

Linnade ja Valdade päevad 2011

Tallinn

16.02.2011

Kuidas suurendada KOV suutlikkust ilma lisarahata? Georg Sootla, Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor

- Kordan ikka ja jälle: **võimuvvertikaal on tasakalust väljas** mistõttu autonoomne süsteem toimib häiretega (otsustusportsess, finantsid, demokraatia). Kuidas tasakaalustada vertikaali? Siiralt läbi arutada **tasakaalutuse tekkimise põhjused**.
- **Alakasutatud suutlikkuse allikad – koostöö, delegerimine, võimekuse konsolideerimine, tegevuste spetsialiseerumine, aktiivne poliitika**
- **Koostöö ja partnerluse suur defitsiit** pole mitte üksnes vertikaalis (meid ei kuulata, meile ei anta) vaid ka horisontaalis, s.t. hoiak et naaber on konkurent, et parem olgu halvem aga oma (teenuse puhul). Enamgi, on ka vallasisene konkurent!
- **Tuleb konsolideerida teatud teenuste osutamist** ja samas jätta **võim ja kontroll rahvale lähemale**. Kuidas on see võimalik? Teenuste delegerimine ja kohustuslikud teenuspiirkonnad.
- Kõik on suutlikud tegema mingeid asju ja igaühel on suutlikkuse piir. **Las igaüks teeb seda, milleks ta on võimeline** ja milles on tema eelis (small IS beautiful). Suurte ja väikeste koostöö, tugevuste ärakasutamine nõrkuste pehmendamiseks.
- **Fiskaalautonoomia ei anna õigusi vaid ka paneb suurema vastutuse ja tekitab olulisi riske** – kas KOVid on valmis, et 50% tuludest on KOV maksudest?
- **Fiskaalautonoomia loob võimaluse kujundada tõelist KOV poliitikat** kas paremale või vasakule. Siit tuleneb ka KOV autonoomia JA poliitiline toetus ülevalt.
- Lisaks - **väljastpoolt tulevad ressursid** (Nt. Noarootsi). KOVide r/v kontaktid pärast ühinemist on väga nõrgad (peame olema võrdväärised partnerid). Investeerida tuleb mitte ainult tsementi vaid **inimesse, sotsiaalse ka territoriaalse kapitali suurendamisse**.
- **Suutlikkuse õigeks indikaatoriks on viimase 50% suutlikkus ja eriti viimase 25% suutlikkus**, nende kasutamise ja sisselülitamise oskus. Lisandus teesile – kui oleks aktiivseid inimesi: neid ei ole, need tuleb luua just ülejäänud 50% hulgas. Sotsiaalse tõrjutuse ületamise ja võimestamise poliitika delegerimise kaudu.
- Vajadus katsetada kas töötab, **s.o. pilootprojektid**

1. Esimene valdkond kus suutlikkuse suurendamiseks pole vaja olulisi investeeringuid: otsustusprotsessi osapoolte rollide tasakaalustamine.

- Miks KOVil on oma asjade otsustamisel nii väike roll, **tihti pannakse ta fakti ette: ajapuudus, ei oodata asjalikku / meelepärast sisendit või lihtsalt teadlik ült alla stiil?** Juhtimistarkus: **kaas-vastutus** vähendab ühe osapoolte etteheiteid ja **suurendab nn. „omanditunnet“**.
- Keskvalitsus kui tugevam pool saavutab reeglina oma tahtmise, püüdkes vähemalt veenda, et just see otsus on ratsionaalne.

Võimalikud lahendused:

(a) Tugevad KOV liidud koos analüütilise potentsiaaliga JA väljundiga poliitilistele otsustusareenidele

- **Liitude ühendamise vähemalt ülespoole suhtlemise piires** (RV suhted, analüüs, personali täiendkoolituse tellimine/ korraldamine, s.h. KOV hallatavatele asutustele)
- **Mõttekoda**, mis ühendab kõiki osapooli poliitiliselt neutraalses kontekstis, kasvõi möödarääkimise vältimiseks (Ühisettkanne Riigikogus)
- Tuleb palju enam kasutada **üliskoolide ekspertpotentsiaali**, samuti oskusteavet väljapoolt. **Väline ekspertiis** kui oluline suutlikkuse allikas

(b) Ühiskondlik kokkulepe !? Osapoolte memorandum osalemise ja kaasvastutuse teemal, President võiks olla patroon. Eeldus partnerlusele.

(c) KOV poliitika sisend:

- **Minister peaks olema rahandusministeeriumi alas**, mitte niivõrd seetõttu et seal on raha vaid et (a) **sisend kabinetti** on tugevam kui sisejulgeoleku ministrilt ja (b) sealt viljeletakse **rohkem majanduslikku mõtlemist**
- Strateegiliste valikute areen – **Riigikogu Põhiseaduskomisjon – on väljapool päevapoliitilisi detaile**, kus üksmeelt on raske saavutada

(d) Poliitilised liidrid: Põhjamaade (heaolu)mudel pole meie jaoks.

Kas selline eitav suhtumine ka suhtlemise (**kokkuhoidev Eesti**) ja otsustamise (**konsensuslik e. üksmeele-Eesti**) hea tava osas? Tahaks kuulata selgeid vastuseid. Enamuspoliitika (mille vastand on konsensuspoliitika e. üksmeelepoliitika) juba rahvuslikult lõhestatud väikeriigis läheb väga kalliks maksma nii otseses (poliitiliste) vähene legitiimsus ja elluviimise võimalused) kui kaudses mõttes (sotsiaalse ja

territoriaalse kapitali nappus). Tänapäevane koostöö defitsiit on ka üks enamuspoliitika tagajärgi.

2. Kus suutlikkus suureneb iseenesest:

koostöö, partnerlus ja teenuste delegeerimine: pole probleemi?

- **KOV suhted riigiga peegeldavad ka KOV omavahelisi suhteid:** ei taheta delegeerida, ollakse pigem konkurendid
- miks oli vaja **maakonna ametnike potentsiaal** ära hajutada või ei suudeta **mehitada KOV Liite**, oleks ju võinud delegeerida sinna palju asju, millega ise toime ei tule?
- miks **ei tehta delegeerita linnakeskustele** (sisuliselt luua teenuspiirkond vabatahtlikult) vaid eelistatakse tasaarveldusi?
- miks ei taheta hästi **delegeerida piirkondlikele firmadele, MTÜdele**? Käsitletakse kui **raha (vähemalt maksutulu väljaviimist) vallast välja viimist**
- **Lääne Viru** – ühised ametnikud vaid siis kui Norra rahastas, pärast seda kaovad. Ilmselt pole teenuste kvaliteet niivõrd tähtis kui ametikohtade säilitamine vallas.
- Era ja avaliku sektori koostöö. Miks nt. väikese **maaraamatukogu hoidja**, kes teenindab ca. 12 lugejat päevas, ei saaks olla **lihtsamate postiteenuste** osutaja või **lihtsamate valla teenuste osutaja** kui keskus on mujal (avalduste vastuvõtmine)?
- **MTÜde potentsiaali alakasutatus** (Praxis). Riigihangete kõrval kasutada **partnerlushmankeid**, mille lisaeesmärgiks on kojaliike toimijate (MTÜde, OÜde) suutlikkuse suurendamine.
- Erinev **poliitiline muster** ja ka isiklikud suhted

Lahendus:

Kohustuslik koostööpiirkond:

- (a) Kindla spetsialistide ja vajaliku kvalifikatsiooniga olemasolu vallas (jurist, arhitekt, haridusarendaja). Nende hindamine kui perspektiivis ja ametissevõtmine **KOV liitude kaudu?**
- (b) Elanike arvu alammäär nt. 12.000 gümnaasiumipiirkond, planeerimispiirkond (Maakond?) kutseharidus (40.000) kuid territoriaalne piirang (raadius)
- (c) Elanike poolt saadava teenuse puhul peab kodu-KOV osakaal olema vähemalt 60-70% antud teenuse osakaalust (gümnaasium ja põhikool, sport ja kultuur). Türi vallas ca. 400 lapsest käis enne ühinemist vaid 100 oma valla koolis.

- (d) Kas poleks mõistlik mõelda KOV ja riigi partnerlusel põhinevatest teenuspiirkondadest (prügimajandus, piirkondlik transport, ilmselt kutseharidus)

Kas ühe või kõikide kriteeriumide alusel.

Küsimus ministrile ja KOV Liitudele - milline oleks selliste piirkondade rahastamise ja juhtimise mehhanism. Nt. Koolipiirkond mitme valla peale? On selline mudel olemas?

4. Finantsautonoomia: mitte kas see on vajalik vaid kas see on see võimalik?

Lähtuks eeldusest, et raha hulk ei suurene või kasvab vähehaaval, kas saaks seda ressursi kuidagi paremini kasutada?

- **KOVidel ei ole suutlikkust võidelda ministriga võrdväärselt** eelarveressursside eest; parim mida teha suudetakse – säilitada oma positsioone; Täna on tulubaas fikseeritud ja kogu sissetulekute poliitika on keskvalitsuse käes. Kõige tõenäolisemalt maksud ei tõuse.
- Esimene ülesanne – **taastada tulumaksumäär 11,9 le.**
- **Või tänaste jaotatud maksude** (üksikisiku tulemaks, maamaks = ca. 49% 2007)) **muutmine kohalikeks maksudeks.** See võib suurendada riske läbi kukkuda kuid ka võidud võivad olla olulised.

- (a) **Millised on vastu argumendid**, et need ei või olla kohalikud maksud?
- (b) **Kas KOV on selleks valmis**, on neil finantsjuhtimise suutlikkus kuidas tulusid genereerida ja juhtida. (Ma pole kindel, et ka täna **kõik vallad täna üldse kontrollivad üle vallas realselt elavate inimeste tulumaksu laekumised.**)
- (c) Kas õigus kehtestada maksumäärasid **suurendab maksukoormust? On vastupidiseid näiteid.**
- (d) **Las kohalikud võimud ise veenavad rahvast** kui suured peaksid konkreetsed maksumäärad olema; **las otsustajad vastutavad poliitiliselt!**

5. Finantsreformi võimalikud mõjud

- (a) **Kohaliku poliitika elavdamine.** Las ühed vallad viivad ellu vabaturu majanduse poliitikat, **teised vallad aga toetuvad rohkem III sektorile ja osalevale poliitikale.** Las siis rahvas otsustab, **missugust poliitikat nad eelistavad** ja ilmselt siis ka elukoha vahetusel valdavalt poliitikat arvesse võtavad. Täna domineerib KOVis siiski riigi **raha kulutamise poliitika.**

Täna parteide vahel pole erilist vahet, võetakse tihti vaid parteide silte omaks. (Toetuste osas on vahed, kuid väikesed.)

- (b) Saab paremini/ praktiliselt hinnata suutlikkust.** Kas väikesed on vähesuutlikud või suuremad?
- (c) KOV suutlikkuse arengumootor?** KOV maksude tekkimisega peab suurenema KOV finantsjuhtimise suutlikkus, muidu nad kõrbevad. Võib-olla ka siin tekib lisa impulss koostööks ja konsolideerimiseks?
- (d) Tuleks korraldada pilootprojekt 2ks aastaks 20 vabatahtlikule vallale** mööndusega „mingit lisaraha riigieelarvest“ !?

6. KOV juhtimise professionaliseerumine

Eesti KOV juhtimine on **Kesk ja Ida Euroopa riikidega võrreldes päris tõhus.** (Ulatuslik uurimus, avaldatud RiTos 2005). Kuid võrreldes **Põhjানাabritega** oleme siiski **tagasihoidliku võimekusega.**

(a) Ametnike spetsialiseerumine suuremas teenuspiirkonnas. Kui KOV valla elanikke peab teenindama **lastekaitse, hoolekandes ja toimetulekuspetsialist.** Kui enamus spetsialiste on nn. teenuspiirkonna või suuremas keskuskes delegeeritud, siis oleks loogiline **kui KOV Liidu kaudu kontrollivad teenuste tellijad nende asjatundlikkust ja tulemuslikkust.** S.t. suure keskuse (teenuspiirkonna) spetsialistid osutavad teenuseid, väikevalla ametnik kontrollib kuidas tööd tehakse, s.t. esindab kodanike huve.

(b) Rahvusvaheline koostöö, praktiline vari noortele ametnikele

(c) Arengukava kui kulude/ projektides osaluse legitimeerimine ja **arengustrateegia** kui **juhtimisinstrument.**

- Arengukava ülisuur roll 1990ndatel
- **Arengukava koormamine muude funktsioonidega**
- Arengukava ei sisalda alati **strateegiat, .nt. eelneva arengu analüüsi, sihtmärke tulevikuks** jne.

(d) KOV alase oskusteabe kaasamine juhtimisse.

- Juba tehtud uurimistööde andmekogu
- Uurimistööde ühine ja koordineeritud kavandamine ülikoolidega, uurimiskeskustega
- KOV volinike koolitus

- Juhtide kogemuste vahetamise päevad (regulaarsed, piirkondlikud) = CBC Hiiumaa näide

7. Sotsiaalse ja territoriaalse kapitali kasvatamine

- Riigi **arengutaseme indikaator** – kuivõrd suutlikud on kõige vähemsuutlikumad
 - Mitte ainult majanduslik kaasatus (tööhõive) vaid **sotsiaalsed oskused** – võime otsida tööd, kirjutada CVd ja avaldust et oma huve kaitsta, teada oma õigusi -- ise endaga toime tulla. Milline on olnud KOV roll selles?
 - Sotsiaalpoliitika **pole mitte üksnes nõ. väljalangenute** aitamine vaid **lülitumisvõimele** ja toimetulekule kaasaaitamine.
 - **Seda õpitakse** nõ. kollektiivse toimimise kaudu – **MTÜd, seltsid, kohalik poliitikaosalus** = need seovad kodanikud avaliku võimuga, mitte võimalus **vallavanemal nõobist iga moment kinni võtta.**
 - Selline **suutlikkus tuleb luua**, tuleb inimesi võimestada, iseenesest see ei toimu.
- (a) **Partnerluse kaudu delegerimine** kui üks oluline kanal.
- (b) Kui iseendaga toimetuleku võime kõikidel – siis **paneme liberaalse poliitika mootorid käima**, siis võivad ka mõned teenused olla kaugel.
- **Noorsootöö** on väga algeline (tihti vaid arvutimängud) ja puudutab nõ. keskastet. Kool ja noorsootöö on tihti eraldi, noorte enda initsiatiiv (omavalitsus) on mitte harva luku taga.

Lõpetuseks.

- Keerukas ja ka riskantne on ümber korraldada kuigivõrd töötavat süsteemi kui tervikut.
- Eesti KOV on päris heal järjel teiste KIE riikidega võrreldes.
- Vajalik on pakkuda erinevaid lahendusi eri probleemidega maadlevatele ja eri suurusega KOVidele, s.t. kujundada suutlikkuse suurendamise individuaalkavad.
- Kujundada suure maavalla ja teenuspiirkonna mudel
- Eeldus on võimu ja finantstasakaal