiglust, järjepidevust, avatust, selgust, läbipaistvust, kontrollitavust, vastutust ja legitiimsust (Peters 1996: 132-133).

Käesoleva töö seisukohal on oluline vaadelda avaliku sektori “aktiivset, tulevikku suunatud tegevust” mille tulemusena koostatakse arengukavasid ja eelarveid, viiakse ellu poliitikaid ja kogutakse makse.

Käsitledes avalikku sektorit rahvamajanduse arvepidamise kontekstis, defineeritakse avalikku või valitsussektorit majandussektorina ettevõtlussektori, ja mittetulundussektori kõrval. Majanduse sektoriteks jaotumine tuleneb tulude ja kulude iseärasustest eri sektorites. Valitsussektori iseärasused tulenevad valitsuse tehingute (transaktsioonide) iseärasustest. Valitsus saab tulu peamiselt maksustamisest ja mõjutab majanduse teisi sektoreid oma fiskaalpoliitikaga<sup>1</sup> (maksu- ja eelarvepoliitika) ning kulutamise- ja investeerimisotsuste (avaliku sektori kulud) kaudu. (Collins, 1993: 451)

Lane käsitluses (Lane 1996: 13 – 15) on avalik sektor valitsuse tegevus ja selle tagajärjed, riigi üldine otsuste langetamine ja selle tagajärjed, valitsuse kulud ja investeeringud, valitsuse toodang ja valitsuse ülekanded. Avalikus sektoris lahendatavad ülesanded on tavaliselt sellised, mida ei saa lahendada eralepingutega ja millega kaasnevad suured tehingukulud (*Ibid.*: 77).

Eristamaks valitsussektori institutsioone teistest sektoritest nende tegevuse iseloomu ja eesmärkide järgi, võib lähtuda sellest, et valitsuse põhieesmärk on ellu viia poliitikat, tootes mitterealiseeritavaid teenuseid peamiselt kollektiivseks tarbimiseks ja jaotada ümber sissetulekuid (teha ülekandeid ühelt sektorilt teisele), kusjuures ümberjaotamist finantseeritakse põhiliselt kodumajapidamiste ja ettevõtlussektori maksudest. (Ulst 2003: 53)

Haldussüsteemi ehk avaliku halduse funktsioneerimiseks on niisiis vajalik hästi kujundatud avaliku halduse hierarhiline ja avalik institutsionaalne struktuur: normid, reeglid, seadused ja nende tagamismehhanismid (s.h. võimuorganid ja ametnikud). Teine komponent on raha ja vara, millega tagatakse haldus-, majandus ja teiste poliitikate elluviimine. Kolmanda komponendina võib rõhutada avaliku halduse tulevikku suunatud tegevust ühiskonna ühiste eesmärkide saavutamiseks.

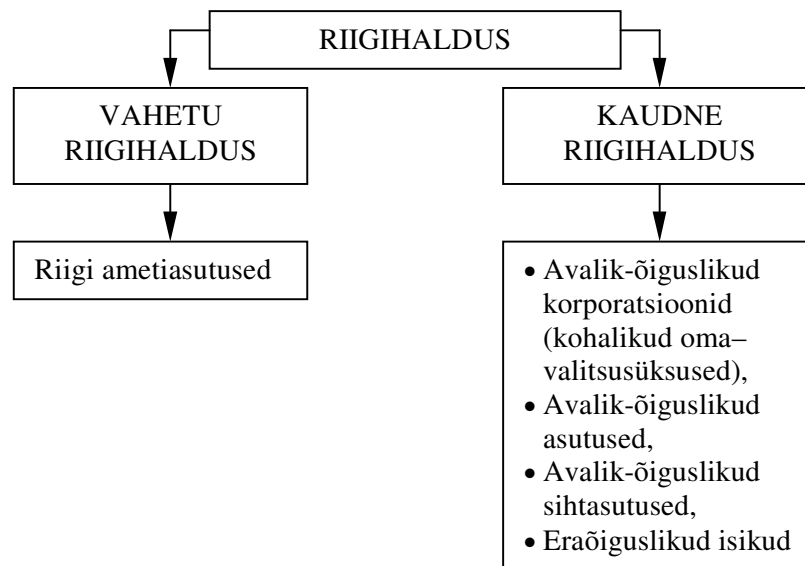
**Kohalik omavalitsus** esindab haldussüsteemi madalaimat valitsustasandit. Riik võib delegeerida üksikuid avalik-õiguslikke funktsioone mitteriiklikele formaalsetele struktuuridele, täiendades selliselt riiklikku juhtimist omavalitsusliku juhtimisega. Kohalikul omavalitsusel on haldussüsteemi toimimises kahene roll:

- pakkuda kodanikele avalikke hüvesid neile kõige lähemal asuval valitsustasandil,

---

<sup>1</sup> Fiskaalne – riigi rahandusse, eelarvesse puutuv, finantsküsimumustega seonduv (Võõrsõnastik 1999: 186).

- võimaldada kodanikel otsustada oma igapäevaelu küsimuste üle.



**Joonis 1.** Riigihalduse jagunemine. Merusk, Koolmeister 1995: 69.

Kehtiva õiguse järgi on avalik-õiguslikeks korporatsioonideks (vt. joonis 1) eelkõige kohalikud omavalitsusüksused- vallad ja linnad. Avalik-õiguslik korporatsioon on liikmeskonna alusel organiseeritud õigusvõimeline avalik-õiguslik ühendus, kes on varustatud avaliku võimu volitustega ja täidab riikliku järeelvalve all riigi haldusülesandeid. (Forshoff 1973, viidatud Merusk, Koolmeister 1995: 63 vahendusel)

ÜRO Haldusjuhtimise büroo definitsiooni kohaselt on kohalik omavalitsus “rahvuse või riigi poliitiline alajaotus, mis on seadustatud ja omab kindlat kontrolli kohalike asjade üle, kaasa arvatud maksude kehtestamise õigus. Sellise üksuse valitsev kogu on valitud või kohalikult määratud. (Ola 1984: 7)

Euroopa kohalike omavalitsuste harta, mille Eesti ratifitseeris 1994. aastal (RT II 1994, 26, 95), artikkel 3 defineerib kohalikku omavalitsust kui: “kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust”. Järgnevalt on lisatud: “Seda õigust kasutavad otsestel, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud nõukogu või esinduskogu liikmed. Antud nõukogul või esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid. See tingimus ei tohi mingil moel mõjutada

kodanike võimalust pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud.”

Siin toodud kahes definitsioonis erineb “valitsev kogu” “esinduskogust”. ÜRO definitsiooni kohaselt võib nimetatud kogu olla ka “kohalikult määratud”. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sätestab selgesõnaliselt “otsestel, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud nõukogu või esinduskogu”. Eeltoodud kahe definitsiooni kohaselt peab kohalik omavalitsus vastama järgmistele tunnusjoontele:

- 1) toimimise peab tagama põhiseadus või seadus;
- 2) kindlaksmääratud elanikkond ja territoorium;
- 3) institutsionaalne struktuur seadusandliku- ja täitevvõimu realiseerimiseks;
- 4) võimu ja funktsioonide olemasolu.

**Eesti Vabariigis** on vastavalt Põhiseaduse paragrahvile 155 (RT 1992, 26, 349) kohaliku omavalitsuse üksusteks vallad ja linnad. Põhiseaduse järgi võib kohalik omavalitsus otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt. Kohaliku omavalitsuse esinduskoguks on volikogu, mis valitakse kolmeks aastaks (seoses Põhiseaduse muudatusega valitakse volikogud alates 17.10.2005.a neljaks aastaks). Kohalikul omavalitsusel on oma iseseisev eelarve ja valdadel ning linnadel on seaduse alusel õigus kehtestada ning koguda makse ja panna peale koormisi.

Riigiõiguslikust aspektist võib kohalikku omavalitsust riigikeskse lähenemise korral vaadelda kui riigi haldussüsteemi osa, mis on oma võimu saanud detsentraliseerimise korras subsidiaarsusprintsipi<sup>2</sup> lähtudes. Kogukondliku lähenemise puhul tunnustatakse kohaliku kogukonna omavalitsusõigust, mis ei pärine riigilt, vaid kogukonnalt – kusjuures kohalik omavalitsus delegerib osa saadud võimust riigile. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuande (Eesti Vabariigi Põhiseaduse ... 2005) kohaselt kujutab põhiseaduse tekst enesest kompromissi. § 154 lõige 1 viitab lähtumisele kogukondlikust ja lõige 2 riiklikust teooriast. Omavalitsusteooria eelistust ei määra ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Harta regulatsioon on samavõrra lahtine kui Eesti Põhiseaduse regulatsioon. Euroopa

---

<sup>2</sup> Subsidiaarne – abistav, toetav (Võõrsõnastik 1999: 539).

võimalikult tiheda ühendamise kontekstis ilmselt soodustatakse kogukondliku mõtteviisi teket, kuna tugev omavalitsus nõrgestab rahvusriigi rolli. Lahtine regulatsioon Eesti Vabariigi Põhiseaduses on selles mõttes positiivne, et jätab võimaluse luua kohaliku omavalitsuse õiguslikud alused kas kogukonna- või riigikeskselt selleks Põhiseadust muutmata.

Eesti Entsüklopeedia andmetel (10. kd. 1998: 155) tähendas vald Balti maades ürgkogukondliku korra lagunemise ajal arvatavasti mingit sugukonnavälist võimu ning sellele vastavat võimkonda (skandinaavia laensõna “vald” tähendas algselt võimu, võrdluseks *meelevald*, *vägivald*), 17. ja 18. sajandil tähendas see mõisamaad koos sellel elavate talupoegade ja 18. sajandil lõpus hakkas vald tähendama talurahvakogukonda. Pärast pärisorjuse kaotamist (Eestimaal 1816, Liivimaal 1819) hakati valdu moodustama peamiselt mõisate kaupa, kohati asutati väikestest mõisatest ka ühendatud vallakogukondi. Vald oli sealtpeale mõisast sõltuv seisuslik ( $\frac{2}{3}$  volikogu liikmeid valiti peremeeste,  $\frac{1}{3}$  sulaste seast) haldusüksus, mille eesotsas oli talitaja (Eestimaal) või kaks võõrmündrit (Liivimaal). Baltimaade vallaseadusega (1866) võeti vald mõisniku eestkoste alt ja muudeti riiklikuks haldusüksuseks: vallaametnikud said palgalisteks, seisusi täpsustati (pärisomanikud, rentnikud, talusulased, mõisamoonakad ja kindla elukohata isikud). 1890. aastail algas valdade suurendamine (1891-93 vähenes valdade arv mitu korda: enne oli valdu üle 1000, pärast alla 400). 12. aprillil 1917. aastal asendati seisuslikud vallavolikogud demokraatlikult valitud nõukogudega ja vallad hakkasid haldama ka mõisamaad, 1926. aastal võeti taas kasutusele volikogu nimetus. Aastatel 1935-1839 valdu korrastati, et suurendada nende elujõulisust ja territoriaalset kompaktsust (valdade ühendamine jõustus 1. aprillil 1939. aastal). Eesti NSV-s asutati 1945. aastal valdade allüksustena külanõukogud, maarajoonide moodustamisega sügisel 1950. aastal vallad kaotati.

Kohaliku omavalitsuse süsteemi hakati taaslooma 1989. aasta sügisel, kui viidi esimeste vabade valimistena läbi valimised kohalikesse võimuorganitesse: küla ja linna rahvasaadikute nõukogudesse. Kohaliku omavalitsuse aluste seadus jõustus 1. jaanuarist 1990. aastal. Peale Eesti taasiseseisvumist on kohalikud omavalitsused olnud pidevas muutumises seoses demokraatliku riigi halduskorralduse ülesehitamisega. 1990. aastal Eestis alanud haldusreform taotles okupatsiooni ajal praktiliselt likvideeritud

esmatasandi kohaliku omavalitsuse taastamist. Omavalitsuslikku staatust taotlevad vallad, alevid ja linnad pidid esitama Eesti haldusreformi ekspertkomisjonile kolm dokumenti: valla või linna põhimääruse, arengukava ja eelarve. Neid dokumente tuli kaitsta valla või linna esindajal ekspertkomisjonis, mille alusel komisjon langetas otsuse omavalitsusliku staatuse andmisest. Kohaliku elu juhtimise ja haldamise seisukohalt oli tähtis, et staatuse taotlemise protseduurid valmistasid esmatasandi omavalitsuste esindajaid ette üle võtma sotsiaalhoolduse, hariduse, elamu- ja kommunaalmajanduse jm. valdkondades funktsioone, mida käsumajanduse tingimustes täitsid kolhoosid, sovhoosid ja muud ettevõtted. Omavalitsusliku staatuse taotlejad keskendusid rohkem põhikirjaga seotud juriidilistele kui arengu- või finantsküsimustele. Põhjus oli lihtne: puudus arusaam ja kogemus sedavõrd suurte volituste saamisest nii madalale valitsustasandile. Tookord koostatud arengukavade ratsionaalne sisu seisnes valla territooriumil paiknevate maa ja muude ressursside inventuurides. Enamikul juhtudel olid ka ekspertkomisjonile esitatavad eelarved koostatud maavalitsustest saadud andmete põhjal. Põhikirjade, arengukavade ja eelarvete koostamisel saadi küll teada, kuidas vald võiks toimida ja mis on kohaliku omavalitsuse territooriumil olemas, kuid polnud erilisi oskusi, kuidas edasi minna. See oli omamoodi õppeprotsess kõikidele omavalitsusliku staatuse taotlejatele. Majanduslikus mõttes võtsid vallad üle maavalitsustelt kultuurimajad ja raamatukogud, sovhoosidelt või kolhoosidelt sotsiaalse ja kommunaalmajanduse, nende territooriumil laekuva üksikisiku tulumaksu ja maamaksu ning hakkasid harjutama eelarvemenetluse demokraatlikke protseduure.

Uuesti külanõukogudest valdade vormimine oli ühest küljest samm demokraatliku riigikorralduse poole, teisest küljest samm tsentraliseeritud käsumajanduse väljavahetamisel detsentraliseerituma ja demokraatlikuma sotsiaalse otsustamise süsteemiga. (Reiljan *et al.* 2002: 19)

Oluliseks muutuseks sai 1993. aastal Riigikogus vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558) (KOKS), millega määrati kindlaks kohaliku omavalitsuse ülesanded, vastutus ja korraldus ning omavalitsusüksuste suhted omavahel ja riigiorganitega. Põhiliseks muudatuseks oli ühetasandilise omavalitsussüsteemi kehtestamine. Külanõukogudest said vallad, senistest alevitest said arvestades nende endi taotlusi vallad või linnad ja vabariiklikest linnadest said linnad maakonna

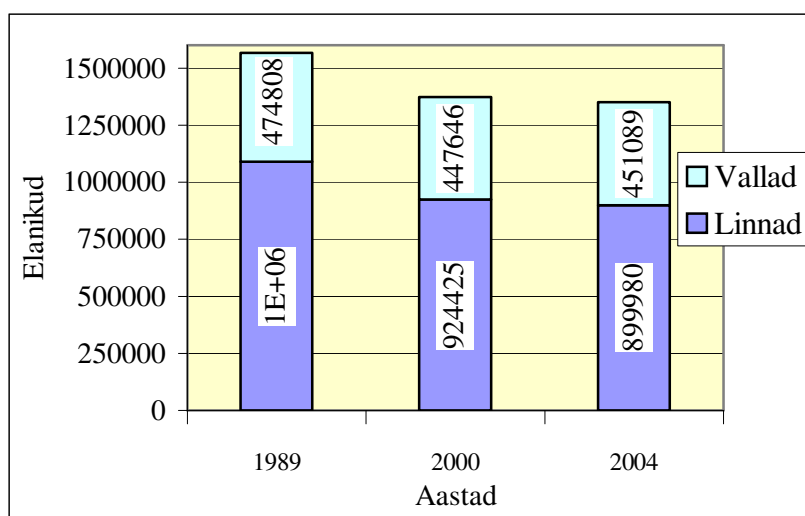
koosseisus. Maakondadelt võeti omavalitsuse staatus ja neist sai riikliku regionaalhalduse üksus ning maavanemast riigi esindaja maakonnas. KOKS-i § 8 ja § 34 kohaselt tuli valdadel ja linnadel oma põhimääruses sätestada valla või linna omavalitsusorganite, nende komisjonide ning valla või linna ametiasutuste moodustamise kord, õigused, kohustused ja töökord, samuti oma vara valdamise kasutamise ja käsutamise kord. Seaduse § 9 kohaselt on arengukava dokument, mis sätestab omavalitsusüksuse majandusliku ja sotsiaalse olukorra analüüsi, pikemaajalise tegevuse ning edasise arengu suundade ja eelistuste kavandamise. Vastavalt KOKS-i § 3 punktile 1 on kohaliku omavalitsuse üksustel oma liikmeskond: valla- ja linnaelanikud, samuti on neil kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõpliku otsustamise ja korraldamise õigus. Kohaliku omavalitsusüksuse kui avalik-õigusliku korporatsiooni organiteks on volikogu (kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu) ja valitsus (volikogu poolt moodustatav täitevorgan) (KOKS § 4). Kohalikud omavalitsusüksused täidavad haldusülesandeid – korraldavad ja juhivad iseseisvalt kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi (KOKS § 2 lg. 2).

1993.- 1995.a võeti lisaks kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele vastu pakett kohalikku omavalitsust reguleerivaid seadusi:

- valla- ja linnaeelarve seadus (RT I, 1993, 42, 615),
- valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve vahekorra seadus (RT I, 1995, 94, 1627),
- kohalike maksude seadus (RT I, 1994, 68, 1169),
- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (RT I, 1995, 29, 356).

Valdade ja linnade elanike arvestus toimub haldusterritoriaalse korralduse alusel, mis on reguleeritud rahvastikuregistri seaduse (RT I, 2000, 50, 317) § 5 lõige 2 punktiga 2.

Eestis moodustab valdade elanike arv umbes  $\frac{1}{3}$  kogu rahvastikust (vt. joonis 2). Peale kolhooside ja sovhooside lagunemist hakkas valdade elanike arv vähenema maapiirkondades suureneva tööpuuduse tõttu. Viimastel aastatel on valdade elanike arvu kasvanud tõenäoliselt tänu linnalähedastes piirkondades hoogustunud elamuehitusele.



**Joonis 2.** Valdade ja linnade elanike arv aastatel 1989, 2000, 2004. (Rahvastik... 2005, Linnad ja vallad ... 2004: 120, autori koostatud).

Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (RT I, 1995, 26, 356) § 2 lõikele 1 jaotub Eesti territoorium maakondadeks, valdadeks ja linnadeks. Iga omavalitsusüksus kuulub maakonna koosseisu. Sama paragrahvi lõige 2 määratleb, et maakonnas teostatakse seaduse alusel riiklikku haldamist maavanema ja valitsusasutuste poolt. Vabariigi Valitsuse seaduse (RT I, 1995, 94, 1628) § 84 on maavanem riigi huvide esindaja maakonnas ning § 88 järgi on maavalitsus maavanemat teenindav ning maavanema juhtimisel töötav valitsusasutus. Maavanema ülesandeks on hoolitseda maakonna arengu eest, koordineerida tööd kohalike omavalitsuse üksuste ja ministriumide kohahaldusüksuste vahel ning teostada järelvalvet kohaliku omavalitsuse üksuste üksikaktide üle.

Vabariigi Valitsuse määruse “Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine” (RT I, 1995, 40, 567) järgi on Eestis 15 maakonda ja 241 kohaliku omavalitsuse üksust, millest on 39 linna ja 202 valda. 2005. aasta aprillikuuks oli Siseministriumisse laekunud 22 kohaliku omavalitsuse ühinemisdokumendid, mille tulemusena peaks moodustuma kaheksa uut valda: Kuusalu vald, Tapa vald, Väike-Maarja vald, Saarde vald, Türi vald, Tamsalu vald, Jõhvi vald ja Suure-Jaani vald.

Eeltoodu põhjal võib järeldada, et Eesti kohalikud omavalitsused toimivad vastavalt demokraatlikes riikides üldlevinud arusaamadele kohalikest omavalitsustest. Kohalike

omavalitsuste toimimist võib mõjutada Põhiseaduse regulatsioon, mis annab võimaluse käsitleda Eesti kohalikke omavalitsusi nii riigi- kui ka kogukonnakeskselt. Selline regulatsioon annab ilma Põhiseadust muutmata keskvõimule võimaluse kohalike omavalitsuste õiguste muutmiseks.

## 1.2. Kohalike omavalitsuste funktsioonid

Valitsuste turuprotsessidesse sekkumise peamiseks põhjuseks saab pidada esinevaid turutõrkeid. Turutõrked on olukord, kus turg ei paku elanike poolt soovitud teenust või kaupa või teeb seda ebapiisavalt. Demokraatiat hinnatakse avaliku teenuse tarbija valikuvõimalustega ja õigusega saada teda rahuldavat avalikku teenust.

Turg võib lisaks konkurentsi ebatäiuslikkusele tõrkuda (Sepp 2001: 41):

- 1) kui ei kehti välistusprintsip<sup>3</sup>,
- 2) turu suhtluskanalid ei ole võimelised vajalikku infot edasi andma.

Esimene on otsustusstruktuuri hierarhia probleem. Kui välistusprintsip üksikindviidide tasandil ei kehti ja seda pole ka mõistlike kuludega võimalik kehtima panna, siis tuleb allokatsiooniotsus viia üksikindviidide tasanadilt kõrgemale ja kasutada otsuseid kollektiivis. Teine on infostruktuuri küsimus. Kui turu otsustussüsteem ei sisalda vajalikke suhtluskanaleid, tuleb otsused samuti viia teise, näiteks poliitilisse otsustussüsteemi.

Haldussüsteemi funktsioonide määratlemisel tuleb lähtuda ühiskonnas püstitatud eesmärkidest. Need tulenevad ühiskonna põhiväärtustest, milleks demokraatlikus ühiskonnas on vabadus, majanduslik heaolu, rahu, õiglus ja turvalisus. Haldussüsteemi funktsioon seisneb nende põhiväärtuste kindlustamises ja valijate tahte elluviimises. (Raudjärv 1995: 68)

Klassikalise demokraatliku riigikorralduse nurgakiviks on subsidiaarsusprintsip, mis tähendab, et avalikke funktsioone tuleb täita eelistatumalt elanikule kõige lähemal

---

<sup>3</sup> Välistusprintsip on välismõjude tekitamise keelamine. Teatud toimingute keeld taotleb mingite tagajärgede täielikku välistamist (Sepp 2001: 35).

asuval avaliku halduse tasandil. Subsidiaarsusprintsibiist on lähemalt juttu alapeatükis 1.1.

Haldussüsteemi majanduslikeks funktsioonideks on allokatsiooni-, jaotus- ja stabiliseerimisfunktsioon (Ulst 1996: 22).

1. Allokatsioonifunktsioon toimib avalike hüvede tootmise protsessis, kus jaguneb ressursside kasutus erakaupade ja avalike hüvede vahel ning kujuneb avaliku sektori struktuur ja tegevuse maht. Klassikaline avaliku majanduse mudel määras valitsuse allokatsioonifääri kuuluvateks vaid selgelt avalikud hüved nagu riigikaitse. Uuemad mudelid on teooriat avardanud, juhtides tähelepanu sellele, et erinevaid kaupu ja hüvesid võib iseloomustada suurema või väiksema välistatavusega. Peamiseks kriteeriumiks tuleks pidada seda, kes kasutab efektiivsemalt mastaabiefekti ja suudab paremini toime tulla avalike hüvede välistatavusega.

2. Jaotusfunktsiooni täitmine tähendab niisugust sissetulekute ja varade jaotust ühiskonnas, mis vastab kodanike enamuse arusaamadele õigest ja õiglasest jaotamisest. Jaotusfunktsiooni raames taandub probleem sellele, kui palju ja mis vormis võtta ära neilt ühiskonna liikmetelt, kes hästi toime tulevad ja anda juurde neile, kes ise toime ei tule.

3. Stabilisatsioonifunktsiooni all mõistetakse eelarve, maksu ja teiste poliitikate kasutamist kõrge tööhõive, vastuvõetava hinnastabiilsuse ja majanduse arengutempo, eelkõige sisemajanduse koguprodukti kasvu tagamiseks koos lisaga väliskaubandus- ja maksebilansi arvelt.

On olemas üldine arusaam, et kulutamise ja maksustamise otsused, mis mõjutavad tööpuuduse ja inflatsiooni taset, peavad olema tehtud keskvalitsuse poolt – madalama tasandi valitsusüksused ei ole piisavalt suured, et mõjutada üldist majandustegevuse taset. Ollakse seisukohal, et keskvalitsus täidab kõige paremini avaliku sektori stabilisatsiooni- ja jaotusfunktsiooni, kuna on raske varustada kohalikku omavalitsust instrumentidega, mis vastavaid tegevusi (näiteks: tööpuuduse kontroll, inflatsioon) ellu viiks ja väikeste omavalitsuste algatuste mõju jääb siinkohal liiga väikseks. Hiljem on lisandunud teoreetilisi käsitusi, millised on vaadeldud avaliku sektorit seoses globaliseerumisega uuenenud vaatenurkadest.

„Uuemate suundadel fiskaalpoliitikas ja riikide majanduspoliitikas – püütakse anda tarbijale rohkem valikuvõimalusi, suurendada avaliku teenuse tootjate arvu, rakendada hindu ja tasusid – on üks ühine omadus – nad kõik püüavad rakendada turuelemente, et luua avalikus sektoris konkurentsi ja tõsta selle efektiivsust.“ (Duff, 2000: 13)

Williamson (2000: 51 – 52) käsitles 70-ndatel aastatel valitsuse äpardumise teooriana valitsuse äpardumisi mitmesugustes regulatsioonides, natsionaliseerimistes, maksu- poliitikas jmt..

Eraettevõttes konkurentsi ja efektiivsuse suhete uurimisega jõuti järeldusele, et puudulik väliskonkurentts toob kaasa madala tootlikkuse, mille tõttu tegelikud tootmiskulud on kõrgemad võimalikest. Võimalike ja tegelike tootmiskulude taseme vahet hakati nimetama X-ebaefektiivsuseks. Nähtust seletatakse töö halva organiseerimisega, ülemehitamisega, ebaefektiivse ressursside paigutamise ja juhtimisega, bürokraatlike piirangutega, mille tõttu töötajad pole huvitatud maksimaalse väljundi saavutamisest. See teooria sobis ka avalikus sektoris toimuva selgitamiseks ja viitas ühele põhjusele, millest ebaefektiivsus saab alguse – ebapiisav väline konkurentts. (Ulst 2003: 44)

Uus avaliku sektori juhtimise paradigma seab kahtluse alla valitsussektori tegevuse paljudes traditsioonilistes avaliku sektori valdkondades. Valitsussektorile hakatakse üha enam esitama küsimust kas osta või ise toota, ja kui osta, siis kellelt osta, kuidas teha õigeid valikuid. (Reiljan *et al.* 2002: 133)

Detsentraliseerimise puhul võib rääkida kolmest dimensioonist (Bailey 1999: 33).

- Majandusliku dimensiooni puhul on oluline majanduslike otsuste langetamise tasand.
- Poliitilise detsentraliseerimise korral on tegemist poliitilise otsustusprotsessi ülekandmisega kohalikule või regionaalsele tasandile.
- Administratiivse detsentraliseerimise korral luuakse keskvõimu institutsioonide regionaalsed allüksused.

Detsentraliseeritud süsteemiga riikidel, kus riiklikud ülesanded on jagatud eri tasandite vahel, on kaks olulist üksteisega seotud eelist:

- 1) omavalitsused suudavad paremini ja diferentseeritumalt selgitada ning ka rahuldada kodanike vajadusi avalike hüviste järele,
- 2) avalike hüviste pakkumisel võib kujuneda konkurents valdade vahel mobiilsete kodumajandite ja ettevõtete pärast. (Sepp 2001: 191)

Edzard Schmidt-Jortzig on öelnud, et põhimõtteliselt ei ole olemas lõplikult määratud ülesandeid kui „kohaliku kogukonna asju“. Mis varem kuulus vaieldamatult kogukondliku omavalitsuse pädevusse, võib tänaseks olla ammu sellest välja kasvanud ning kuuluda riigi kompetentsi. (Schmidt-Jortzig 1982, viidatud Schöber 2003: 77 vahendusel)

Lorenz v. Stein (Stein 1975, viidatud Schöber 2003: 78-79 vahendusel) on püüdnud üsna üldiselt määratleda need omavalitsusülesanded, mille kohalikud omavalitsused peavad üle võtma, määratledes, et sisemine haldus on „need (kogukonna) personaalse arengu tingimused, mida üksikisik ei suuda endale ise luua“. L. v. Steini järgi lähtub sisemine haldus eelkõige riigist: „Vaid need sisemised tingimused on täiuslikud tingimused, mis ilmnevad ainult linnas, vallas või kogu riigis. Sest teed ja tänavad, julgeoleku- ja kombulspolitsei, vaeste hoolekanne ja koolikorraldus ei ole erandlikult ei riigi ega ka kohalike omavalitsuste ülesanded, vaid asuvad subjekti olemuses.“ Nii ei seosta ta kohaliku omavalitsuse ja riigi ülesandeid mitte inimese „olemusega“, vaid ajaloolise inimese ja tema varieeruvate ning muutuvate vajaduste ja huvidega, mis väljenduvad tema enda ülesannetes, lähtudes subjektiivsuse printsiibist, mis on omane tänapäevasele riigile ja selle kohalikele omavalitsustele.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 4 punktis 3 öeldakse, et “Riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid.” Ning järgnevas punktis lisatakse: “Kohalikule võimuorganitele omistatud volitused on tavaliselt täieulatuslikud ja eksklusiivsed.”

Eeltoodu põhjal saab järeldada, et erinevad teooriad toovad esile üha uuenevate ühiskondade vajaduse mitte määratleda lõplikult riigi ega kohaliku omavalitsuse ülesandeid. Ollakse seisukohal, et avalikus sektori peamine ebaefektiivsuse, halva organiseerimise ja ülemehitamise põhjus on ebapiisava konkurents. Millest tingituna

aitaks riigivõimu detsentraliseerimine paremini välja selgitada kodanike vajadusi ja neid rahuldada ning võimaldaks tekkida konkurentsil kohalike omavalitsuste vahel.

**Inglismaa ja Walesi** näitel on kohalike omavalitsuste struktuurid (Inglismaa ja ... 1996: 15 – 16):

- 1) krahvkonna alad (ing. k – *the Shire Areas*) krahvkonna-, ringkonna- ja kihelkonnakoogudega;
- 2) linnastud (ing. k – *the Metropolitan Areas*) linnastu ringkondade nõukogudega (ing. k – *metropolitan district councils*) ja ühiste komiteedega (ing. k – *joint boards*);
- 3) London linnaosade nõukogudega (ing. k – *London borough councils*) ja ühise komiteega.

Krahvkondades on kaks, vahel ka kolm kohaliku omavalitsuse tasandit. Valitav krahvkonnakoogu kindlustab strateegilisi ja kalleid teenuseid nagu sotsiaalteenused ja haridus. Krahvkond jaguneb paljudeks ringkondadeks, millest igal on oma valitav ringkonnakoogu, milline hoolitseb lokaalse iseloomuga teenuste eest. Mõned ringkonnad jagunevad kihelkondadeks (ing. k – *parishes*) või linnadeks (ing. k – *towns*), millel on valitav nõukogu, mis viib läbi iga – aastaseid kihelkonnakoosolekuid. Koosolekul võivad osaleda kõik valijad ja hääletusele pannakse kõik kihelkonnale huvipakkuv. Kuigi hääletuse tulemusena tehtud otsused ei ole kihelkonnakoogu jaoks tavaliselt siduvad, on see ainus koht, kus kõigile valijatele antakse võimalus oma seisukohtade avaldamiseks.

Varem osutasid enamikke teenuseid kohalikud omavalitsused ise, kuid järjest enam peavad kohalikud omavalitsused hakkama valitsuse surve teenuste korraldajateks ja ostma teenust eraettevõtelt (näiteks: elamuehituse korraldamine). Inglismaa ja Walesi kohaliku omavalitsuste eri tasandite vahel on mõningane volituste dubleerimine ja osaline kattuvus, mis on tõenäoliselt lahendatud omavaheliste kokkulepetega või agendilepingutega.

Kokkuvõtvalt võib tuua Inglismaa ja Walesi kohaliku omavalitsuse funktsioonid järgmiselt (Inglismaa ja ... 1996: 46-61):

- 1) kohaliku omavalitsuse funktsioonid krahvkonna aladel:
  - a) kihelkonnakoogus: bussiootekojad, kõnniteed, autoparklad, avalikud tualetid, meelelahutus, kunst, muuseumid;

b) ringkonnaõukogus: nõukogumaksu ja majaomandivälise üldriikliku maksu kogumine, keskkonna heaolu, elamispinna planeerimine ja rajamine, kohalik planeerimine, avalikud tualetid, meelelahutus, kunst, muuseumid, klassifitseerimata teed, kõnniteed, tänavavälised autoparklad, jäätmete kogumine;

c) krahvkonnaõukogus: haridus, tuletõrje, maanteed, liikluskorraldus, parkimiskohad, tänavalgustus, raamatukogud, politsei, meelelahutus, kunst, muuseumid, sotsiaalteenused, strateegiline planeerimine, kauplemisstandardid, ühistransport, jäätmete äravedu, noorte tööhõive.

2) kohaliku omavalitsuse funktsioonid linnastu ringkonnas on kihelkonna-, ringkonna- ja krahvkonnaõukogu funktsioonid ühendatud. Linnastu Ühiste Komiteede funktsioonideks on politsei, tuletõrje, kodanikukaitse ja ühistransport.

3) Londoni linnaosades ja Londoni linnas on kihelkonna-, ringkonna- ja krahvkonnaõukogu funktsioonid ühendatud, puuduvad aga maanteedega seotud funktsioonid.

**Saksamaa Liitvabariigi** põhilised eeskirjad (Gisevius 1993: 23) valdade ülesannete ja sisemise organisatsiooni kohta, samuti seoste kohta riikliku struktuuriga, on reguleeritud vastava liidumaa kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses. Põhiseaduslik korraldus peab liidumaades vastama vabariikliku, demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtetele Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse mõistes. Liidumaades, maakondades ja valdades peab rahval olema esinduskogu, mis valitakse üldistel, otsestel, vabadel ja salajase hääletusega valimistel. Valdades võib valitavat organit asendada elanike koosolek. Valdadel peab olema tagatud õigus seaduse raames omal vastutusel korraldada kohaliku elu kõiki küsimusi lähtudes subsidiaarsuse põhimõttest. Valdade liitudel on vastavalt seadusele õigus omavalitsusele nende pädevusse kuulavas ülesannete valdkonnas.

Saksamaa valla funktsioonide hulka kuuluvad (*Ibid.*: 26 – 31) lasteaedade ja koolide arengu planeerimine, elamispindade, teede, tööstuspindade, vee, elektri ning gaasi kindlustamine, heitvee ja jäätmete kõrvaldamine, ühistranspordi, kultuuri, saunade ja vaba aja veetmise võimaluste loomine, sotsiaalkaitse, vähemuste integreerimine, planeerimine, elukeskkonna kvaliteet, tuletõrje, politsei, sideteenistus, keskkonnakaitse ja perekonnaseisuamet. Funktsioonid jaotuvad vabatahtlikud ülesanded (näiteks: vaba

aeg, muuseumid jms.), kohustuslikud ülesanded (näiteks: sotsiaalabi, energiavarustus, tuletõrje jms.) ja riiklikud tellimusülesanded (näiteks: tsiviilkaitse, *Bundestagi* (saks. k. Riigipäev) valimised jms.). Vabatahtlike omavalitsusülesannete osas võivad vallad omal vastutusel otsustada „kas“ ja „kuidas“ ülesannet täita. Kohustuslike omavalitsusülesannete juures on ülesande täitmine ja vahel ka paljud sisulised küsimused vastavate seadustega reguleeritud. Viimane on tingitud sotsiaaliigi põhimõttelisest elutingimuste võrdväärsuse nõudest. Tellimusülesanded tuleb valdadel täita riigi tellimisel, kus vallad tegutsevad riikliku struktuuri viimase lülina.

**Eesti Vabariigi** Põhiseaduse (RT 1992, 26, 349) § 154 teine lõik ütleb, et kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega.

Eestis on vastavalt KOKS (RT I 1993, 37, 558) § 2 lõikele 1 kohalik omavalitsus Põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi.

KOKS § 6 lõige 1 alusel on kohaliku omavalitsuseüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Sama paragrahvi lõige 2 kohustab omavalitsust ka korraldama antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvialakoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses.

Kohalik omavalitus vastutab alg-, põhi- ja keskkooli ülalpidamise eest, kattes nimetatud asutuste tegevuskulud ja teostades investeringud. Alg-, põhi- ja keskkoolid on kohaliku omavalitsuste poolt hallatavad asutused. Nimetatud koolide pedagoogide palgad makstakse küll kohaliku omavalitsuse eelarvest, kuid vastavad vahendid eraldatakse

kohalikele omavalitsustele riigieelarvest. Kohaliku omavalitsused peavad ka korraldama õpilaste koolitranspordi.

Kohalik omavalitsus vastutab kohaliku omavalitsuse omanduses olevate raamatukogude, kultuurimajade muuseumide, spordirajatiste ja muude selle valdkonna asutuste ülalpidamise eest. Enamus kultuuri- ja spordiasutusi ning -rajatise on kohaliku omavalitsuse omandis. Riigi hallata on suuremad muuseumid (Eesti Põllumajandusmuuseum, Eesti Rahva Muuseum jne.) ja maakonna ning riiklikud raamatukogud (Tartumaa Keskraamatukogu, Eesti Rahvusraamatukogu jne.). Kohalik omavalitsus finantseerib oma territooriumil läbi viidavaid kultuuri- ja spordiüritusi. Kohalik omavalitsus teostab järelvalvet kohaliku omavalitsuse territooriumil asuvate kinnismälestiste üle ja vastutab muinsuskaitse nõuete täitmise eest.

Tervishoidu rahastatakse peamiselt Riigi Haigekassa eelarvest. Kohalik omavalitsus vastutab esmatasandi tervishoiu eest ja paljudel juhtudel korraldab oma territooriumil asuvate tervishoiuasutuste nagu perearstikeskused ning haiglad ülalpidamist. Piirkonahaiglate haldamiseks ja rahastamiseks on moodustatud mõnedel juhtudel mitme kohaliku omavalitsuse üksuse ühine asutus. Kohalik omavalitsus peab korraldama ka ravikindlustusega hõlmamata inimeste ravi.

Sotsiaalhoolekande valdkonnas on kohalike omavalitsuste korraldada elanike sotsiaalabi ja abivajajate hoolekande korraldamine ning hooldekodude, turvakodude ja teiste sotsiaalhoolekande asutuste ülalpidamine. Kohaliku omavalitsuse määrata ja maksta on toimetulekutoetus ning puudega inimese hooldaja toetus.

Kohalik omavalitsus vastutab elamu- ja kommunaalmajanduse korraldamise ning vastavate teenuste (veevarustus, kanalisatsioon ja küte) osutamise eest. Kohaliku omavalitsuse korraldada on ühistransport, tänavalgustus ja teede, tänavate, parkide ning haljasalade korrashoid. Nendes valdkondades on levinud ülesande lepinguline täitmine erasektori poolt. Kommunaalmajanduse osutamisega seotud kulud kaetakse maksete või teenustasudena laekuvast tulust.

Kohalik omavalitsus vastutab looduskasutuse, loodusressursside (loodusvarad, avalikud veekogud) kasutamise ja jäätmete kogumise ja äraveo korraldamise eest.

Kohalikel omavalitustel on kohustus koostada üld- ja detailplaneeringud ning anda välja projekterimis- ning ehituslubasid ja teostada ehitusjärelvalvet.

Funktsioonide jagunemine riigi ja kohaliku tasandi vahel on pidevalt muutunud. Keskvalitsus on omavalitsustele andnud järjest rohkem vastutust ja otsustusõigust, kuid probleemiks on kujunemas paljude omavalitsuste suutlikkus täita neile pandud ülesandeid. 1993. aastal Eestis vastu võetud kohaliku omavalituse korralduse seadus on oma lähteseisukohtadelt küllalt riigikeskne.

Need lähtepõhimõtted ei võimalda aga tänases keskkonnas kohalikku elu hästi korraldada. Praegu seisame silmitsi sellega, et suur osa vähesuutlikke valdu ei tule toime oma esmavajaduste rahuldamisega ja väga suutlikud vallad ei suuda alati oma suutlikkust süsteemi arengu huvides kasutada. (Eesti inimarengu... 2002: 12)

Valitsuste sekkumise klassikaliseks põhjuseks saab pidada turgudel tekkivaid turutõrkeid. Uuemad suunad fiskaal- ja riikide majanduspoliitikas aitavad kaasa konkurentsi suurenemisele avalike teenuste osutajate vahel ja seeläbi teenuste kvaliteedi paranemisele. Keskvalitsuste ja kohalike omavalitsuste funktsioonid ei saa olla jäigad, vaid peavad olema valmis muutusteks lähtudes ühiskonna vajadustest. Üheks võimaluseks keskvalitsusele, on funktsioonide detsentraliseerimine, mis toob kaasa kohalike omavalitsuste vastutuse ja konkurentsi suurenemist ning rolli tähtsustumist avalike teenuste osutamisel. Erinevused Inglismaa, Walesi, Saksamaa ja Eesti kohalike omavalitsuste funktsioonide vahel ei ole suured ja kinnitavad tõsiasi, et erinevates riikides käsitletakse kohalike omavalitsuse ülesannetena põhimõtteliselt ühesuguseid valdkondi. Tähelepanu vääriv on, et Inglismaa ja Walesi kohalikud omavalitsused saavad oma ülesanded pigem kogukonnalt ja Saksamaa kohalikud omavalitsuste pigem keskvalitsuselt või liidumaalt. Kuigi Eesti kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse suhted on alles arenemisjärgus, viitab praegune lähenemine ennekõike riigikesksusele ja jätab kogukonnakesksuse tahaplaanile.

### 1.3. Kohalike omavalitsuste eelarvete tulude ja kulude struktuur

Majanduse globaliseerumine, kapitali ja tööjõu vaba liikumine lisavad riigile uusi ülesandeid koolitajana, innovatsiooni ja riikidevahelise koostöö edendajana, tagamaks ellujäämist ja arengut. Mitmed ülesanded on täidetavad keskvalitsuse tasandil, kuid nagu näitavad heaoluriikide kogemused, sõltuvad inimese elukvaliteet ja eneseteostamise võimalused kõigjal suurel määral kohaliku omavalitsuse tegevusest. Avalik-õigusliku isikuna osutab kohalik omavalitsus oma pädevuse piires tema territooriumil asuvatele elanikele avalikke teenuseid. Teenuste osutamiseks vajalike vahendite olemasolu tagatakse omavalitsustele elanike poolt maksudega ja teenuste tarbimise eest tasu maksmisega.

Maksud ja valitsuse kulud tuuakse kokku valitsuse fiskaal- ehk eelarvepositsiooni. Tasakaalus eelarve tähendab, et maksutulud võrduvad eelarve kuludega. Kui maksud on suuremad, kui kulud, on tegemist eelarve ülejäägiga. Kui selle tekkimise põhjuseks olnud maksude suurendamine või kulude vähendamine, vähendab see agregeeritud nõudmist ja seeläbi ja sisemajanduse koguprodukti, kuid ühtlasi vähendab inflatsiooni survet ja aitab ära hoida majanduse kuumenemist. Ülejäägiga eelarve vähendab eelarveaasta jooksul nõutavate ja pakutavate kaupade kogust ja alandab hinda ning seega aeglustab arengutempot. Eelarve defitsiit tähendab, et maksutulud on väiksemad kui eelarve kulud. Defitsiitse eelarve kasvatab nõutavate ja pakutavate kaupade kogust, mistõttu tõuseb ka hinnatase ja majanduse arengutempo kiireneb. (Ulst 2003: 64)

Fiskaalpoliitika väljendub selles (Ulst 2003: 59), kuidas riik (keskvalitsus ja kohalikud omavalitsused) kasutavad oma suveräänset õigust maksustada (ressursse koguda) ning mis otstarbeks ja kuidas ta maksudena kogutud raha kasutab (ressursse tarbib, väärtust toodab ja ümber jaotab). Fiskaalpoliitika kõige tähtsamaks osaks on eelarvepoliitika. Rahandusteoorias eristatakse kolme eesmärkide poolest sageli üksteisele vastanduvat funktsiooni:

1. Allokatsioonifunktsioon;
2. Jaotusfunktsioon;
3. Stabiliseerimisfunktsioon.

(Allokatsiooni-, ja lotus- ja stabiliseerimisfunktsioonist on täpsemalt juttu alapeatükis 1.2.)

Kohaliku omavalitsuse tulubaasi kujundamist kohalike maksude kaudu peetakse majanduspoliitiliselt paremaks, võrreldes doteerimisega riigieelarvest, sest kohalikud maksud arendavad omavalitsuste initsiatiivi (Reiljan *et al.* 2002: 77).

Schmidt-Jortzigi arvates ei sõltu omavalitsemine kohaliku omavalitsuse maksustamisõigusest. Määrav on vaid seaduslikult garanteeritud ja piisav eesmärgistatud rahastamine. Rahastamise kvaliteedi ja kvantiteedi jaoks on oluline silmas pidada „seostatusprintsipi“, mille järgi kuuluvad kokku vastutus ülesannete täitmise eest ja väljaminekute koormus. (Schöber 2003: 92)

Kohalikele omavalitsuste funktsioonide finantseerimine erineb oluliselt finantseerimisest keskvalitsuse tasandil. Maksubaase, mida on kohalikel omavalitsustel lihtne ja odav administreerida, on vähe ning nad on reeglina kitsad. (de Mello, viidatud Reiljan *et al.* 2002: 235 vahendusel) Mobiilsete tootmistegurite (kapital) maksustamisel surub omavalitsuste vaheline maksukonkurents maksumäärad alla. Tulemuseks on maksutulude vähenemine kogu riigis, mis võib kaasa tuua elanikkonna ebapiisava varustamise avalike hüvistega. Maksukorralduse tsentraliseerimise eelisteks on mastaabisäästu realiseerimine, liigse maksukonkurentsi vältimine kohalike omavalitsuste vahel ning kõigi maksumaksjate võrdse kohtlemise tagamine (Cangiano, Motto 1998, viidatud *Ibid.*: 236 vahendusel).

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 5 sätestab, et väiksemate rahaliste vahenditega kohalike võimuorganite kaitseks on vajalik rakendada rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebaühtlast jagunemist, kusjuures need mehhanismid või meetmed ei tohi kahandada kohalike võimuorganite otsustusvõimet oma volituste piires.

**Inglismaa ja Walesi** kohalike omavalitsuste eelarve (Inglismaa ja ... 1996: 64 – 74) kulud jaotatakse kapitaal- ja jooksevkulutusteks. Kapitalkulutused on ühekordsed kulud pikaajaliste varade soetamiseks ja jooksevkulutused on teenuste kindlustamise korralised kulud. Inglismaa ja Walesi kohalike omavalitsuste eelarveaasta algab 1.

aprillil ja lõpeb 31. märtsil. Eelarved kinnitab kohaliku omavalitsuse nõukogu, aga eeltöö teevad üksikute teenuste komisjonid. Kapitaalmahutusi kontrollib keskvalitsus läbi baaskrediidi (laenulimiidi) kinnitamise. Kohalikele omavalitsustele on pandud kohustus paigutada vara müügist laekuva raha esmajärjekorras laenude tagasimakseteks. Kohalike omavalitsuste tuludeks on nõukogumaks, lõivud ja teenustasud, tulutoetusdotatsioon ja majaomandi väline üldriiklik maks. Nõukogumaks on majaomandilt võetav kohalik maks, mille suuruse ja maksuvabastused otsustab teatud osas kohaliku omavalitsuse nõukogu. Lõivud ja teenustasud on võimuorgani poolt teenuste eest nõutavast tasust ja litsentsimaksete eest saadavat tulu. Kohalikud võimuorganid koguvad majaomandivälist üldriiklikku maksu oma piirkonna äriettevõtetelt, kuid nad ei otsusta nõutava summa suurust. See raha kogutakse majaomandivälisesse üldriiklikusse maksufondi, kust see jagatakse kohalikele omavalitsustele arvestades proportsionaalselt sealse elanikkonna täisealiste elanike hulka. Tulutoetusdotatsioon on keskvalitsuse subsiidium kohaliku omavalitsuse teenuste kuludele. Dotatsioon otsustakse vastavalt keskvalitsuse hinnangule – kui palju kohalik omavalitsus vajab oma piirkonnas teenuste standardtaseme kindlustamiseks. Vajadusi hinnatakse teenuste kuues põhiblokis: haridus 45,1%, personaalsed sotsiaalteenused 7,6%, politsei 13,4%, tuletõrje ja kodanikukaitse 3,1%, maanteehooldus 4,8%, muud teenused 19,1% ja ülejäänud 6,9% läheb kapitaalmahutuste finantseerimiseks. Elamispinna teenuse finantseerimine toimub eraldi konto kaudu ja see erineb teiste teenuste finantseerimisest selle poolest, et elamispinna teenus peab olema isemajandav.

**Saksamaa Liitvabariigi** kohaliku omavalitsuse eelarve seaduslikud alused (Gisevius 1993: 100 – 123) määrab liidumaa kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Kohalike omavalitsuste finantsplaanid koostakse nelja aasta peale, kus eelarve puudujääki võib laenuga katta ainult varade osas. Saksamaa kohalike omavalitsuste eelarveaasta algab 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril. Eelarve projekti koostab rahandusamet koss valitsusjuhiga ja esinduskogu võtab selle vastu. Eelarve läbib kohaliku omavalitsuse järelevalveorgani kontrolli, kes annab ka nõusoleku krediidi võtmiseks. Üleplaanilisi kulusid võib teha ainult esinduskogu loal ja teiste vahendite kokkuhoiu arvelt või spetsiaalselt selleks otstarbeks loodud reservist. Eelarve koosneb halduseelarvest ja põhieelarvest. Halduseelarvesse kuuluvad kõik jooksva haldustöö kulutused (personal, valitushoonete eksploatatsioon ja sisustus, sotsiaalabi) ja kõik valla tulud (maksud,

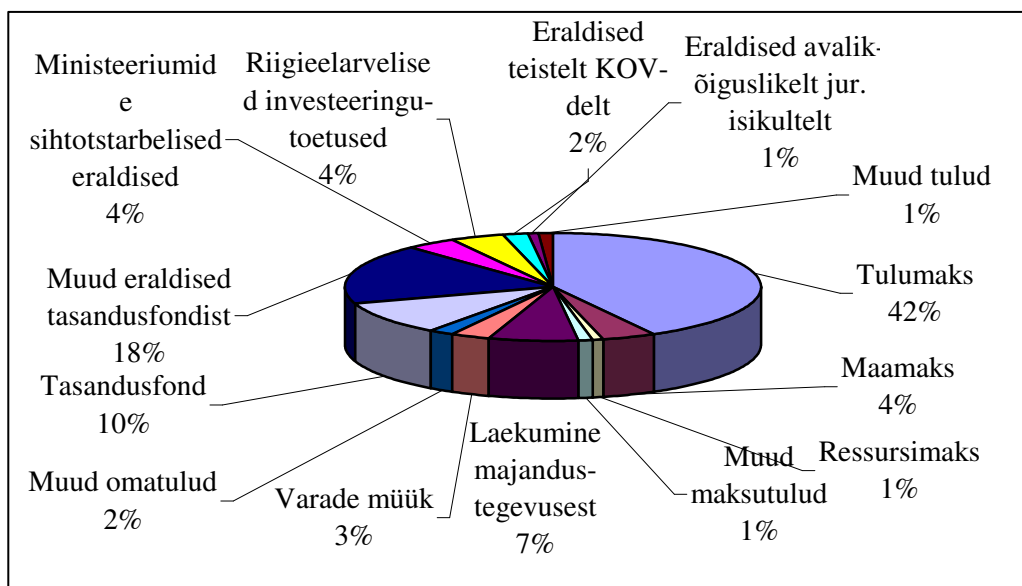
lõivud, liidumaa eraldised). Põhieelarvesse kuuluvad kulud ja tulud, mis puudutavad põhivahendite ostu ja müüki, krediitide võtmist ja tagasimaksmist, investeeringute toetusi, reservide loomist ja nende vahendite kasutamist. Haldus- ja põhieelarve peavad olema mõlemad omaette tasakaalustatud. Kohalik omavalitus saab oma tulu kohalikust tarbimismaksust (lõbustusmaks, jahimaks, koeramaks), maamaksust (metsa- ja põllumaa ning ehituse aluse maa eest) ja tööndusmaksust. Peale selle saavad kohalikud omavalitsused osa laekuvast tulumaksust (15% riigi ja liidumaade ühismaksust saab kohalik omavalitus). Liidumaa eraldised valdadele jagunevad ülderaldisteks (arvestatakse valla elanike arvu ja spetsiifilist koormusastet), tarbeeraldisteks (vältimatute eelarvepuudujääkide ja ülderaldiste nappuse kompenseerimiseks) ja sihteraldisteks (on seotud mingi kindla ülesande lahendamise). Ülderaldised ja tarbeeraldised ei ole seotud kindla ettevõtmisega ja neid võib vabalt kasutada. Sihteraldist võib kasutada ainult liidumaa poolt etteantud otstarbeks.

**Eesti** kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus (Eesti Põhiseadus § 157) (RT 1992, 26, 349). Kohaliku omavalitsuse finantskorralduse põhialused on sätestatud valla- ja linnaeelarve seadusega (RT I 1993, 42, 615), mida täiendas valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve vahekorra seadus (kehtetu alates 20.07.2002).

Kui 1980. aastate lõpul algas kohaliku omavalitsuse põhialuste väljatöötamine, siis kooskõlas institutsionaalse arenguga alustati ka kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete detsentraliseerimist. 1990. aastal vastu võetud maksukorralduse seaduse lõi aluse konkreetseid makse käsitleva seadusandluse väljatöötamiseks ja vastuvõtmiseks. Kohaliku omavalitsuse üksuse tulubaasi põhilise osa moodustas juba 1990-ndate algul üksikisiku tulumaks. Aastatel 1990-1993 laekus üksikisiku tulumaks tervikuna kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse, sealhulgas laekus 1992. aastal kohaliku omavalitsuse üksustele ka 35% ettevõtte tulumaksust. Kohaliku omavalitsuse üksuste riigipoolsel toetamisel lähtuti normatiivsetest kuludest, mis põhinesid eelmise perioodi tegelikel kuludel.

1994. aastal, kui rakendus Eestis ühetasandiline omavalitsussüsteem, tõi see kaasa muudatusi ka kohaliku omavalitsuse üksuste finantseerimise põhimõtetesse. Oluliseks tuleb pidada 1993. aastal riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete ühtse

klassifikaatorüsteemi kehtestamist, mis andis võimaluse ühtse aruandlussüsteemi kehtestamiseks ja võrreldava eelarvestatistika tegemiseks ning 1994. aastal valla- ja linnaeelarve seaduse (RT I, 1993, 42, 615) vastuvõtmist, mis sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvekorralduse üldraamistiku. Valla- ja linnaeelarve seadusega reguleeriti valdade ja linnade eelarvete koostamise, vastuvõtmise ja täitmise kord ning seni puudunud kohaliku omavalitsuse üksuste laenutegevus. 2003. aasta eelarvete ettevalmistamisel rakendus uus klassifikaator, millega loodeti üle minna rahvusvaheliselt aktsepteeritud eelarvekorraldussüsteemile. Samadel eesmärkidel muudeti eelarvete klassifikaatorit uuesti 2004. aasta eelarvete koostamiseks. Kuna ühetasandilise omavalitsussüsteemi kehtima hakkamisega läks osa maakondliku omavalitsuse funktsioone üle keskvalitsusele, siis kaasnesid sellega muudatused kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvesse laekuvate maksude struktuuris.



**Joonis 3.** Kohalike omavalitsuste tulude struktuur 2003. aasta eelarvete täitmise aruannete alusel (Jõgi, Sannik 2005).

Kohaliku omavalitsuse üksuse tulubaasi laekus 52% üksikisiku tulumaksust (48% laekus riigieelarvesse) ja alates 1996. aastast tõsteti osa 56%-ni (44% laekus riigieelarvesse). 2004. aastal muudeti tulumaksuseadust (RT I, 1999, 101, 903), mille kohaselt residendist füüsiliste isikute makstud tulumaks arvestamata tulumaksuseaduse 4 peatükis sätestatud mahaarvamisi (maksuvaba tulu, täiendav maksuvaba tulu kolme ja enama lapse korral, täiendav maksuvaba tulu pensioni korral, täiendav maksuvaba tulu

tööõnnetus- või kutsehaigushüvitise korral, elatis, eluaseme laenu intressid, koolituskulud, kindlustusmaksed ning pensionifondi osakute soetamine ja kohustusliku kogumispensioni makse), laekub 11.6% füüsilise isiku maksustatavast tulust maksumaksja elukohajärgsele kohalikule omavalitsusüksusele. Üksikisiku tulumaks on kohalike omavalitsuste olulisimaks tuluallikaks, moodustades 2003. aastal kohalike omavalitsuste tulust 42% (vt. joonis 3).

1994. aastal vastu võetud kohalike maksude seadusega (RT I, 1994, 68, 1169) kehtestati kohalike maksude regulatsioon. Kohalike maksude seaduse alusel anti valla- või linnavolikogule õigus kehtestada ja koguda kohalikke makse. Kohalikud maksud on paadimaks, müügitmaks, reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõidukimaks, loomapidamismaks, lõbustusmaks ja parkimistasu. Kategoorias muud maksutulud on hõlmatud kohalike maksude seaduse alusel kehtestatavad 8 kohaliku maksu laekumised, mis moodustasid 2003. aastal kohalike omavalitsuste tuludest 1% (vt. joonis 3). Kohalike maksude maksumäärade kehtestamise otsustab lähtuvalt seaduses antud piirmääradest ja tingimustest valla- või linnavolikogu.

1994. aastal kehtestatud maamaks (RT I; 1993, 24, 428) hakkas 100%-liselt laekuma kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvesse. Maamaks on riiklik maks, mille määra on kohalikel omavalitsustel õigus ise kehtestada ette antud vahemiku piires, milleks on 0,5 – 2,5% maa maksustamise hinnast. Arvestusliku maamaksu leidmise aluseks on 1,25% maa maksustamishinnast. 2003. aastal moodustas maamaks valdade ja linnade eelarve tuludest 4% (vt. joonis 3).

Kohaliku omavalitsuse süsteemi ülesehitamisel 1990. aastate alguses eraldati kohalikule omavalitsusele riigieelarve vahendid Rahandusministeeriumis kasutatud kulunormatiivide alusel. 1995. aastast muutusid kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete toetamise põhimõtted: normkulude katmise süsteem asendati tulubaasi tasandamise süsteemiga. 1996. aastast mindi üle tulude tasandamisel põhinevale doteerimissüsteemile, kus iga kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslikke tulusid elaniku kohta võrreldakse riigi keskmise vastava näitajaga. Kohaliku omavalitsuse üksustele on kogu taasiseseisvumise ajal eraldatud eri allikatest sihtotstarbelisi eraldisi. 2000. aastast võeti suund kohaliku omavalitsuse üksustele iseseisvate jaotusmehhanismide alusel eraldatavate sihtotstarbeliste vahendite integreerimisele

üldise toetusfondiga. Toetusfond, seni sihtotstarbelisena eraldatud toimetulekutoetus ja pedagoogide palgad integreeriti üldisesse toetusfondi. Riigieelarve seaduse (RT I, 1999, 55, 584) muutmisega 2002. aastal asendati toetusfond tasandusfondiga. Tasandusfondi vahendeid jaotatakse kohaliku omavalitsuse üksuste vahel vastavalt valemitele (vt. lisa 1), mis on sätestatud iga-aastases riigieelarve seaduses. Tasandusfondist eraldatakse vahendeid nendele omavalitsustele, kelle arvestuslikud kulud jäävad alla arvestuslikele tuludele, moodustades 2003. aastal (vt. joonis 3) valdade ja linnade tuludest 10%. Riigi keskmisest kõrgema tulukusega ühe elaniku kohta kohalikud omavalitsused tuludekulude tasandamissüsteemist vahendeid ei saa. Muud eraldised tasandusfondist (2003. aastal 18% tuludest) sisaldavad vahendeid konkreetsete ülesannete täitmiseks (pedagoogide palgad, toimetulekutoetused, kultuuri- ja haridustöötajate palkade ühtlustamise vahendid, väikesaarte toetus).

Ressursimaks on riiklik maks, mis jaguneb kaheks: tasu veerikasutusest ja kaevandamisõiguse tasu. Veeerikasutusest laekub kohalikele omavalitsustele 50% ja kaevandamisõiguse tasust 75%. Arvestusliku ressursimaksu arvutamise aluseks on Keskkonnaministeeriumi andmed kaevandustegevuse ja vee erikasutuse kohta ning nendelt laekuva tasu kohta, mida on korrigeeritud eelmiste aastate tegeliku laekumisega. Ressursimaksu osa kohalike omavalitsuste eelarvetes oli 2003. aastal 1% (vt. joonis 3), kuid kaevandamisõiguse tasu varieerub väga laias ulatuses – moodustades Ida-Virumaa põlevkivikaevanduste piirkonnas märkimisväärse osa ja maavarade poolest vaesemates piirkondades väga tühise osa eelarvete tuludest

Laekumine majandustegevusest hõlmab kohaliku omavalitsuse ja tema asutuste tegevusega teenitud tulusid, moodustades 2003. aastal 7% kohalike omavalitsuste tuludest (vt. joonis 3). Siia alla kuuluvad näiteks lapsevanema osalustasu lasteaia koha eest, muuseumi piletite ja bussipiletite müük ning tasu tarbitud kütte, vee jms eest.

Nii materiaalsete kui ka mittemateriaalsete varade müük on koondatud ühte blokki varade müük (3% tuludest). Siia alla ei kuulu müüdavad aktsiad, osakud ja väärtpaberid (kajastuvad finantseerimistehingutes).

Blokis muud omatulud (2% tuludest) kajastuvad muude kaupade ja teenuste müügist saadavad tulud (renditulu, üüritulu). Käesolevas blokis on esindatud ka finantstulu (intressitulu).

Kuna kohalikele omavalitsustele riiklike kohustuste täitmisega seotud kulud tuleb katta riigieelarvest, siis eraldatakse ministeeriumide kaudu kohalikele omavalitsustele täiendavaid vahendeid (transpordi dotatsioon, rahvaraamatukogud ja sotsiaalministeeriumi programmid), moodustades 4% tuludest 2003. aastal (vt. joonis 3).

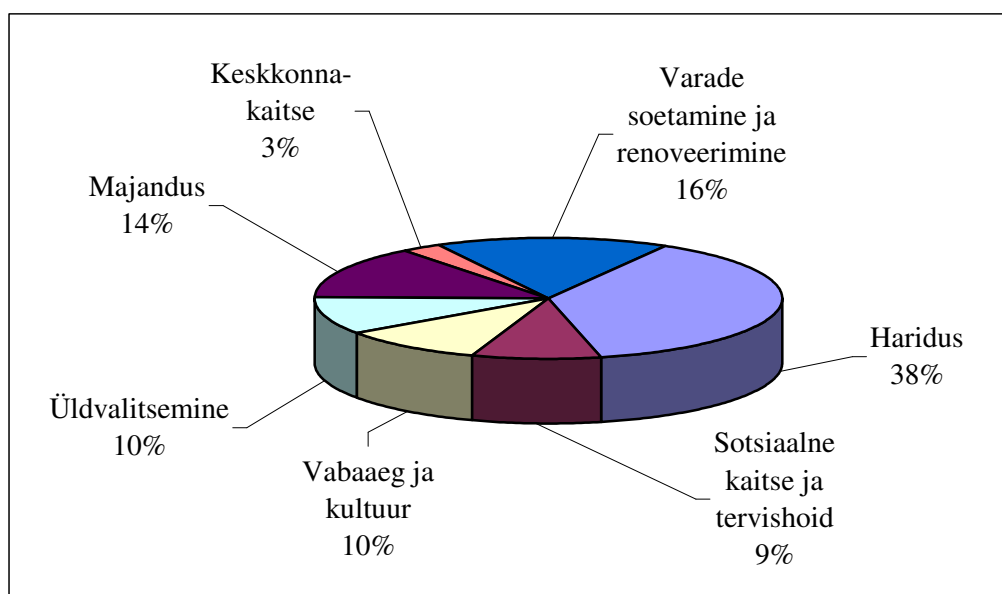
Riigieelarves on avaliku sektori investeeringute toetamiseks ette nähtud investeeringutoetused (4% tuludest). Nimetatud investeeringutoetused eraldatai peaaesjalikult Riiklike Investeeringute Programmi raames. Kuna põhiline osa infrastruktuuri objektidest (koolid, kultuurimajad, hoolekandeesutused jne) on kohaliku omavalitsuse omanduses, siis nimetatud programmist eraldatai vahendeid munitsipaalinvesteeringute teostamiseks.

Eesti kohalike omavalitsuste süsteemis on kohalikel omavalitsustel õigus avalikku teenust ise mitte osutada, vaid osta teenust teiselt kohalikult omavalitsuselt. Näiteks paljudes väiksemates valdades ei ole gümnaasiumi ning õpilased käivad teise omavalitsuse territooriumil asuvas koolis. Antud juhul maksab õpilase elukohajärgne vald lapse koolitamise eest kooli asukohajärgsele linnale või vallale. Seega blokis eraldised teistelt omavalitsustelt (2% tuludest) kajastuvad nendel kohalikel omavalitsustel tulud, kes osutavad avalikku teenust (õpilase koolitamine ja lasteaiateenus) mõnele teisele kohalikule omavalitsusele.

Kohalikud omavalitsused võivad projekti põhiselt taotleda sihtasutustest ja avalik-õiguslikelt juriidilistelt isikutelt (1% tuludest) täiendavaid vahendeid. Sihtasutustest eraldatakse näiteks toetusi nii kultuuriürituste läbiviimiseks kui ka investeeringuteks.

Blokis muud tulud (1% tuludest) on esindatud kõik muud allikad, mis eelpool toodud blokkides ei ole kajastamist leidnud. Siia alla kuuluvad nt trahvid, annetused ja laekumised sponsoritelt ning samuti ka segalaadilised ja identifitseerimata tulud.

Kohalike omavalitsuste olulisimateks kuluvaldkondadeks (vt. joonis 4) on haridus (lasteaiad, koolid) moodustades 2003. aastal 38% kogukuludest, majandus (kommunaalmajandus, elamumajandus, ühistransport, teede korrashoid jne) moodustades 14% kuludest, üldvalitsemine (valitsus, volikogu ja valdkondade halduskulu) moodustades 10% kuludest, vabaaja ja kultuuri (kultuurimajad, muusikakoolid, raamatukogud, spordibaasid jne) moodustades 10% kuludest ning sotsiaalne kaitse ja tervishoid moodustades 9% kuludest.



**Joonis 4.** Kohalike omavalitsuste kulude struktuur tegevusalati (investeeringud eraldi blokis välja tooduna) 2003. aasta eelarvete täitmise alusel (Jõgi, Sannik 2005).

Väiksema osakaaluga on keskkonnakaitse (jäätmekäitlus, haljastus jne) kulud (3%). Tervishoiu kulude osatähtsus kohalike omavalitsuste eelarvetes aasta-aastalt väheneb ja on joonisel esitatud sotsiaalse kaitse kulude hulgas.

Tuleb nõustuda, et riiklikult garanteeritud kohalike omavalitsuste rahastamine pärsib omavalitsuste initsiatiivi ja kohalikud maksud arendavad seda. Mistõttu ei saa nõustuda väitega, et “määrav on vaid seaduslikult garanteeritud ja piisav eesmärgistatud rahastamine”. Erinevate riikide (Inglismaa, Wales, Saksamaa ja Eesti) kohalike omavalitsuste rahastamises on sarnaseid jooni, kus kõik nimetatud riigid eraldavad nõrgema tulubaasiga omavalitsuste rahalisi vahendeid, mis aitavad tagada kohalike omavalitsuste osutatavate teenuste normaalse taseme. Tähelepanuväärne on Saksamaal kohalike omavalitsuste eelarvete üle toimuv järelvalve, mis on sisuliselt esinduskogust

suuremate volitustega. Eesti kohalike omavalitsuste eelarvete struktuur ja koostamine on alles kujunemisjärgus ja seetõttu on teatav muutuste vajadus mõistetav. Eesti kohalike omavalitsuste eelarvete tulubaasis on kohalike maksude osa väga väike (2003. aastal 1% kohalike omavalitsuste tuludest), mistõttu on täheldatav nõrgema tulubaasiga kohalike omavalitsuste sõltuvus keskvalitsuse poolt garanteeritud vahenditest. Tasandusfondist raha jagamisel kohalikele omavalitsustele arvestatakse küll kohaliku omavalitsuse demograafilise (lapsed, tööealised, pensionärid) olukorraga, kuid jäetakse arvestamata hoonete (koolid) ja teede korrashoiu vajaduse väheneva elanike arvu korral.

## **2. VALLA ARENGUKAVADE MÕJU VALLA EELARVETELE**

### **2.1. Valdade juhtimise teoreetilised alused**

Valla juhtimisest rääkides, ei tajuta tihtipeale, missugune on kohaliku omavalitsuse organisatsioon ning kuidas toimub ja kui palju on vallas juhtimist. Kohalike omavalitsuste juhtimise teeb keeruliseks veel omanike ehk valijate ja klientide ehk vallaelanike kattuvus. Seda eriti väikestes valdades, kus “kõik on kõigiga seotud”.

Organisatsioonist võib rääkida kõigi ühenduste puhul, kus inimesed on kokku tulnud mingi eesmärgi saavutamiseks, luues määratletava omavaheliste suhete struktuuri. Organisatsioonidena võib käsitleda äritegevuseks loodud ühendusi, kuid ka valitsust, koole, teenindusettevõtteid, ühinguid jne. Organisatsioon on inimeste ühendus, mida seovad struktuur, tehnoloogia ja strateegia. (Vadi 2000: 11) Vajaduse organisatsiooni järele on tinginud üksikisiku vaimsete ja füüsiliste võimaluste piiratus. Sageli vajatakse eesmärkide saavutamiseks paljusid inimesi, kes koostegvuses võivad soovitud tulemuseni jõuda. (*Ibid.*: 217)

Organisatsioon on kindla inimrühma ühiste eesmärkide taotlemiseks moodustatud ja terviklikult korraldatud ühendus. Organisatsiooni loomise ning talitlemise peamine mõte ja põhjus on saavutada ühiselt tegutsedes rohkem ja väiksemate jõupingutustega kui eraldi tegutsedes. Organisatsioon kui koostöö vorm, mis liidab koostisosad üheks tervikuks ja piiritleb nende talitlust, on ühtlasi raamistik mingile ettevõtmisele või üritusele. Igal organisatsioonil on vähemalt neli koostisosa: inimesed, tegevused, siseehitus ning ainelised ja rahalised varad. Need osad on üksteisega lahutamatult seotud ning tihedas omavahelises sõltuvuses. (Üksvärav 2004: 15)

Samal ajal arvatakse, et liiga palju organisatsiooni ei anna piisavalt ruumi improvisatsioonile ja liiga palju improvisatsiooni viib organisatsiooni kaose poole. Organiseerimise eesmärk on leida ühelt poolt reeglite ja korra ning teiselt poolt improvisatsiooni selline suhe, mis lubab organisatsioonile küllaldast paindlikkust kui ka piisavat määratust. (Siimon, Vadi 1999: 17)

Organisatsiooniks saab seega nimetada mitme inimese eesmärgistatud ja paindlikku ühendust, milles on sätestatud struktuur ja toimimise reeglid. Skinner, Ivancevich (1992, viidatud Türk 1999: 12 vahendusel) on ühendanud juhtimise klassikute H. Fayoli, M. Folletti ja C. Barnardi lähenemised ning eristanud juhtimises viit põhifunktsiooni:

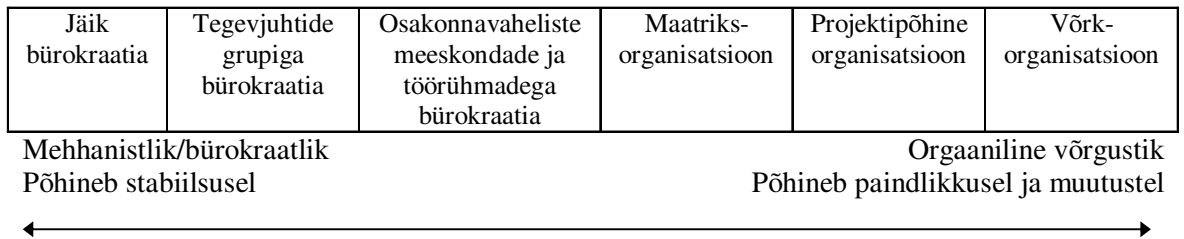
- planeerimine (ing. k. *planning*),
- organiseerimine (ing. k. *organizing*),
- mehitamine (ing. k. *staffing*),
- vahetu juhtimine – mõjutamine, eestvedamine (ing. k. *directing*),
- kontrollimine (ing. k. *controlling*).

R. Üksvärav (2004: 34) on defineerinud juhtimist, kui inimeste tegevuse ja käitumise sihipärasest suunamisest ning üheks hästi talitlevaks tervikuks sulatamist, selleks et rakendada organisatsiooni varad, saavutada tema eesmärgid ja rahuldada liikmete vajadused.

Autori arvates võiks organisatsiooni juhtimisele lisada ka suhtlemise organisatsiooni väliskeskkonnaga – sealt teabe hankimine ja sinna teabe andmine.

Organisatsiooni arendamise osas ollakse seisukohal, et organisatsioon ei saa kunagi valmis (Drucker 2002: 19 –27) – nii välis- kui ka sisekeskkonnast tulenevate ajendite tõttu on ta pidevas muutumises ja arengus. Ülesanded (eesmärgid) on samad vaid antud ajahetkel ja olemasolevate inim- ja materiaalsete ressursside juures. Kuid ülesanded muutuvad, mistõttu tulevikus võime vajada hoopis teistsugust organisatsiooni – seega muutuvat struktuuri, tehnoloogiat ja inimesi, mis eeldab suunatud, mitte isereguleeruvat organisatsiooni.

Ajalooliselt on organisatsioonide uurimisel ja juhtimisel suundunud mehhanistlikult ja bürookraatlikult organisatsioonivormilt avatud ja paindlike organisatsioonide suunas (Morgan 1989: 64, vt. joonis 6).



**Joonis 6.** Organisatsioonimudelite areng (Morgan 1989: 64)

Samas on organisatsiooni seisukohalt tähtis, et organisatsiooni eri grupid mõistaksid ja püüaksid saavutada organisatsiooni eesmärgi. Just gruppide ja organisatsiooni eesmärkide kooskõlla viimine on sageli keeruline protsess. Gruppide vastandlikud taotlused võivad avalduda pingete, probleemide ja konfliktidena, aga eesmärgid seovad üksikud grupid ja selle kaudu inimesed organisatsiooniks, kusjuures iga grupp peab tunnetama oma osa tervikus. (Vadi 2000: 255 – 259)

Oma eesmärkide saavutamiseks kasutab organisatsioon mitmesuguseid viise. Robbins (1990, viidatud Vadi 2000: 284 vahendusel) seostab organisatsiooni strateegia mõiste eesmärkidega. Tema kirjelduse kohaselt võib strateegiat määratleda kui tegevuste ahelaid ja ressursside jagamist ettevõtte pikaajaliste eesmärkide saavutamiseks. Strateegia on abivahend nende otsuste tegemisel, mis on vajalikud organisatsiooni kohandamisel väliskeskkonnaga (Gerloff 1985 viidatud *Ibid.* vahendusel). Organisatsiooni strateegiat on määratletud ka kui protsessi, milles tagatakse organisatsiooni positsioon kureerivas ühiskonnas ja edu saavutamiseks vajalikud tegevused (Schermerhorn, Hunt, Osborn 1991: 328).

George Odiorne ja John Humble sõnastasid Druckeri seisukohad: eesmärgiline juhtimine on protsess, milles eri tasandite juhid ühinevad ühiste eesmärkide nimel, määratledes igäihe vastutuse valdkonnad ja juhilt oodatava tegevuse tulemuste seisukohalt. (Hershey, Blanshard 1988: 140)

Planeerimine vähendab ebaselgust ja aitab valmistuda muutusteks, sest juhid näevad eesolevaid muutusi, töötavad välja meetmed nendega toimetulekuks ja selgitavad

töötajatele tegevuste vajalikkust. Planeerimine hõlmab eesmärkide püstitamist, tulevaste tegusemisvõimaluste väljaselgitamist ja nende vahel valiku tegemist. Eesmärkide püstitamine muudab planeerimise esmatähtsaks, sest kõik teised funktsioonid lähtuvad sellest ja on nii teatud määral planeerimise reglemendile allutatud. (Türk, Siimon 2004: 124 – 130)

Üldistades erinevate autorite seisukohti on Türk ja Siimon (2004: 135) välja toonud põhjendatud seitse planeerimise faasi. Kaks viimast küll seostavad planeerimise ülejäänud juhtimise osategevustega terviklikuks juhtimisprotsessiks.

1. Eesmärgi püstitamine.
2. Probleemi analüüsimine.
3. Informatsiooni kogumine.
4. Alternatiivplaanide väljatöötamine. Oluline on võimaluste ja ohtude, nõrkade ja tugevate külgede arvestamine, leidmaks erinevaid reaalseid võimalusi tulemuseni jõudmiseks.
5. Plaani vastuvõtmine.
6. Plaani elluviimine on optimaalseks tunnustatud tegutsemisvariandi realiseerimine. Seda faasi on asjakohane käsitleda planeerimisprotsessi loogilise jätkuna, sest läbiviimist ei ole klassikaliste juhtimisfunktsioonide hulgas eraldi välja toodud, vaid see on “jaotunud” organiseerimise, personalijuhtimise ja eestvedamise vahel.
7. Tulemuste kontrolli faasis selgub “peab/on” võrdluse põhjal eesmärgi saavutamise tase. Kui eesmärk on täidetud, on ülesande või probleemi lahendamine jõudnud valdavalt planeerimisprotsessi (esimesed viis faasi) kaudu edukalt lõpule. Eesmärgi osalise saavutamise korral tuleb otsida uusi lahendusi, pöördudes uuesti 2. faasi.

Üksvärv (2004: 62) määratleb, et kavandamine seisneb organisatsiooni ja tema liikmete eesmärkide ning nende saavutamise teede ja abinõude kindlaksmääramises ehk teisiti öeldes on kavandamine menetlus, mille põhisisuks on teadlik ja põhjendatud tegutsemis-suundade sätestamine enne, kui hakatakse tegutsema. Strateegia on (*Ibid.*: 91) strateegilise kavandamise tulemus: pikaajaliste eesmärkide ja nende saavutamise teede omavahel seostatud ning üheks tervikuks sulatatud tegevuskava.

1990. aastatel hakkas tekkima uus avaliku sektori juhtimise paradigma, mis vastas avaliku sektori muutunud rollile ühiskonnas. Uus avaliku sektori juhtimise paradigma

seab kahtluse alla valitsussektori tegevuse paljudes traditsioonilistes avaliku sektori valdkondades. Valitsusorganisatsioon ei ole enam igaveseks paika pandud, vaid ta muutub vastavalt vajadusele ja lõpetab oma tegevuse, kui ta on täitnud oma missiooni. (Reiljan *et al.* 2002: 132 –133)

On täheldatud, et kiirelt muutuvates ühiskondades vajavad kaasaegsed avaliku sektori organisatsioonid muutustega kohanemiseks ja uute probleemidega toimetulekuks rohkem paindlikkust kui iial varem. Kui stabiilses keskkonnas asetatakse suurt rõhku institutsioonidele ja nende reeglitele, protseduuridele ja struktuuridele, siis paindlikkusel põhinev juhtimine esitab uued nõudmised inimestele – avalikele teenistujatele. Inimeste õppimis- ja kohanemisvõime, motivatsioon ja pühendumine muutuvad dünaamilises keskkonnas üha olulisemaks. (Randmaa 2003: 155)

Avaliku halduse organisatsioonidele on iseloomulik madal juhtimise autonoomsus. Organisatsiooni juhtidel puudub vabadus vastavalt vajadusele reageerida väliskeskkonna muutustele. (Boyne 2002, viidatud Oja 2004: 27)

**Tabel 1.** Majandusliku ja poliitilise turu analoogia

	<b>Majandusturg</b>	<b>Poliitikaturg</b>
<b>TURUOSALISED</b>		
Nõudmine	Kasu maksimeeriv tarbija	Kasu maksimeeriv valija
Pakkumine	Kasumit maksimeeriv ettevõtja	Hääli maksimeeriv poliitik
<b>VAHETUSOBJEKTID</b>		
Nõudmine	Majanduslikud hüvised	Poliitilised hüvised
Pakkumine	Tootmistegurid või raha	Valijate hääled
<b>VAHETUSKOHT</b>	Kaubaturg	Häälte turg (valimised)
<b>TURU STRUKTUUR</b>		
Nõudmine	Üldiselt palju ostjaid	Üldiselt palju valijaid
Pakkumine	Ettevõtjate konkurents eri turuvormides	Poliitikute üldiselt oligo- poolne konkurents
<b>TURU LÄBIPAISTVUS</b>	Piiratud ebatäieliku infoga turu mõlemal poolel <sup>4</sup>	Piiratud ebatäieliku infoga turu mõlemal poolel

Allikas: Sepp 2001: 110.

Poliitikud on sunnitud pakkuma sellise programmi (Sepp 2001: 109 – 110), mis sobib suurimale arvule valijatest. Eeltoodust peaks selguma ka majandusliku ja poliitilise turu oluline analoogia vähemalt teoreetiliselt (vt. tabel 1). Poliitikute vaatepunkt on

<sup>4</sup> Piiratud ja asümmeetriline informatsioon on esindussuhte üks põhitunnuseid (Sepp 2001: 111).

seejuures enamasti lühiajaline (*Ibid.*: 200) – järgmiste valimisteni. Nn. valimiskingitustega püüavad nad saavutada oma tagasivalimist. Sellega õõnestatakse aga pikaajalisi arenguvõimalusi.

Eesmärgipärase tegutsemise puudulikkust iseloomustab avalikes organisatsioonides, s.h. omavalitsustes olukord, mis tuleneb raskesti sõnastatavatest üldsõnalistest eesmärkidest ja juhtkonna lühiajalisusest tingitud ebastabiilsusest (Jaanson 1999: 17).

Siiski teevad mitmed autorid (Kooiman ja Vliet, Metcalfe ja Ricards) vahet valitsemisel ja juhtimisel. Kui erasektori juhtimispraktikat saab otseselt siduda rahaliste näitajatega, siis avalik sektor peab tagama ka kõikide inimeste võrdsed õigused ning võimalused korraldada oma elu neile sobival viisil. Demokraatlik valitsemine peab toimima kõigi ühiskonnagruppide huvides, mistõttu efektiivsus ei saa olla avaliku sektori hindamise ainuke näitaja. Siit tuleneb avaliku sektori organisatsioonide juhtimise üks peamisi probleeme. Efektiivsuse ja sotsiaalse õigluse põhimõtted võivad teatud situatsioonides olla teineteisega vastuolus, mis toob ärijuhtimise seisukohalt avaliku sektori praktikasse nii majanduslikult kui juhtimislikult ebaratsionaalseid elemente. Näiteks on kodanike ja nende ühenduste kaasamine otsustuse tegemise protsessi aja- ja ressursimahukas. Ka avatuse ja läbipaistvuse nõude järgimine võib vähendada juhtimise efektiivsust. Kui eelnevale lisada veel sellised probleemid nagu poliitilise juhtimise “lühiajalisus” ja ettearvamatus, eesmärkide paljusus, seal hulgas konfliktid ning ebaselged (näiteks poliitiliste kompromisside tulemid), saame avaliku sektori “sisendiks” terve hulga ratsionaalsust vähendavaid tegureid. Tänapäeva ühiskonnas tähendab valitsemine eelkõige organisatsioonidevaheliste ülesannete koordineerimist ning ühiskondlikku, poliitilist ja administratiivset kooskõlastamist. Seetõttu on avaliku sektori juhtimisel suur tähtsus struktuursetel, protseduurilistel ja institutsionaalsetel probleemidel. (Eliassen, Kooiman 2002: 11 – 12)

Vadi (2000: 264 – 266) on efektiivsust kirjeldanud, kui võimet saavutada organisatsiooni eesmärke ja täita selleks vajalikke ülesandeid. Organisatsiooni efektiivsuse hindamiskriteeriumide valik sõltub sellest, kui selgelt piiritletav on sisendi ja väljundi vahekord. Organisatsiooni efektiivsuse hindamise mudelid veenavad, et pole ühtset ja ainuõiget tunnust, mille põhjal saaks konstateerida parimat organisatsiooni.

Ivancevichi ja Mattesoni (1990: 387) järgi on eestvedamine „püüe ja võime järgneajate tegevust suhtlemise teel mõjutada eesmärgi või eesmärkide saavutamiseks“. Mõjutamine seostub inimeste motiveerimise ja innustamisega, suunatud suhtlemisega eesmärgi saavutamiseks.

Eestvedamist ja juhtimist peetakse eri fenomenideks, kuid organisatsioonile ühtviisi vajalikeks. Juhtimine keskendub süsteemi, struktuuride ja reeglite kehtestamisele, eestvedamine visiooni, dialoogi, arengu ja motivatsiooni loomisele. Tänapäeva organisatsioonides oodatakse juhtidelt, et „nad peaksid suutma ühendada endas tugevad (ing. k. *hard*) juhtimisoskused pehmete (ing. k. *soft*) eestvedamisoskustega“ (Türk 2001: 22).

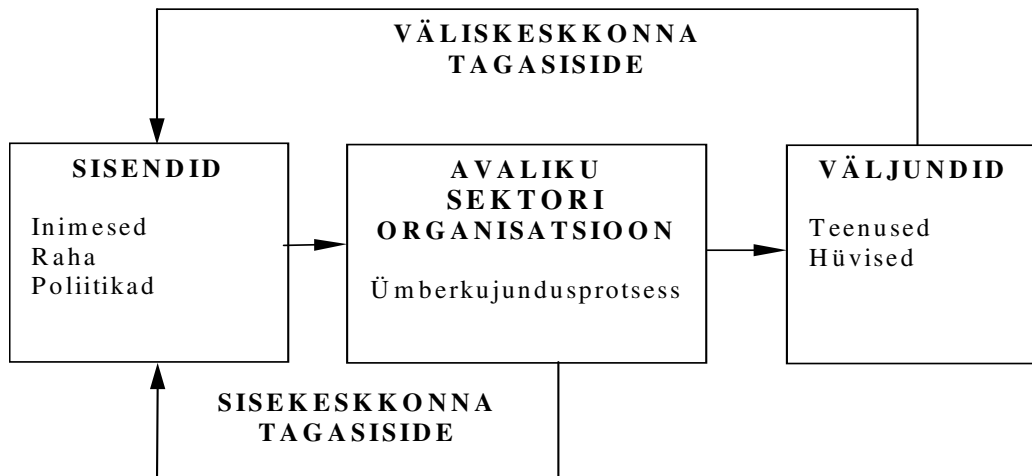
Situatiivse eestvedamise teooriast lähtub seisukoht, et juht peab ise olema arenemisvõimeline, et erinevate olukordade ja alluvatega hakkama saada. Muutuste edukaks juhtimiseks grupis või organisatsioonis on võtmeküsimuseks juhtide oskused, teadmised ja koolitus vähemalt kahes valdkonnas – need on diagnoosimine ja rakendamine (Hersey, Blanchard 1993: 363 – 378):

1. Diagnoosimist (ing. k. *diagnosis*) peetakse muutuse edukaks läbiviimiseks kõige tähtsamaks. See seisneb õigete küsimuste esitamises organisatsiooni keskkonna kohta, efektiivsete vaatlusmudelite ja andmete loomises ning nende interpreteerimises.
2. Rakendamine (ing. k. *implementation*) sisaldab alternatiivsete lahenduste leidmist ja läbiviimise strateegiate määratlemist, et vähendada soovitava ja toimuva lahknemist.

Juhtide pühendumine annab organisatsiooni liikmetele tunnistust väärtustest, millesse juhid usuvad ja organisatsiooni jaoks oluliseks peavad. Juhid peavad väljendama neid ideid, mida nad peavad oluliseks, samas jääma avatuks teiste osalusele ja arusaamadele. (Senge 2003: 76 – 78)

Juhtkonna väljendatud sõnumil, ideel ja ootustel on suur mõju organisatsiooni tegevusele. Juhtidel on otstarbekas nende väljendamiseks kasutada ilmekaid kujundeid või sümboliteid, sest nende abil on võimalik töötajatele tulevikuvisionone lihtsalt ja arusaadavalt selgitada. (Akin, Palmer 2000, viidatud Muru 2004: 18 vahendusel)

Poliitikaid (majandus-, energia, haridus-, tervishoiu-, keskkonnapoliitika jt.), inimesi ja rahalisi vahendeid saab lihtsustatult lugeda avaliku sektori organisatsiooni sisenditeks (vt. joonis 5). Teenused ja hüviseid aga väljunditeks ehk tulemusteks, millelt toimub tagasiside organisatsiooni sisenditele. Tagasiside sisenditele peaks toimuma ka sisesekeskonna kaudu, seda aga juhul, kui poliitikud ja otsustajad kaasavad ettevalmistusprotsessi ka erinevate astmete juhte.



**Joonis 5.** Avaliku sektori organisatsiooni kui tegutsemiskeskonna peamiste koostisosade seosed (autori koostatud).

Kiirelt muutuv maailmas peavad nii organisatsioonid ja nende juhid olema valmis paindlikkuseks ja muutusteks. Mistõttu on ka avaliku sektori organisatsioonide jaoks eriti oluline organisatsiooni keskkonnaga sidumine, missiooni sõnastamine, eesmärkide seadmine ja nende realiseerimiseks tulevikku vaatava kavandamis- või planeerimisprotsessi ellu viimine.

Kõige levinumaks on planeerimise üheaegne liigitus tähtaja ja sisu (lahendatavate ülesannete) järgi kolmeks (Türk, Siimon 2004: 131).

- Pikaajaline (strateegiline) planeerimine toimub tavaliselt kaheks kuni viieks aastaks ning sellega tegelevad tippjuhid. Strateegilise planeerimise käigus seatakse üldeesmärgid ettevõtte jaoks, töötakse välja prioriteedid strateegiliste eesmärkide saavutamiseks.
- Keskajaline (taktikaline) planeerimine hõlmab ajavahemikku mõnest kuust paari aastani ning sellega tegelevad eelkõige keskjuhid. Taktikaline planeerimine on

konkreetses haaraates mingit osa ettevõttest või asutusest ja eesmärgiks on katta vastav osa strateegilisest planeerimisest.

- Lühiajaline (operatiivne) planeerimine on orienteeritud vähema kui aasta peale (kuuks, nädalas, päevaks) ning sellega tegelevad esmajuhid. Operatiivne planeerimine täpsustab üldeesmärkide saavutamise teid.

Valdade juhtimise ja arengu kavandamise õigus ning kohustus on reguleeritud mitmete erineva õigusaktiga. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (RT II, 1994, 26, 95) artikkel 6 punkti 1 alusel võivad kohalikud võimuorganid ise oma sisemised juhtimisstruktuurid kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ja tagada efektiivne juhtimine.

KOKS (RT I 1993, 37, 558) § 9 sätestab, et valla või linna arengukava on dokument, mis sisaldab antud omavalitsusüksuse majandusliku ja sotsiaalse olukorra ning keskkonnaseisundi analüüsi, pikemaajalise tegevusi kavandamise ning edasise arengu suundi ja eelistusi.

KOKS § 37 paneb vallale või linnale kohustuse koostada arengukava vähemalt kolmeks aastaks, või kui vallal või linnal on kohustusi pikemaks ajaks kui kolm aastat, siis selleks perioodiks. Samas sätestatakse, et iga aasta 1. oktoobriks vaatab volikogu läbi ja võtab vastu otsuse arengukava muutmise kohta.

Valla- ja linnaeelarve seaduse (RT I, 1993, 42, 615) järgi koosneb eelarvemenetlus tervest reast etappidest, millest osa toimub enne eelarveaasta algust (eelnõu koostamine, esitamine volikogule, läbiarutamine ja kinnitamine), teine osa (eelarve täitmine ja kontroll) eelarveaasta jooksul ja kolmas osa (aruande koostamine ja esitamine volikogule kinnitamiseks) peale eelarveaasta lõppu.

Noorkõivu (2002: 13) hinnangul rahuldatakse kohaliku arengu kavandamise tulemina kodanike vajadusi paremini, nii et oleks rohkem omaalgatust, valikuvõimalusi ja demokraatiat, mitmekesisem ja parem kohalike teenuste kvaliteet ning tulemuslikum omavalitsuse tegevus.

On mõistetav, et avaliku sektori organisatsiooni iseloomustab ühelt poolt välistamatus (miks tuletõrje, kui täna ükski maja ei põle, või miks politsei, kui täna kuritegusid ei

toimu). Samas on avaliku sektori alla koondatud hulgaliselt funktsioone, mida suudab edukalt täita ka erasektor. Seega peavad organisatsioonid arvestama keskkonnast tulenevaid muutusi, motiveerima organisatsiooni liikmeid eesmärke saavutama ja otsima võimalusi oma tööd efektiivsemaks muuta. Eesmärkide saavutamiseks kasutatakse ka avalikus sektoris planeerimist, milleks on pikaajalised ehk strateegilised plaanid, keskajalised arengukavad ja lühiajalised kavad ehk eelarved. Avalikku sektori planeerimistegevust varjutavad probleemid, mis on tingitud poliitiliste programmide lühiajalisusest ja enamikul juhtudel kantud soovist saavutada tagasivalimine.

Valdade juhtimisel võib lähtuvalt eelnevalt analüüsitult põhjal välja tuua valdade arengukava mõju hindamiseks valdade eelarvetele järgmised mõjutegurid:

- erinevate astmete juhtide pühendumine ja eesmärkide täitmise kaasatus;
- erinevate gruppide arengukava koostamise kaasatus;
- arengukava eesmärkide, tehnoloogia ja tulemuste seotus;
- arengukava täitmise kontroll.

## **2.2. Valdade arengukavade mõju analüüs**

2005. aasta märtsis viidi autori poolt läbi Eesti vallavanemate küsitlus. Küsimustiku (vt lisa 2) tulemuste põhjal sooviti välja selgitada kuivõrd vallavanemad arvestavad arengukava kui juhtimisinstrumendiga. Küsitluse ankeedis sisalduvad küsimused puudutasid: A osas vallavanemate profiili; B osas vallavanemate hinnanguid valla arengukavadesse üldiselt ja C osas vallavanemate hinnanguid nende juhitavates valdades valla arengukava koostamisele ja otstarbekusele. Vastanutel oli võimalus teha ettepanekuid ja esitada küsimusi ankeedi kohta.

Küsitluse läbiviimiseks kasutati internetipõhist autori koostatud küsitlusvormi (<http://www.webforum.com/form/pleksner/admin/login.asp>). Kõigile Eesti vallavanematele saadeti e-kiri, milles paluti neil minna küsimustiku kodulehele ja vastata esitatud küsimustele ning kommenteerida väiteid. Küsimustele vastati 73 korral, millest viiel juhul oli tegemist vastajate poolt ekslikult sisestatud kordusvastustega. Peale kordusvastuste väljajätmist jäi vastuseid 68 ehk 34% kogu valimist (202). Kokkuvõtte vastustest on toodud käesoleva töö lisa 3. Läbi viidud küsitluse analüüsi tulemused ja

nende põhjal tehtud järeldused edastatakse Eesti Maaomavalitsuste Liidule valdade arengukavade ettevalmistamise ja kasutamise täiustamiseks.

Küsimused ja nendega seotud temaatika jagunes järgmiselt:

A osa (sisaldas küsimusi 1 – 7): Üldine informatsioon vallavanema ja tema soo, vanusevahemiku, hariduse, vallavanemana töötamise ajavahemiku, juhitava valla suuruse vahemiku ja erasektoris töötamise kohta.

B osa (sisaldas küsimusi 8 – 11):

8. – hinnang arengukava vajalikkusele;

9. ja 10. – valla arengukava otstarve käsitletuna üldiselt;

11. – valla arengukava vajalikkus seostatuna raha saamisega Eesti keskvalitsuselt ja Euroopa Liidult. Seos küsimusega 8.

C osa (sisaldas küsimusi 12 – 22):

12. – valdade arengukavade pikkus;

13. – valdade arengukavade koostamiseks spetsialisti/konsultandi abi kasutamine;

14. – valla arengukava seaduses sätestatud tähtaegne muutmine;

Täpsustav küsimus 14. küsimusele valla arengukava tähtaegse mittemuutmise selgitamiseks.

15. – valla arengukava kasutamine eelarve koostamiseks;

16. ja 17. – valla arengukava eesmärkide tuntus erinevate astmete juhtide hulgas;

18., 19. ja 20. – valla arengukava koostamise ja täiendamisse gruppide kaasatus;

21. – valla arengukava mõõtmine;

22. – valla arengukava otstarve käsitletuna vastaja hinnangust oma valla arengukavale;

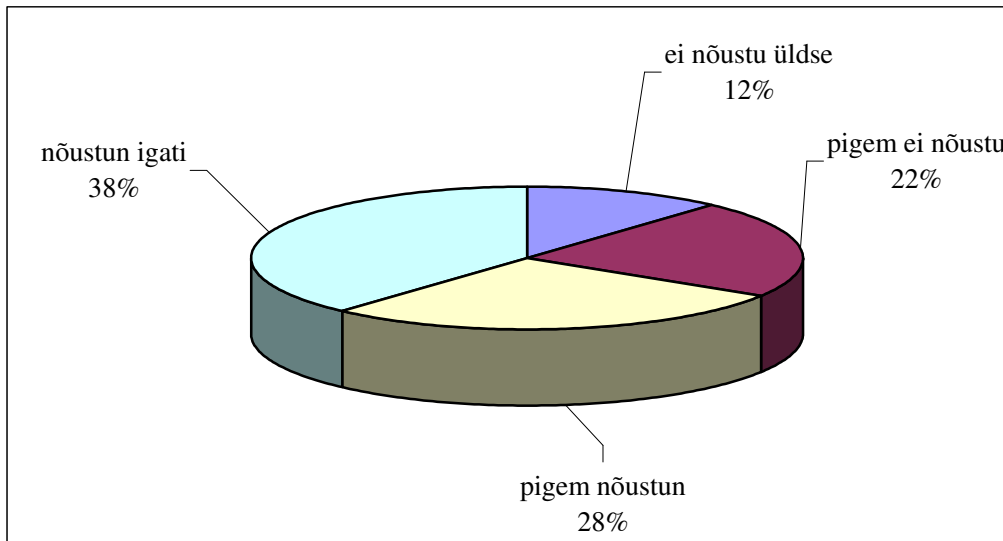
Täpsustav küsimus 22. küsimusele valla arengukava otstarbekuse selgitamiseks.

Alljärgnevalt käsitletakse 2005. aastal Eesti vallavanemate hulgas läbi viidud küsitlusest ja alapeatükis 2.1. küsitlust leidnud valdade arengukavade mõju hindamiseks toodud mõjutegurite võrdlust.

**Erinevate astmete juhtide pühendumine ja eesmärkide täitmisel kaasatus** – 65 vallavanemat ehk 96% vastanutest pidas valdade arengukavasid valdade juhtimiseks vajalikuks.

Valdade arengukavasid vajab nii vajaduste väljaselgitamiseks ja teenuste uuendamiseks, kui ka planeerimiseks ja eelarvete koostamiseks 58 vallavanemat ehk 86% vastanutest.

Eesti keskvalitsuselt ja Euroopa Liidult raha saamiseks vajab valdade arengukavasid 45 vallavanemat ehk 66% vastanutest (vt. joonis 6). Väitega nõustujate hulgas oli 19 vastanut töötanud vallavanemana enam kui kuus aastat.



**Joonis 6.** Valdade arengukavasid vajatakse pigem Eesti keskvalitsuselt ja EL raha saamiseks (autori koostatud).

Arengukava koostamiseks/uuendamiseks kasutas spetsialisti/konsultandi abi 40 vallavanemat ehk 59% vastanutest. Tähelepanuväärne oli, et väitega nõustujate hulgas oli 13 valla suuruseks vähem kui 1500 elanikku.

Vastajate juhitavate valdade ametnikud ja asutuste juhid olid vallavanema hinnangul teadlikud valla arengukava eesmärkidest 66 vallas ehk 97% vastanutest. Vastajate vallavolikogu liikmed olid teadlikud valla arengukava eesmärkidest 54 vallas ehk 79% vastanutest.

Vallavanemate vastuste põhjal saab järeldada, et arengukavasid peetakse juhtimise jaoks vajalikuks, kuid ei selgunud vastustest, milleks vallavanemate arvates neid ennekõike vajatakse. Ootamatu oli vallavanemate arvamus, et arengukavasid vajatakse ennekõike Eesti keskvalitsuselt ja Euroopa Liidult raha saamiseks. Võib arvata, et tegelikult siiski ei teata arengukava tegelikku vajadust ja otstarvet. Seda arvamust toetab teatud määral

ka vallavanemate vastus, et arengukava muutmiseks või uuendamiseks kasutatakse spetsialisti või konsultandi abi suhteliselt palju. Arengukava eesmärged teadsid vallavanemate hinnangul paremini ametnikud ja asutuste juhid ja natukene vähem vallavolikogu liikmed.

**Erinevate gruppide arengukava koostamise kaasatus** – valla arengukava koostamine ja täiendamine ei olnud toimunud vallavolikogu (liikmete, komisjonide) algatusel 52 vallas ehk 76% vastanutest. Tähelepanuväärne oli, et nende vastajate hulgas, kus valla arengukava koostamine ja täiendamine toimus vallavolikogu algatusel oli seitsme vastaja juhitava valla suuruseks vähem kui 1500 elanikku. Valla arengukava koostamine ja täiendamine oli toimunud vallavalitsuse (liikmete) algatusel 65 vallas ehk 96% vastanutest.

Valla arengukava koostamine ja täiendamine oli toimunud vallavolikogu, vallavalitsuse ja kolmanda sektori koostöona 57 vallas ehk 84% vastanutest.

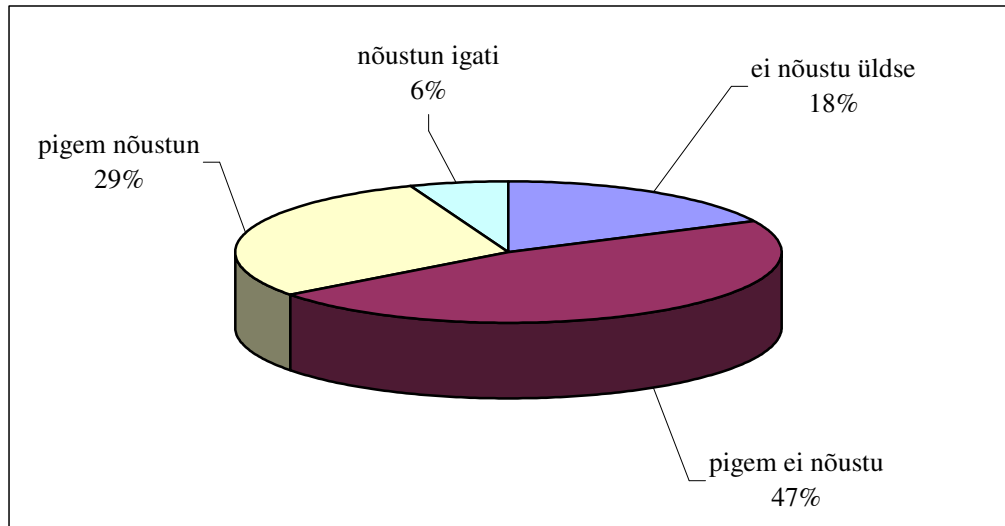
Eeltoodust saab järeldada, et arengukava koostamise algataja on vallavalitsus ja et valdades koostakse arengukava vallavolikogu, vallavalitsuse ja kolmanda sektori koostöona. Vallavolikogu initsiatiivi puudumine valla arengukava koostamisel ja täiendamisel on selgitatav sellega, et usaldatakse valitud vallavanemat ja vallavalitsust.

**Arengukava eesmärkide, tehnoloogia ja tulemuste seotus** – 14 vallas ehk 21% vastanutest oli arengukava koostatud kuni kolme aasta peale, 28 vallas ehk 41% vastanutest oli see kolme kuni kuue aasta peale ja 26 vallas ehk 38% vastanutest oli see pikema kui kuue aasta peale. Tähelepanuväärne oli, et üheksas vallas, kus arengukavade pikkuseks oli kuni kolm aastat, oli valla suuruseks vähem kui 1500 elanikku.

Valla arengukava oli aluseks vallavalitsusele valla eelarve projekti koostamisel 61 vallas ehk 90% vastanutest. Tähelepanuväärne oli, et valdades, kus arengukava ei olnud vallavalitsusele eelarve projekti koostamise aluseks, oli kuue vastaja valla suuruseks vähem kui 1500 elanikku.

Vald oli võrreldes naabervaldadega saavutanud tänu arengukavale arengueelise 24 vallavanema arvates ehk nii arvas 35% vastanutest (vt. joonis 7). Nendel, kes vastasid “pigem nõustun” või “nõustun igati” paluti täpsustada, missugused need arengueelised

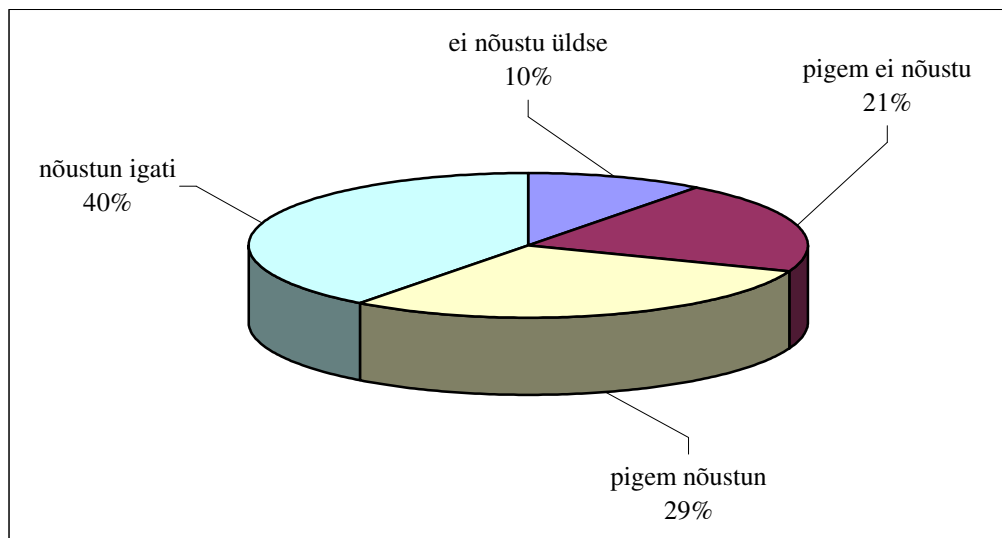
on. Vallavanemad tõid välja, et tänu arengukavale on selgemad eesmärgid ja parem planeerimine (13 korral), on õnnestunud saada erinevaid doonorvahendeid (11) ja on omanäolisus paremini esile tõusnud (2).



**Joonis 7.** Arengukavast tulenev arengueelis (autori koostatud).

Vallavanemate vastustest selgus, et arengukavad koostatakse enama kui kolme aasta peale s.t. et tegemist on pikaajaliste kavadega, kuid samal ajal kasutab enamuse vallavanemaid arengukava (pikaajalist kava) iga-aastase eelarve koostamiseks. Siin on teatav vastuolu, sest puudub keskajaline plaan. Selle olemasolu välistaks iga eelarveaasta ettevalmistamisel pikaajalise plaani ülevaatamist ja välistaks pikaajaliste plaanide ilma mõjuva põhjuseta muutmise.

**Arengukava täitmise kontroll** – 47 juhul ehk 69% vastanut vallavanemat kinnitas, et vallas muudetakse valla arengukava volikogu poolt iga aasta hiljemalt 1. oktoobriks (vt. joonis 8). Nendel, kes vastasid “ei nõustu üldse” või “pigem ei nõustu” paluti täpsustada, kuna nende valla arengukava muudetakse. Vastati, et vastavalt vajadusele (7 korral), valitsuskoalitsiooni muutudes (4), koos või vahetult enne eelarve vastuvõtmist (3) ja kahe või kolme aasta järel (2). “Ei nõustu üldse” vastanute hulgas olid kõigi seitsme vastanu valla suuruseks vähem kui 1500 elanikku.



**Joonis 8.** Arengukavade muutmine 1. oktoobriks (autori koostatud).

Arengukava täitmist mõõdetakse 45 vallas ehk 66% vastanutest. Tähelepanuväärne oli, et arengukava täitmise mõõtmist mitte kinnitanud 11 vastaja valdade suuruseks oli vähem kui 1500 elanikku.

Vallavanemate vastustest selgus, et kõikides valdades ei muudeta valla arengukava enne 1. oktoobrit (seadusest tulenev kohustus) ja kõikides valdades ei mõõdetata arengukava täitmist. See on ka mõistetav, kui valdade arengukavad on peamiselt pikaajalised.

2001. aastal Siseministeeriumi ja Geomedia OÜ koostöös läbi viidud kohaliku omavalitsuse arengukava käsitlev uuring (Noorkõiv 2002: 87) jõudis järelduseni, et “arengukava põhifunktsioon – eelarve suunamine – on seni olnud suhteliselt nõrk. Samal ajal on arengukavad laialdaselt kasutusel lisainvesteeringute hankimisel. Nõrk mõju eelarvele tuleneb suures osas valdade ja linnade väga kitsastest võimalustest suunata oma eelarvevahendeid arenguks.”.

Siseministeeriumi ja Geomedia OÜ uuringu järeldus, et kohalike omavalitsuste arengukava ei täida oma põhifunktsiooni ega suuna eelarve koostamist, ei leidnud valdade osas kinnitust. Arengukavade laialdasest kasutamisest lisainvesteeringute hankimisel, jõuti töös samadele järeldustele nimetatud uuringus järeldusega, et kohalike omavalitsuste (s.h. valdade) arengukavasid kasutatakse Eesti keskvalitsuselt ja Euroopa Liidult raha saamiseks.

Väide, et kohaliku omavalitsuse õigus ja võime täita temale pandud kohustusi on tunduvalt paremas kooskõlas suurema rahvaarvuga kohalikes omavalitsustes (Reiljan *et al.* 2002: 16), leidis käesoleva töö käigus koostatud küsitluse analüüsimisel kinnitust. Analüüsist tulenes, et kuni 1500 elanikuga valdades ei ole valla arengukava valla eelarve projekti koostamise aluseks ja arengukava ei uuendata igal aastal.

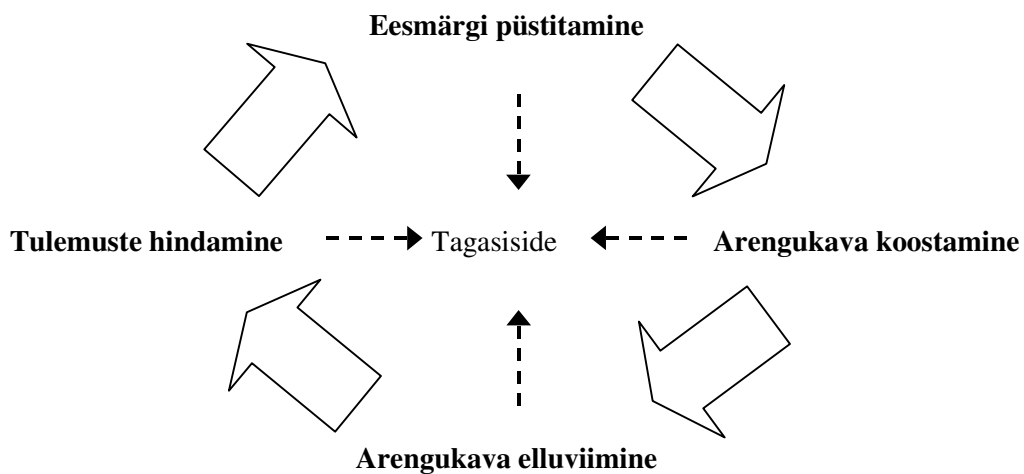
Töös toodud vallavanemate hinnangute ja arengukavade mõju hindamise tegurite analüüs näitas, et valdade:

- erinevate astmete juhid on pühendunud ja eesmärkide täitmisse kaasatud;
- arengukava koostamisse kaasatakse erinevaid gruppe;
- arengukava eesmärgid, tehnoloogia ja tulemused on omavahel seotud;
- arengukava täitmist kontrollitakse.

Valdade arengukavad koostatakse üldjuhul pikema kui kolme aasta peale ja arengukava on aluseks eelarve koostamisele. Tõenäoliselt on arengukava praktiline olemasolu muutunud tähtsaks just tänu lisainvesteeringute hankimisel erinevate projektide seatud üldisele arengukava kohustuslikkuse eelnõudele.

KOKS-is sätestatud kohalike omavalitsuste arengukavad kuuluvad nii ajalt kui mahult strateegiliste plaanide hulka. Kohaliku omavalitsuse operatiivseks plaaniks saab pidada kohaliku omavalitsuse volikogu poolt kinnitatud ühe aasta eelarvet. Keskajalise plaani ülesannet täidab kohalikes omavalitsustes osaliselt valla või linna arengukava ja osaliselt eelarve. Selguse huvides ja keskajalise planeerimise huvides oleks soovitav, et kohalikud omavalitsused koostaksid eelarveid kahe kuni kolme aasta peale, mis täidaks keskajalise plaani eesmärgi. Sellist eelarve koostamise seadustamist oleks ka praktikas lihtsam rakendada, kui kohustada kohalikke omavalitsusi koostama mahukaid kavasisid.

Küsitlusest selgus, et enamuses valdades kasutatakse arengukava koostamiseks või uuendamiseks spetsialisti või konsultandi abi. Selline lähenemine on isenesest positiivne, kuid arengukava koostamine ei oleks ka olemasolevale ametnikele ja volikogu liikmetele keeruline, kui sellele läheneda lihtsustatult. Nii oleks võimalik kokku hoida raha ja planeerimisprotsessi ettevalmistamisel ning läbiviimisel tajuda probleeme, mis muidu jääksid varju.



**Joonis 9.** Kohalike omavalitsuste arengu kavandamise toimimine (autori koostatud).

Kokkuvõtvalt on koostatud vallavalitsustele ja vallavolikogudele ettepanekud valdade arengukava koostamise täiustamiseks (vt. joonis 9).

1. Eesmärgi püstitamine peaks sisaldama väliskeskonna ja probleemi analüüsi ning arusaadavust vallaelanikele, valla poliitikutele ja teenistujatele.
2. Arengukava koostamine peaks koosnema alternatiivide hindamisest ja tegevuste valikust, millised võivad suuresti olla mõjutatud poliitilistest programmidest.
3. Arengukava elluviimine peaks sisaldama eesmärgist tuleneva eelarve elluviimist. Kusjuures tuleb arvestada organisatsioonisiseste gruppidega ja vajadusel anda otsustamisautonoomiat madalamale juhtimistasemele.
4. Tulemuste hindamisel selgub eesmärgi saavutamise tase, mis võib olla käsitletav ka mõõtmise või kontrollimisena.

## KOKKUVÕTE

Eesti Vabariigis kehtib ühetasandiline kohaliku omavalituse süsteem. Riigi demokraatlikus haldussüsteemis peavad kohalikud omavalitsused asuma kodanikele kõige lähemal, pakkuma kodanikele avalikke hüvesid, saama ise lõplikult otsustada neile pandud küsimuste üle, nende toimimise peab tagama põhiseadus või seadus ning neil peab olema kindlaks määratud elanikkond ja territoorium. Eesti kohaliku omavalituse üksusteks on vallad ja linnad. Ligikaudu  $\frac{1}{3}$  Eesti elanikkonnast elab 202 vallas ja  $\frac{2}{3}$  elab 39 linnas. Kohalike omavalitsustel on seadusest tulenev kohustus koostada arengukavad, mis oleksid valdade ja linnade eelarvete koostamise aluseks.

Töö sissejuhatuses toodud hüpotees, et valdade eelarvete koostamisel arvestatakse arengukavast tulenevate eesmärkidega vähe, mistõttu on valdade arengukavade mõju eelarvetele väike, ei leidnud töö käigus kinnitust.

Käesoleva uurimistöo eesmärgiks oli analüüsida Eesti valdade arengukavade mõju eelarvetele ja koostada ettepanekud arengukavade koostamiseks (alapeatükk 2.2.).

Esimeses peatükis määratleti valdade olemus ja koht haldussüsteemis. Haldust saab pidada sotsiaalselt kujundavaks tegevuseks, mille eesmärgiks on korraldada inimeste sotsiaalset elu. Eesti haldussüsteem on demokraatlikule riigile vastav hierarhiline struktuur koos avalike institutsioonidega (võimuorganid, ametnikud, seadused), raha ja varaga, millega tagatakse poliitikate elluviimine ja tulevikku suunatud eesmärkide saavutamiseks.

Kaasaegsed teooriad väidavad, et keskvalitsuste ja kohalike omavalitsuste funktsioonid ei saa olla jäigad ja muutumatud, vaid peavad olema valmis muutusteks lähtudes ühiskonna vajadustest. Vaadeldi Eesti Vabariigi, Inglismaa, Walesi ja Saksamaa Liitvabariigi kohalike omavalitsuste funktsioone ja eelarvete kujunemist. Nimetatud

maade kohalike omavalitsuste funktsioonid omavahel oluliselt ei erine. Eesti kohaliku omavalitsuse süsteem on liikumas käesoleval ajal riigikesksuse poole ja sarnaneb enam Saksamaa omavalitsussüsteemiga. Eesti linna- ja vallavalitsuste peamine sotsiaalmajanduslik roll kulutuste suuruse järgi on alus-, põhi- ja keskhariduse kindlustaja.

Inglismaa, Wales, Saksamaa Liitvabariigi ja Eesti Vabariigi kohalike omavalitsuste rahastamisel lähtutakse sellest, et jaotatakse vaesematele omavalitustele riigieelarvest rahalisi vahendeid, mis aitavad kohalikel omavalitsustel oma teenuseid osutada. Eesti kohalike omavalitsuste eelarvete struktuur on läbi teinud viieteistkümne aasta jooksul suured muutused, kuid kohalike omavalituste maksuautonoomia on aastatega üha vähenenud. Tasandusfondi jagamisel arvestatakse küll kohalike omavalitsuste tulubaasi kujunemisel kohaliku omavalitsuse demograafilise (lapsed, tööealised, pensionärid) olukorraga, kuid jätab tähelepanuta püsikulud s.t. hoonete ja teede korrashoiu vajaduse ka väiksema elanike arvu korral.

Teises peatükis käsitletakse valla arengukavade mõju valla eelarvetele. Esmalt tutvustakse valdade juhtimise teoreetilisi käsitlusi. Kaasaegse avaliku sektori organisatsioonid, aga ennekõike nende juhid, peavad kaasajal valmis olema paindlikkuseks ja muutusteks. Seepärast on organisatsioonide jaoks eriti oluline organisatsiooni keskkonnaga sidumine, missiooni sõnastamine, eesmärkide seadmine ja nende realiseerimiseks tulevikku vaatava kavandamis- või planeerimisprotsessi ellu viimine. Avalikku sektori planeerimistegevust varjutavad probleemid, mis on tingitud poliitiliste programmide lühiajalisusest ja enamikul juhtudel kantud poliitikute soovist saavutada tagasivalimine.

Küsitluse tulemustest selgub, et vallavanemate hinnangul kaasatakse arengukava koostamisse erinevad grupid, kasutatakse probleemide analüüsi ja jälgitakse vallaelanike vajadusi. Valdade arengukavad koostatakse üldjuhul pikema kui kolme aasta peale ja arengukava on aluseks eelarve koostamisele. Arengukava täitmist mõõdetakse ja arengukavasid uuendatakse igal aastal.

Ettepanekud valdade arengukavade koostamise täiustamiseks.

1. Eesmärgi püstitamine peaks sisaldama väliskeskonna ja probleemi analüüsi ning arusaadavust valdajatele, valla poliitikutele ja teenistujatele.
2. Arengukava koostamine peaks koosnema alternatiivide hindamisest ja tegevuste valikust, millised võivad suuresti olla mõjutatud poliitilistest programmidest.
3. Arengukava elluviimine peaks sisaldama eesmärgist tuleneva eelarve elluviimist. Kusjuures tuleb arvestada organisatsioonisiseste gruppidega ja vajadusel anda otsustamisautonoomiat madalamale juhtimistasemele.
4. Tulemuste hindamisel selgub eesmärgi saavutamise tase, milleks võib käsitleda nii mõõtmist kui ka kontrollimist.

Käesoleva magistritöö järeldused edastatakse Eesti Maaomavalitsuste Liidu juhtkonnale arengukavade koostamise täiustamiseks.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Avaliku teenistuse seadus. Vastu võetud Riigikogus 25. jaanuaril 1995.a. – Riigi Teataja I osa, 1995, nr. 16, art. 228.
2. **Bailey, S. J.** Local Government Economics. MacMillian, 1999, 359 p.
3. **Duff, L.** The Economics of Governments and Markets. London&New York: Longman, 1997.
4. **Dunleavy, P.** Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science. New York: Harvester Wheatsheaf, 1991, 286 p.
5. EE 10. kd., 1998, s.v. vald.
6. Eesti inimarengu aruanne 2002. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikool Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, 2002, 127 lk.
7. Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. Vastu võetud Riigikogus 22. veebruaril 1995.a. – Riigi Teataja I osa, 1995, nr. 29, art. 356.
8. Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine. Vabariigi Valitsuse määrus nr. 159 3. aprillist 1995.a. – Riigi Teataja I osa, 1995, nr. 40, art. 567.
9. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Vastu võetud rahvahääletusel 28. juunil 1992.a. – Riigi Teataja, 1992, nr. 26, art. 349.
10. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne.  
[<http://www.just.ee/index.php3?cath=1581>].10/03/2005.
11. ENE 3. kd., 1988, s.v. haldus.
12. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus. Vastu võetud Riigikogus 28. septembril 1994.a. – Riigi Teataja II osa, 1994, nr. 26, art. 95.
13. **Eliassen, K. A., Kooiman, J.** Avaliku sektori juhtimine. Euroopa riikide kogemused. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2002, 342 lk.
14. **Gisevius, W.** Kohaliku omavalitsuse poliitika Saksamaa Liitvabariigis. Tallinn: ESDP Kirjastus 1993, 144 lk.

15. **Heidenheimer, A. J.; Heclo, H.; Teich Adams, C.** Võrdlev halduspoliitika: sotsiaalse valiku poliitika Ameerikas, Euroopas ja Jaapanis. Tallinn: Külim, 1995, 416 lk.
16. **Hersey, P.; Blanchard, K. H.** Management of organizational behavior: utilizing human resources. London: Prentice-Hall, 1993, 536 p.
17. Inglismaa ja Walesi kohalik omavalitsus. Tartu Ülikool. Tartu: Juristide Täienduskeskus, 1996, 100 lk.
18. **Ivancevich, J. M.; Matteson, M. T.** Organizational behavior and management. Second edition. Boston: BPI, Irwin, 1990, 676 p.
19. **Jaanson, Karin.** Kohalik omavalitus ja haldussüsteemi diferentseeritud detsentraliseerimine. TÜ Rahvamajanduse Instituut, 1999, 119 lk. (magistritöö)
20. **Jõgi, A.; Sannik, K.** Kohalike omavalitsuste 2003. aasta eelarve täitmise tulude, kulude ja finantseerimistehingute analüüs (ülevaade). Rahandusministeerium riigieelarve osakond kohalike omavalitsuste talitus, 2004  
[<http://www.fin.ee/index.php?id=9919>]. 1.04.2005.
21. Kohalike maksude seadus. Vastu võetud Riigikogus 21. september 1994.a. – Riigi Teataja I osa, 1994, nr. 68, art. 1169.
22. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Vastu võetud Riigikogus 2. juunil 1993.a. – Riigi Teataja I osa, 1993, nr. 37, art. 558.
23. **Lane, J.-E.,** Avalik sektor: kontseptsioonid, mudelid, lähenemisviisid. Eesti Haldusjuhtimise Instituut. Tallinn: Külim, 1996, 250 lk.
24. Linnad ja vallad arvudes 2004. Tallinn: Statistikaamet, 2004, 156 lk.
25. **Merusk, K., Koolmeister, I.** Haldusõigus. Õpik. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, 189 lk.
26. Maamaksu seadus. Vastu võetud Riigikogus 6. mail 1993.a. – Riigi Teataja I osa, 1993, nr. 24, art. 428.
27. **Morgan, G.** Creative Organization Theory. SAGE Publications, 1989, 369 p.
28. **Muru, Leelo.** Inimkäitumise aspektid organisatsiooni muutuste juhtimisel (Haridusministeeriumi näitel). TÜ juhtimise õppetool, 2004, 96 lk. (magistritöö)
29. **Noorkõiv, Rivo.** Kohaliku omavalitsuse arengukava koostamise soovitused. Siseministeerium, Tallinn-Tartu, 2002, 115 lk.

30. Oja, I. Kohalike omavalitsuste organisatsiooni struktuuri komponentide avaldumine: Tallinna ja Tartu linnavalitsuse näitel. TÜ Juhtimise ja Turunduse Instituut, 2004, 83 lk. (magistritöö)
31. **Ola, R. F.** Local administration in Nigeria. London: Kegan Paul International, 1984, 185 p.
32. **Peters, B. G.** The Future of Governing: Four Emerging Models. Lawrence: University Press of Kansas, 1996, 179 p.
33. Rahvastik soo, vanuserühma, ja haldusüksuse või asustusüksuse liigi järgi 1. jaanuar. Statistikaamet [[http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=RV027&ti=RAHVASTIK+SOO%2C+VANUSER%DCHMA+JA+HALDUS%DCKSUSE+V%D5I+ASUSTUS%DCKSUSE+LIIGI++J%C4RGI%2C+1%2E+JAANUAR&path=../Database/Rahvastik\\_regionaalne/01Rahvastikunaitajad\\_ja\\_koosseis/04Rahvaarv\\_ja\\_rahvastiku\\_koosseis/&lang=2](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=RV027&ti=RAHVASTIK+SOO%2C+VANUSER%DCHMA+JA+HALDUS%DCKSUSE+V%D5I+ASUSTUS%DCKSUSE+LIIGI++J%C4RGI%2C+1%2E+JAANUAR&path=../Database/Rahvastik_regionaalne/01Rahvastikunaitajad_ja_koosseis/04Rahvaarv_ja_rahvastiku_koosseis/&lang=2)]. 1.04.2005.
34. Rahvastikuregistri seadus. Vastu võetud Riigikogus 31. mail 2000.a. – Riigi Teataja I osa, 2000, nr. 50, art. 317.
35. **Randmaa, T.** Personalijuhtimine avalikus sektoris. – Haldusjuhtimine Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiikides: teooria ja juhtumianalüüsid. Peatoimetaja Glen Wright. Tartu, 2003, lk 155 – 188.
36. **Raudjärv, Matti.** Sissejuhatus majanduspoliitikasse: teoreetilised põhialused. Tallinna Tehnikaülikooli Majanduspoliitika õppetool. Tallinn: Mattimar, 1995, 82 lk.
37. **Reiljan, Janno; Ulst, Elvi; Trasberg, Viktor; Olenko, Katrin; Timpmann, Kadi.** Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu Ülikooli majandusteaduskond, Tartu Ülikooli Kirjastus, 2002, 312 lk.
38. Riigieelarve seadus. Vastu võetud Riigikogus 9. juunil 1999.a. – Riigi Teataja I osa, 1999, nr. 55, art. 584.
39. **Schermerhorn, J. R. Jr.; Hunt, J. G.; Osborn, R. N.** Managing Organizational Behavior. 4th. ed. New York: Wiley, 1991, 642 p.
40. **Schöber, P.** Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Eesti Keele Sihtasutus, Tallinn, 2003, 224 lk.
41. **Senge, P. M.; Kleiner, A.; Roberts, C.** Viie distsipliini käsiraamat: strateegiad ja vahendid õppiva organisatsiooni loomiseks. Tartu: Fontese Kirjastus, 2003, 524 lk.
42. **Sepp, Jüri.** Poliitika majanduslik teooria. Tartu Ülikooli kirjastus, 2001, 212 lk.

43. **Siimon, Aino; Vadi, Maaja.** Organisatsioon ja organisatsioonikultuur. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1999, 269 lk.
44. Tulumaksuseadus. Vastu võetud Riigikogus 15. detsembril 1999.a. – Riigi Teataja I osa, 1999, nr. 101, art. 903.
45. **Türk, Kulno; Siimon, Aino.** Juhtmine. Teoreetilised alused. 2. täiend. tr. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, 293 lk.
46. **Türk, Kulno.** Personali juhtimine ja eestvedamine. Teine trükk. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1999, 301 lk.
47. **Türk, Kulno.** Eestvedamine. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2001, 191 lk.
48. **Ulst, Elvi.** Riigirahandus: (õppematerjal) 1 Tartu Ülikooli Majandusteaduskond Majanduspoliitika ja Riigirahanduse Instituut. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1996, 169 lk.
49. **Ulst, Elvi.** Avaliku sektori ökonomika. Turumajanduse alused ja Eesti kogemused. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2003, 206 lk.
50. Vabariigi Valitsuse seadus. Vastu võetud Riigikogus 13. detsembril 1995.a. – Riigi Teataja I osa, 1995, nr. 94, art. 1628
51. **Vadi, Maaja.** Organisatsioonikäitumine. 4. täiend. ja muud. tr. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2000, 331 lk.
52. Valla- ja linnaeelarve seadus. Vastu võetud Riigikogus 16. juunil 1993.a. – Riigi Teataja I osa, 1993, nr. 42, art. 615.
53. Valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve vahekorra seadus. Vastu võetud Riigikogus 13. detsember 1995.a. – Riigi Teataja I osa, 1995, nr. 94, art. 1627. Tunnistatud kehtetuks 20. juunil 2002.a. – Riigi Teataja I osa, 2002, nr. 64, art. 393.
54. Võõrsõnastik 1999, *s.v.* fiskaalne, *s.v.* subsidiaarne.
55. **Williamson, O. E., Ronald, H. C.** Institutional Economist/Institution Builder. In: Institutions, Contracts and Organizations. Perspectives from New Institutional Economics. Edited by Claude Ménhard. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2000, pp. 48 – 58.
56. **Üksvärav, R.** Organisatsioon ja juhtimine. 3. täiend. tr. TTÜ Kirjastus, 2004, 473 lk.
57. 2005. aasta riigieelarve seadus. Vastu võetud Riigikogus 8. detsembril 2004.a. – Riigi Teataja I osa, 2004, nr. 92, art. 630.

**Kohaliku omavalitsusüksuste eelarvete tasandusvalem 2005. aastal** (RT I, 2004, 92, 630)

$$(1) T_n = (AK - AT) * k$$

$$(2) AK = \left( \sum_{n=1}^5 Cn * Pn \right)$$

(3)

$$AT = \left[ \left( 1 + 1/3 \frac{\left[ (TM_{2004} - TM_{2003})/TM_{2003} + (TM_{2003} - TM_{2002})/TM_{2002} \right]}{2} \right) * TM_{2002-2004}^{KESK} + MM_{ARVEST} + RESM_{ARVEST} \right],$$

kus

*AK* - konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslik keskmine tegevuskulu;

*AT* - konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslikud tulud;

*k* - toetustaseme koefitsent;

*Cn* - konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse laste (0-6 eluaastat) arv, kooliealiste (7-18 eluaastat) arv, tööealiste (19-64 eluaastat) arv, vanurite (65+ eluaastat) arv rahvastikuregistri andmetel ning kohalike maanteede ja linnatänavate arvestuslik pikkus (kõvakattega maanteed 0,26; linnatänavad 0,74; mittekövakattega maanteed 0,047) kilomeetrites;

*Pn* - kohalike omavalitsuste arvestuslik keskmine tegevuskulu kroonides ühe lapse (0-6 eluaastat), koolialise (7-18 eluaastat), tööalise (19-64 eluaastat), vanuri (65+ eluaastat) ja kohaliku maantee ning linnatänavate arvestusliku pikkuse (kõvakattega maanteed 0,26; linnatänavad 0,74; mittekövakattega maanteed 0,047) ühe kilomeetri kohta kroonides;

*TM* - konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuses üksikisiku tulumaksu tegelik laekumine 2004. aastal ning 2002. ja 2003. aasta üksikisiku tulumaksu laekumine viiduna võrreldavaks 2004. aastal kehtima hakanud maksumuudatustega;

$\sum Cn * Pn$  - konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse laste arv, kooliealiste arv, tööealiste arv, vanurite arv ning kohalike maanteede ja linnatänavate arvestuslik koefitsendiga korrigeeritud pikkus kilomeetrites ja iga vastava näitaja osas

ühe ühiku kohta arvatud kohalike omavalitsuste arvestusliku keskmise tegevuskuluga kroonides korrutise kogusumma;

- TM*<sub>KESK  
2002-2004</sub> - aastate 2002-2004 tulumaksu laekumise mediaan (aegrea keskvärtus)  
konkreetses kohaliku omavalitsuse üksuses;
- MM*<sub>ARVEST</sub> - arvestuslik maamaks (1,25% maa maksustamise hinnast 2005. aastal)  
konkreetses kohaliku omavalitsuse üksuses;
- RESM*<sub>ARVEST</sub> - arvestuslik loodusvarade kaevandustasude planeeritav suurus 2005. aastal  
konkreetses kohaliku omavalitsuse üksuses.

Koefitsent  $k$  määrab kuluvajaduse kompenseerimise taseme, mille väärtus jääb sõltuvalt toetusfondi suurusest vahemikku 0,8-0,9. Seega võimaldab kuluvajaduse valem iga aasta kontekstis arvutada kohaliku omavalitsuse üksuse minimaalse kuluvajaduse taseme, milleni on igal konkreetsel omavalitsusel kindlustatud arvestusliku tulubaasi (arvestuslik tulu ja toetus kokku) tase.



Lisa 2 järg

Lisa 2 järg

Lisa 2 järg

**Kokkuvõte küsitlusest : Valdade arengukavade mõju eelarvetele**

A osa:

1. Vastanud jagunesid maakondade järgi: Harju maakonnast 12, Jõgeva maakonnast 5, Järva maakonnast 3, Lääne maakonnast 6, Lääne-Viru maakonnast 4, Põlva maakonnast 4, Rapla maakonnast 2, Saare maakonnast 6, Tartu maakonnast 17, Valga maakonnast 5, Võru maakonnast 4.

**Tabel.** Kokkuvõte küsitlusest (küsimused 2 – 22).

Küsimused	Vastusevariandid/vastati kordi					
<b>A osa</b>						
2. Minu sugu on:	naine/12			mees/56		
3. Minu vanus on:	<30/3	31–40/11	31–50/34	51–60/23	>60/3	
4. Minu haridus on: - keskharidus: 9; - kesk-eriharidus: 9; - diplomiope: 20; - bakalaureusekraad: 24; - magistrikraad: 5; - doktorikraad: 1.	Kesk-haridus/9	Kesk-eriharidus/9	Dip-lomi-õpe/20	Baka-laure-use-kraad/24	Ma-gistri-kraad/5	Dok-tori-kraad/1
5. Olen vallavanemana töötanud... aastat	vähem kui 3 aastat/21		3–6 aastat/16		enam kui 6 aastat/31	
6. Minu valla elanike arv on:	vähem kui 1500/21	1501–3000/26	3001–6000/15	enam kui 6000/6		
7. Olen töötanud erasektoris: - jah: 41; - ei: 27.	jah/41			ei/27		
<b>B osa</b>	<b>ei nõustu üldse</b>	<b>pigem ei nõustu</b>	<b>pigem nõustun</b>	<b>nõustun igati</b>		
8. Valdade arengukavad on valdade juhtimise jaoks vajalikud	-	3	25	40		
9. Valdade arengukavad on vajalikud pigem vajaduste väljaselgitamiseks ja teenuste uuendamiseks	5	5	37	21		
10. Valdade arengukavasid vajatakse pigem planeerimiseks ja eelarvete koostamiseks	-	10	26	32		
11. Valdade arengukavasid vajatakse pigem Eesti keskvalitsuselt ja Euroopa Liidult raha saamiseks	8	15	19	26		
<b>C osa</b>						
12. Minu vallas on arengukava koostatud:	kuni 3 aasta peale/14	3 – 6 aasta peale/28	pikema kui 6 aasta peale/26			

Küsimused	Vastusevariandid/vastati kordi			
	ei nõustu üldse	pigem ei nõustu	pigem nõustun	nõustun igati
13. Minu vallas kasutatakse arengukava koostamiseks/uuendamiseks spetsialisti/konsultandi abi	15	13	20	20
14. Minu vallas muudetakse valla arengukava volikogu poolt iga aasta hiljemalt 1. oktoobriks Kes vastasid “ei nõustu üldse” või “pigem ei nõustu” täpsustasid, kuna nende arengukava muudetakse: - vastavalt vajadusele (7 korral), - valitsuskoalitsiooni muutudes (4 korral), - koos või vahetult enne eelarve vastuvõtmist (3 korral), - kahe või kolme aasta järel (2 korral).	7	14	20	27
15. Minu valla arengukava on aluseks vallavalitsusele valla eelarve projekti koostamisel	-	7	35	26
16. Minu valla ametnikud ja asutuste juhid on teadlikud valla arengukava eesmärkidest	-	2	35	31
17. Minu vallavolikogu liikmed on teadlikud valla arengukava eesmärkidest	2	12	30	24
18. Valla arengukava koostamine ja täiendamine on toimunud pigem vallavolikogu (liikmete, komisjonide) algatusel	13	39	14	2
19. Valla arengukava koostamine ja täiendamine on toimunud pigem vallavalitsuse (liikmete) algatusel	1	2	32	33
20. Valla arengukava koostamine ja täiendamine on toimunud vallavolikogu, vallavalitsuse ja kolmanda sektori koostööna	2	9	41	16
21. Minu vallas mõõdetakse arengukava täitmist	6	17	32	13
22. Minu vald on saavutanud tänu arengukavale arengueelise võrreldes naabervaldadega Kes vastasid “pigem nõustun” või nõustun igati” täpsustasid, missugused need arengueelised on: - selgemad eesmärgid ja parem planeerimine (13 korral), - on õnnestunud saada erinevaid rahalisi vahendeid (11 korral).	12	32	20	4

## **SUMMARY**

### **THE INFLUENCE OF DEVELOPMENT PLANS OF THE ESTONIAN PARISHES TO THE BUDGETS OF PARISHES**

Margus Pleksner

In accordance with the paragraph 154 of the constitution of the Republic of Estonia the local governments organise all the local issues and according to the paragraph 155 the units of the local governments are rural municipalities and towns.

The states that have signed the charter of local government of Europe (Estonia among them) consider local government to be one of the main basis of the democratic governing method and they know that the protection and consolidation of local government in various European countries gives an important contribution to the democracy and to the constructing of Europe that relies on the principles of decentralised power. The countries that have joined with this charter confirm that the democratically formed local government institutions are necessary with their extensive autonomy towards their obligations and means to fulfill these obligations. According to this charter local government means the right and the ability of local administrative body to organise and direct prevalent part of the society that belongs to their area of responsibility within the law and interests of local people.

The construction of the Estonian rule of law has progressed parallelly and simultaneously with the system of the self-regulating market relations and has reached the development stage where the economizing development of state and economy are tried to gain. In developed countries there have been long discussions about the similarities and differences about leading the public and private sector. One of the key questions has been the possibility to use the directing methods of private sector in public sector. General is a standpoint that similarly to private organisations central

government and local governments need programmes and plans that look into future. The demand to draw up the development plans was put to the Estonian local governments in 1991 when they gained self-governing status. Those development plans were mainly composed as an inventory of resources and local governments had no actual help of them.

The purpose of this research work is to analyze the influence of development plans to the budgets and to frame suggestions for compiling the development plans.

To achieve this purpose the following research tasks were posed:

1. To define the administrative system of the Republic of Estonia and the placing of local government within it.
2. To compare the functions of local governments and the formation of budgets in Estonia, England, Wales and Germany.
3. To introduce the theoretical approaches about the managing of parishes.
4. To analyze the influence of development plans of parishes to the budgets.
5. To make suggestions to improve the compiling of development plans.

The hypothesis of this work is that in compiling the budgets of parishes the purposes of the development plans are not enough taken into consideration.

In the Republic of Estonia there exists an one-level system of local government. In the democratic administrative system the local governments have to be the closest to the citizens, offer them public goods and be able to decide conclusively about the questions put on them. The constitution or a law must assure the functioning of local governments and they have to have determined population and territory. The units of the local government in Estonia are parishes and towns. About  $\frac{1}{3}$  of the Estonian population lives in 202 parishes and  $\frac{2}{3}$  lives in 39 towns. The local governments have an obligation due to the law to compile the development plans that would be the basis for compilation the budgets of the parishes and towns.

The hypothesis in the introduction that in compiling the budgets of parishes the purposes of development plans are not enough taken into consideration, on account of which the influence of development plans of parishes to the budgets is small, did not

find affirmation. The analysis of the answers and assessments of the parish heads as well as the analysis of the factors of influence evaluation of development plans showed:

- there exists the dedication and the involving of leaders from different levels in fulfilling the purposes;
- there is the involving of the different groups into compiling the development plan;
- there is a coherence between the purposes, technology and results of the development plans:
- the implementing of the development plan is inspected.

The purpose of this research work was to analyze the influence of development plans to budgets (chapter 2.2) and to frame suggestions for compiling the development plans (chapter 2.3).

In the first paragraph the essence of the parishes and their place in the administrative system was defined. The administration may be considered to be socially formative action, which purpose is to organise people's social life. The Estonian administrative system is hierarchical structure compatible to democratic state with its public institutions (administrative bodies, officials, laws), funds and properties, that all are used to assure the effectuation of policies and the inducement of the purposes directed to the future. The objective of the local governments is to afford amenities to people on the closest governmental level and to enable people to decide on their daily questions. The relations between the local government and the central government in Estonia are still in process of development, although the course of the power decentralisation indicates rather to the centrality of the state and the community centre is falling backward.

The functions of local government and the formation of budgets in Estonia, England, Wales and German were observed. The fiscal policy of local government executes the allocation function – it produces services that the private sector cannot do. The functions of the central government and the local governments cannot be inflexible and unchangeable, they have to be prepared for changes according to the needs of society. The differences of the functions of local governments between England, Wales, German

and Estonia are not big. One difference that deserves attention is that the local governments of England and Wales receive their tasks from the community and the German local governments rather from their central government or federal state.

From the main courses of action of the spendings in local governments there is possible to bring on the main social-economic roles of the Estonian town and rural governments by the size of the spendings:

- 1) the provider of the primary, basic and middle education;
- 2) the developer of the social, technical and informative infrastructure;
- 3) the organiser of the communal economy
- 4) the manager of the area;
- 5) the organiser of the social welfare, culture, sports etc. of the local population.

In financing the local governments in England, Wales, German and Estonia there is followed a principle that the poorer local governments get finance from the budget that helps the local government to do their services. In fifteen years the structure of the budgets of the Estonian local governments have undergone big changes, but the tax autonomy in local governments has decreased continually. The formula of the levelling fund (see annex 1) in forming the income basis of the local government takes into consideration the demographic situation of the local government (children, working-aged people, pensioners), but pays no attention to the need for maintenance of buildings and roads in the case of smaller number of population.

In the second chapter there is covered the influence of the development plans to the budgets of local governments. At first there is introduced the theoretical approaches of managing the local governments. The modern public sector organisations, but first of all their leaders, have to be prepared for flexibility and changes. Because of that it is important for the organisations to bind themselves with the environment, formulate their mission, set purposes and put into practice the future directed planning or programming processes in order to realise these points. The planning activity of the public sector is clouded by the problems that are conditioned by the transiency of the political programs and in most cases carried by the politicians' wishes to be reelected.

In the outcome of the inquiries there is seen that in the parish leaders' opinion the different groups are involved in compiling the development plans in the Estonian parishes, also analysis of problems is used and the parish inhabitants needs are taken into consideration. In general the development plans are being compiled more than for three years and the development plan is subject for drawing up the budget. The implementation of the budget is being measured and the development plans are being innovated every year.

In this research work there is brought out the suggestions for improving the compilation of the development plans. Briefly it is possible in compiling the development plans for the local governments to point out four main phases:

1. The purpose setting should contain the analysis of the problems and the external environment, as well as be understandable for parish inhabitants, politicians and officials.
2. The compilation of the development plan should consist of evaluation of alternatives and selection of activities that may largely be influenced by the political programs.
3. The implementation of development plan should contain the implementation of budget arising from the purposes. Whereby it is necessary to take into consideration the groups inside the organisations and when needed give the decision making autonomy to the lower level of managing.
4. In evaluating the results there appears the rate of the effectiveness of set purposes, that may be dealt as the measuring or controlling.

The conclusions of this work will be send to the administration of the Association of the Municipalities of Estonia in order to use them to improve the compilation of development plans.