

EV Siseministeerium  
Konsultatsiooni- ja koolituskeskus GEOMEDIA

# ARENGUKAVAL PÕHINEV KOHALIKU OMAVALITSUSE ARENDUSTEGEVUS

ARENGUKAVA KUI EUROOPA LIIDU  
STRUKTUURITOETUSTE ARIKA KASUTAMISE EELDUS

*Karin-Liis Haljaste, Aado Keskpaik,  
Rivo Noorkõiv, Andrus Pirso, Veiko Sepp*



Toetab Euroopa Liit



**RAK**  
Eesti Riiklik Arengukava

Tartu – Tallinn 2007

Raamatu esmane sihtrühm on kohaliku arengu kavandamisega ja Euroopa Liidu struktuurifondide projektidega tegelevad kohaliku omavalitsuse ametnikud. Raamat võib pakkuda huvi ka valla- ja linnavolikogu liikmetele, ministereeriumide ja Euroopa Liidu struktuurifondide rakendusüksuste spetsialistidele ning kohaliku ja regionaalse arengu temaatikaga seotud erialade õppejõududele ja üliõpilastele.

Töö tellija:

EV Siseministeerium  
15065 Tallinn, Pikk 61  
Tel. +372 612 5008  
[www.sisemin.gov.ee](http://www.sisemin.gov.ee)  
[sisemin@sisemin.gov.ee](mailto:sisemin@sisemin.gov.ee)



**SISEMINISTEERIUM**  
Estonian Ministry of the Interior

Töö teostaja:

Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia  
51007 Tartu, Rüütli 4  
Tel. +372 744 1672  
[www.geomedia.ee](http://www.geomedia.ee)  
[geomedia@geomedia.ee](mailto:geomedia@geomedia.ee)



Autoriõigus: Karin-Liis Haljaste, Aado Keskspaik,  
Rivo Noorkõiv, Andrus Pirsu, Veiko Sepp  
ja Siseministeerium

Keeletoimetaja: Kai Adamson  
Kaane kujundanud Tiina Alver  
Küljendanud Maaja Kukerman

Käesolev raamat on rahastatud EV Siseministeeriumi eelarvest ja Euroopa Liidu struktuurifondide vahenditest "Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks - ühtne programmdokument 2004-2006".

Kõik lugeja ettepanekud ja märkused on oodatud, e-mail: [geomedia@geomedia.ee](mailto:geomedia@geomedia.ee)  
Raamatu kasutamisel palume viidata allikale.

ISBN 978-9949-15-026-7

<b>1. Sissejuhatus</b> .....	11
<b>2. Kohaliku omavalitsuse olemus ja kohaliku arengu kavandamine Eesti õigusruumis</b> .....	13
2.1. Kohaliku omavalitsuse ja kohaliku omavalitsuse üksuse mõisted .....	13
2.2. Kohaliku elu küsimused ja omavalitsuslikud ülesanded .....	14
2.3. Kohaliku omavalitsuse autonoomia.....	17
2.3.1. Omavalitsusüksuste eksistents .....	17
2.3.2. Omavalitsusorganite pädevus avalike küsimustega tegelemisel ja omavalitsusorganisatsiooni kujundamisel.....	18
2.3.3. Finantsautonoomia .....	19
2.3.4. Munitsipaalomand.....	22
2.3.5. Kohalike ülesannete delegeerimine .....	22
2.3.6. Õigus koostööle.....	23
2.3.7. Vastutus ja järelevalve.....	24
2.4. Seadustes sätestatud peamised regulatsioonid avalike ülesannete täitmiseks kohalikul tasandil.....	26
2.4.1. Haridusülesanded .....	26
2.4.2. Tervishoiu ja sotsiaalaala ülesanded.....	28
2.4.3. Vaba aja, kultuuri ja spordi valdkonna ülesanded .....	31
2.4.4. Planeerimise, maakorralduse ja ehituse valdkonna ülesanded .....	33
2.4.5. Kommunaalmajanduse ülesanded.....	35
2.4.6. Keskkonna- ja looduskaitse ülesanded.....	40
2.4.7. Avaliku korra ja turvalisuse tagamise ülesanded.....	41
2.5. Kohaliku omavalitsuse arengudokumentide süsteem .....	43
2.5.1. Linna ja valla arengukava ning valdkondlike ja munitsipaalasutuste arengukavade koostamise õiguslikud alused.....	43
2.5.2. Kohaliku omavalitsuse arengudokumentide seosed ja kooskõla.....	46
2.5.3. Kohaliku omavalitsuse arengudokumendid riigi arengu kavandamise süsteemis.....	48
Kokkuvõte .....	49
Kirjandus .....	50

<b>3. Linna ja valla arengukava praktikas</b> .....	52
3.1. Arengukava olemasolu ja kehtivusaeg .....	52
3.2. Kohaliku omavalitsuse arengukava ülesehitus ja osised .....	54
3.2.1. Olukorra ülevaade .....	55
3.2.2. Arengustrategia käsitlus .....	56
3.2.3. Rakenduslikud elemendid .....	58
Kokkuvõte .....	60
Kirjandus .....	61

<b>4. Kuidas koostada head kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava?</b> .....	62
4.1. Areng, arendamine ja arengukava .....	62
4.1.1. Arengukaval põhinev arendustegevus .....	62
4.1.2. Valdade ja linnade olemusest tulenev kohaliku arendustegevuse eripära .....	65
4.1.3. Kohaliku arendustegevuse üldine eesmärk .....	67
4.1.4. Kohaliku omavalitsuse üksuse arendustegevuse juhtimise tasandid .....	70
4.1.5. Arengu mudelid ja strateegilise arendamise mudel .....	71
4.2. Arendustegevuse protsess: arengu kavandamine, arengukava elluviimine ja seire .....	75
4.2.1. Strateegilise arendustegevuse alternatiivsed käsitlused .....	75
4.2.2. Arendustegevuse organisatsioon .....	78
4.2.2.1. Arendustegevuse organisatsiooni ülesehitamine: algatamine ja struktuuri loomine .....	79
4.2.2.2. Arendustegevuse organisatsiooni struktuur .....	80
4.2.2.3. Arenguprotsessi elementide organisatsiooni eripära .....	83
4.2.2.4. Arendustegevuse juhtimine .....	85
4.2.2.5. Kohalik partnerlus ja laiem koostöö arendustegevuses .....	87
4.2.2.6. Konsultandi kaasamine .....	93
4.2.2.7. Kultuurilised tegurid ja võimusuhted arendustegevuses .....	94
4.2.2.8. Protsessi tööhoidmine .....	96
4.2.2.9. Protsessi läbiviimise meetodid .....	99
4.3. Arengukava osad .....	101
4.3.1. Olukorra ülevaade .....	101
4.3.1.1. Teadmiste liigid arendustegevuses: andmed ja analüüs .....	102
4.3.1.2. Olukorra ülevaate struktuur .....	108
4.3.1.3. Andmed olukorra ülevaates .....	111
4.3.1.4. Analüüsi meetodid .....	126



4.3.2. Arengukava strateegia .....	141
4.3.2.1. Kohaliku omavalitsuse organisatsiooni missioon ja põhiväärtused .....	144
4.3.2.2. Kohaliku omavalitsuse üksuse visioon.....	147
4.3.2.3. Strateegilised eesmärgid .....	151
4.3.2.4. Strateegilised valikuvõimalused ja valikud .....	154
4.3.2.5. Ülesanded.....	162
4.3.3. Tegevuskava .....	164
4.3.3.1. Ideede genereerimine .....	166
4.3.3.2. Tegevuste olemuse määratlemine ja ühendamine projektideks.....	167
4.3.3.3. Tegevuste liigitus .....	169
4.3.3.4. Projektide, rutiinide ja uuenduste sisuline analüüs....	169
4.3.3.5. Projektide, rutiinide ja uuenduste valik, prioriseerimine ja ajakava koostamine .....	173
4.3.3.6. Tegevuskava ja projektide andmebaas .....	174
4.3.4. Arendustegevuse ressursikavad.....	175
4.3.4.1. Eelarve, eelarveprognoos ja arengukava tegevuskava .....	178
4.3.5. Seire.....	189
4.3.5.1. Linna ja valla arengu seire .....	192
4.3.5.2. Kohaliku omavalitsuse organisatsiooni seire.....	187
4.3.5.3. Arengukava elluviimise seire.....	188
4.3.5.4. Projektide seire .....	193
Kokkuvõte.....	194
Kirjandus .....	196

<b>5. Kohaliku omavalitsuse arengukava ja Euroopa Liidu struktuuritoetused.....</b>	<b>199</b>
5.1. Euroopa Liidu struktuuritoetused ja ühenduse regionaalpoliitika ....	200
5.2. Struktuuritoetused Eestis kui võimalus ja vahend linnade ja valdade arenguks .....	205
5.2.1. Riikliku arengukava meetmed.....	206
5.2.1.1. Meede 1.1: Tööjõu paindlikkust, toimetulekut ja elukestvat õpet tagav ning kõigile kättesaadav haridussüsteem.....	207
5.2.1.2. Meede 1.3: Võrdsed võimalused tööturul .....	208
5.2.1.3. Meede 1.4: Haldussuutlikkuse tõstmine.....	212
5.2.1.4. Meede 3.5: Külade taastamine ja arendamine .....	212
5.2.1.5. Meede 4.2: Keskkonna-infrastruktuuri arendamine...	213
5.2.1.6. Meede 4.3: Kutse- ja kõrghariduse ning seda toetava infrastruktuuri kaasajastamine .....	215
5.2.1.7. Meede 4.6: Kohalik sotsiaal-majanduslik areng .....	216

5.2.2. Ühtekuuluvusfond .....	220
5.2.3. Algatused INTERREG III ja EQUAL.....	221
Kokkuvõte .....	225
Kirjandus .....	226

## **6. Keskpärasest heaks, heast veel paremaks .....** 227

## **7. Lisad .....** 230

7.1. Töömeetodid .....	230
7.1.1. Intervjuu .....	230
7.1.2. Arvamusküsitlus.....	231
7.1.3. Avaliku arvamuse uuring.....	231
7.1.4. Fookusgrupi arutelu .....	232
7.1.5. Delphi meetod .....	232
7.1.6. Konverentsimudel .....	233
7.1.7. Rollimäng.....	233
7.1.8. Ajurünnak .....	233
7.1.9. Seminar .....	234
7.1.10. Töökoosolek.....	234
7.1.11. Ettekandekoosolek.....	235
7.1.12. Arengukonverents .....	235
7.1.13. Rahvakoosolek .....	235
7.1.14. Avalik arutelu.....	236
7.1.15. Avatud ruumi tehnoloogia.....	237
7.2. Kohaliku omavalitsuse territoriaalse kogukonna kirjeldamiseks kogutavad andmed .....	237
7.3. Arengukava valdkondliku jaotuse seos eelarve tegevusala klassifikaatoritega .....	245

## **Joonised**

Joonis 1. Avalike ülesannete liigitus kohaliku omavalitsuse seisukohast .....	15
Joonis 2. Maksutulude jaotumine 2004. aasta kohalikes eelarvetes .....	21
Joonis 3. Kohalike eelarvete tulude jaotus 2004. aastal .....	21
Joonis 4. Kohaliku omavalitsuse arengudokumentide süsteem.....	47
Joonis 5. Arengudokumentide süsteem Eestis .....	48
Joonis 6. Arengukava ja üldplaneeringu olemasolu.....	52
Joonis 7. 2004. aasta märtsis formaalselt kehtinud arengukavade kehtestamise (muutmise) aasta ja kehtivusaeg .....	53
Joonis 8. Olukorra ülevaade arengukavades.....	55
Joonis 9. Strateegia käsitus arengukavades .....	56
Joonis 10. Visioonide jaotus arengukavades.....	57

Joonis 11. Tulevikuseisundit iseloomustavate märksõnade esinemis- sagedus.....	58
Joonis 12. Rakenduslikud elemendid arengukavades .....	59
Joonis 13. Arengukaval põhinev arendustegevus .....	65
Joonis 14. Kohaliku arendustegevuse subjekt ja objekt .....	66
Joonis 15. Juhtimise neli tasandit.....	71
Joonis 16. Lineaarne arendusprotsess.....	76
Joonis 17. Tsükliline arendusprotsess.....	76
Joonis 18. Totaalne arendusprotsess .....	78
Joonis 19. Arendustegevuse organisatsiooni ülesehitus kohaliku omavalitsuse üksuses.....	82
Joonis 20. Võimu ja huvide maatriks .....	91
Joonis 21. Skeem väliskeskondade valdkondlikuks käsitlemiseks .....	122
Joonis 22. SWOT-analüüsi ja strateegia kujundamise seosed .....	141
Joonis 23. Abivahend visiooni täpsustamiseks .....	149
Joonis 24. Strateegiliste valikuvõimaluste maatriks linnade ja valdade jaoks .....	155
Joonis 25. Ressursianalüüsile tuginev strateegiliste valikuvõimaluste genereerimine.....	160
Joonis 26. Strateegia, operatiivse ja taktikalise tegevuse ning tegevuskava seosed .....	165
Joonis 27. Tegevusideede genereerimine ja struktureerimine tegevuskavas	167
Joonis 28. Eelarve ja tegevuskava seosed .....	189
Joonis 29. Arengukava ja arendustegevuse protsessi elementide omavahelised seosed.....	199

## Tabelid

Tabel 1. Arendustegevuse tüpoloogia tegevuse formaliseerituse ja koordineerituse põhjal .....	63
Tabel 2. Töömeetodid.....	100
Tabel 3. Euroopa Liidu struktuurivahendite kasutusvaldkonnad.....	199

## Näited

Näide 1. Pärnu linna arengumudel.....	72
Näide 2. Tartumaa arenguprotsessi nn teadusliku veski mudel.....	73
Näide 3. Viimsi valla strateegilise arendamise mudel.....	74
Näide 4. Partnerite panus Tartu kui teadmuslinna visiooni realiseerimisel	88
Näide 5. Elanike käitumine Viimsi valla kohaliku omavalitsuse valimistel aastatel 1993–2005.....	103
Näide 6. Õpilaste arv Ida-Virumaa suuremate linnade koolide päeva- õppes (2003/2004. õppeaasta alguses).....	103
Näide 7. Õpilaste arv Ida-Virumaa suuremate linnade koolide päeva- õppes (2003/2004. õppeaasta alguses).....	103
Näide 8. Jõhvi positsioneerimise analüüsis kasutatud illustratsioon.....	104

Näide 9.	Viimsi valla kohaliku omavalitsuse struktuur .....	105
Näide 10.	Viimsi valla mandriosa asustus, asulad ja nende rahvaarv ning elanike arvu muutus Viimsi valla mandriosa külades aastatel 2000–2005.....	106
Näide 11.	Olukorra ülevaate valdkondlik jaotus valitud kohalikes arengukavades .....	109
Näide 12.	Üldarstiabi Pärnu linnas 2003. aastal.....	112
Näide 13.	Viimsi valla elanike rahulolu oma piirkonna turvalisuse tasemega.....	113
Näide 14.	Viimsi valla (kaas)omandis olevad ettevõtted ja sihtasutused .....	115
Näide 15.	Sindi linnaeelarve tulud ja kulud koos finantseerimistehingutega aastatel 2003–2005 (EEK) .....	116
Näide 16.	Tululiikide osakaal Sindi linnaeelarves aastatel 2002–2005 .....	116
Näide 17.	Viimsi vallaeelarve puhastulude jaotus aastatel 2002–2005.....	117
Näide 18.	Tulumaksu laekumine Hiiumaa kohaliku omavalitsuse üksustes ühe elaniku kohta 2004. aastal (EEK) .....	117
Näide 19.	Viimsi vallaeelarve kulude jaotus majandusliku sisu järgi aastatel 2003–2005.....	118
Näide 20.	Varade soetamise ja renoveerimise kulud ning nende osakaal kuludes Raplamaa kohaliku omavalitsuse üksustes 2004. aastal..	119
Näide 21.	Rae vallaeelarve tegevuskulude ja toetuste ning investeeringute valdkondlik jaotus 2005. aastal.....	119
Näide 22.	Kauni koduvalla üldharidussüsteemi suhete skeem .....	121
Näide 23.	Kohaliku partnerluse kirjeldamise maatrikstabel.....	122
Näide 24.	Jõhvi linna territoriaalse keskkonna tzoneering üldhariduse valdkonnas 2005. aastal .....	123
Näide 25.	Naabervaldade sportimisvõimaluste ülevaade .....	124
Näide 26.	Naabervaldade poolt kavandatavad investeeringud spordirajatistesse.....	124
Näide 27.	Ressursside hindamise tabel .....	127
Näide 28.	Ressursside tasakaalu graafik.....	128
Näide 29.	Piirkonna imago analüüsimine.....	129
Näide 30.	Pärnu linna keskkonnakaitse ja kultuuri valdkonna arengukomponentidele antud hinnang 2004. aastal .....	130
Näide 31.	Pärnu linna ettevõtluskeskkonna strateegiakaardi kriitilised edutegurid .....	133
Näide 32.	Viimsi valla rahvastikukasvu stsenaariumid aastateks 2004–2020 .....	135
Näide 33.	Kohalike omavalitsuste elujõulisuse indeks Eestis 2003. aastal .....	137
Näide 34.	Rae valla SWOT-analüüsi tulemused 2005. aastal.....	139
Näide 35.	Tartu linna missioon arengustrateegias Tartu 2012.....	145
Näide 36.	Tartu linna kultuuri ja spordi arengukava 2004–2007 spordi osa missioon .....	145
Näide 37.	Mõttelaadide vastandus Tartu linna arengustrateegias .....	146
Näide 38.	Pärnu tulevikuvisioon aastani 2015 .....	149

Näide 39. Valga linna tulevikupilt 2008 .....	150
Näide 40. Väljavõte Sindi linna visioonist aastaks 2013 .....	150
Näide 41. Pea- ja alameesmärgid turvalisuse valdkonnas .....	152
Näide 42. Operatiivsed eesmärgid.....	152
Näide 43. Projektieesmärgid .....	152
Näide 44. Seisundieesmärgid.....	153
Näide 45. Rahulolu eesmärgid .....	153
Näide 46. Linnalähedase valla strateegilised valikud avaliku korra ja turvalisuse valdkonnas .....	161
Näide 47. Strateegiliste valikute muutmine strateegilisteks ülesanneteks SWOT-väidete kaudu.....	163
Näide 48. Strateegilise ülesande ja strateegilise meetme vormiline erinevus	165
Näide 49. Projekti tegevuste ja kestuse kirjeldus.....	168
Näide 50. Tegevuste sidumine strateegiliste meetmete ja tegevus-suundadega .....	170
Näide 51. Projekti kirjeldus Jõhvi linna arengukava tegevuskava andmebaasis .....	176
Näide 52. Jõhvi linna arengukava tegevuskava andmebaasi struktuur.....	177
Näide 53. Tulude prognoosi tabel.....	185
Näide 54. Jooksvate püsikulude tabel .....	187
Näide 55. Eelarve esialgne koondtabel.....	188
Näide 56. Viimsi valla arengukava tegevuskava 2005-2008.....	190
Näide 57. Tegevuskava täitmise audit Jõhvi linna arengukavas.....	192



**K**ohalik omavalitsemine on alus demokraatliku ühiskonnakorralduse toimeks. Eesti Vabariigi põhiseaduses on kohalik omavalitsus sätestatud kui valla või linna demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduse alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohaliku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Tegemist on väga laia küsimuste ringiga, mille täpne piiritlemine on võimalik vaid konkreetse omavalitsusüksuse tasandil, lähtuvalt selle igapäevasest tööalasest praktikast. Püüie suurendada kohaliku elu korrastatust tähendab ühtlasi võimet muutustega edukalt toime tulla. Hea kohaliku omavalitsuse arengukava on üks haldussuutlikkuse eeldusi, millele annab kaalu asjaolu, et linna ja valla arengukava kohustuslikkus on Eestis määratud seadusega.

Aeg on näidanud, et arengukavast on üha enam saamas töövahend, mille kvaliteet ja praktiline väärtus avaldavad kasvavat mõju kohaliku elu edendajate tegevusele ja töö tulemuslikkusele. Põhjendatud viited arengukavale on üks argumente kohaliku omavalitsuse üksusele sihtotstarbeliste toetuste andmisel. Seda asjaolu tuleb eriti silmas pidada Euroopa Liidu struktuurifondide kasutamiseiga kaasnevate ressursside hankimisel, kus rahataotluse positiivse otsuse olulisi eeldusi on korrastatud tulevikupilt kohaliku omavalitsuse üksusest ja kohaliku elanikkonna selgelt väljendatud kokkulepe soovitu teokstegemiseks.

Iga linna või valla arengukava koostamine on unikaalne ja praktikas suurel määral mõjutatud konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse kontekstist, lahendamist vajavate probleemide äratundmisest ja arenguvajaduste mõistmisest ning nendega tegelemise otsustavusest. Seejuures ei tohi vaatluse alt välja jätta riigi ja üleilmastumise arengutest tulenevaid nõudeid ja väljakutseid. Arengukava on osa süsteemist, milles on põhjust esile tõsta arendaja isiklikku rolli, tema visionaarsust, riigimehelikkust, soovi ja valmisolekut pingutusteks, et inimlikud unistused teoks teha. Silmas tuleb pidada, et arengukavas kirjapandu realiseerub edukalt üksnes tuginedes laiapõhjalisele konsensussele, mille saavutamiseks peavad arengukava koostajatel olema nii teoreetilised teadmised kui ka praktilised oskused arengu- protsesside ohjamiseks. Eelöeldust lähtuvalt on raamat teatud mõttes kompromiss, kus on seotud strateegilise planeerimise üldtunnustatud seisukohad ja arengukava koostamise praktika läbi Eestis tegutsevate konsultantide vaatevinkli. Mitmel juhul on kirjeldatud erisuguseid võimalusi, kuidas ühte või teist arengukava osa

täpselt koostada. Valik nende võimaluste vahel on jäetud arengu kavandajate endi kaaluda ja otsustada.

Raamat esitab tervikut silmas pidava soovitusliku võimaluse kohaliku omavalitsuse arengukava koostamiseks ja valmisolekuks Euroopa Liidu struktuurifondidest ressursse kaasata. Raamat on 2002. aastal ilmunud Rivo Noorkõivu publikatsiooni „Kohaliku omavalitsuse arengukava koostamise soovitused” edasiarendus. Sedapuhku on tegemist kollektiivse tööga, mis on kasvanud välja autorite ühisest kohalike omavalitsusüksuste konsultatsioonipraktikast. Sellele lisab kaalu kirjapandu põimimine arengu kavandamise teoreetiliste lähtekohtadega ning praktiliste näidetega kohaliku omavalitsuse arengukavadest Eestis. Heameel on märkida, et viimaste aastate jooksul on kohaliku arengu kavandamise kultuur jõudsalt edenenud. Arengukavad on muutunud sisukamaks. Enam on hakatud saavutusvajadusi siduma finantsjuhtimisega ning projektipõhise eelarvevälise raha hankimisega. Positiivseks tuleb pidada koondatud arengukavade kättesaadavaks tegemist kohalike omavalitsuste portaalis (<http://portaal.ell.ee/arengukavad>), Viimsi valla arengukava kui esimese täismahus kohaliku omavalitsuse arengukava väljaandmist raamatutrükisena ja arengukavadest väljavõtete publitseerimist. Kindlasti on aga veel kõigil kasvuruumi, seda nii käesoleva raamatu edasiarendamiseks kui ka parimaks praktikaks kohtadel.

Koos sissejuhatava osaga koosneb raamat kuuest iseseisvast osast ja lisadest. Raamatu teine osa keskendub kohaliku omavalitsuse olemuse lahtimõtestamisele, arengu kavandamise teoreetilistele ja õiguslikele alustele ning kohaliku omavalitsuse arengukava koha väljatoomisele Eesti arengudokumentide süsteemis. Kolmandas osas esitatakse analüütiline ülevaade Eesti kohalikes omavalitsuse üksustes koostatud arengukavadest. Neljas, raamatu keskne osa, käsitleb arengukava koostamise juhtimist ja esitab autorite arusaama heast kohaliku omavalitsuse arengukavast – selle ülesehituse, koostisosade sisu ja nende analüüsi lahendused koos praktiliste näidetega. Samuti kirjeldatakse arengukava realiseerimiseks vajalike elementide läbimängimist, et tagada eesmärkide, ülesannete ja tegevuste seos eelarvega, projektitaotluste esitamisega ning arengukava elluviimisesse võimalikult paljude huvirühmade kaasamisega. Antakse näpunäiteid arengukava koostajatele töövahendite kasutamiseks. Viies osa on pühendatud Euroopa Liidu struktuurifondide kasutamise ja kohaliku omavalitsuse arengukava seostele ning selle valdkonna praktika esitamisele. Analüüsitakse struktuurifondide senist kasutamist kohalike omavalitsusüksuste poolt ning võimalusi valdade ja linnade haldussuutlikkuse suurendamiseks Euroopa Liidu struktuurifondide kaasamise abil. Kuuendas osas antakse eelnevatele osadele tuginedes üldisi soovitusi arengukava koostajatele ning tuuakse välja eduka arengu kavandamise põhiprintsiibid.



# KOHALIKU OMAVALITSUSE OLEMUS JA KOHALIKU ARENGU KAVANDAMINE EESTI ÕIGUSRUUMIS

## 2

**K**ohaliku arengu arukas kavandamine eeldab selget ja ühist arusaamist kohaliku omavalitsuse olemusest ning kohaliku omavalitsuse üksuste kohast riigi haldussüsteemis. Järgnevas anname ülevaate kohaliku omavalitsuse käsitlesest Eesti õigusaktides ning seadustest tulenevatest omavalitsusüksuste õigustest ja kohustustest. Esitatu peaks aitama mõista seda õiguslikku konteksti, milles valla või linna arengukava koostatakse.

### 2.1. Kohaliku omavalitsuse ja kohaliku omavalitsuse üksuse mõisted

Kohaliku omavalitsuse olemuse Eestis määravad õiguslikult **Eesti Vabariigi põhiseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS)** ja Riigikogus ratifitseeritud **Euroopa kohaliku omavalitsuse harta**. Neis dokumentides määratletakse kohaliku omavalitsuse ja omavalitsuse üksuse mõisted ning nende vastastikune seotus.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta mõistes tähendab *kohalik omavalitsus* “... kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust” (artikkel 3 punkt 1). Seega mõistetakse kohalikkude omavalitsust kui põhimõtet ja elu korraldamise viisi, mis sõltub kohalike võimuorganite korralduslikust ja juhtimisalasest tegevusest. Vastavalt KOKS-ile on teineteisega olemuslikult seotud ka kohalik omavalitsus ja kohaliku omavalitsuse üksus. Seaduse § 2 lõike 1 järgi on 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*”.

Erinevalt kohalikkude omavalitsusest kui põhimõttest ja organiseerumisviisist on kohaliku omavalitsuse üksus territoriaalsel alusel moodustatav, selgelt määratletav ja piiritletav korporatsioon. Korporatsiooni all mõistetakse õiguskirjanduses avalik-õiguslikku juriidilist isikut, millel on enesekorraldusõigus ning mis on organiseeritud selliselt, et selle liikmed haldavad ennast ise. Valla ja linna kui avalik-õiguslike korporatsioonide liikme-

teks on nende territooriumil püsivalt elavad inimesed. Avalik-õigusliku juriidilise isikuna on neil iseseisev eelarve, arveldusarve ja oma sümbolika (KOKS § 10 lõige 2).

Kohalik omavalitsus on demokraatlik institutsioon. KOKS-i § 2 lõike 2 punkt 2 ütleb, et kohalik omavalitsus *“teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse või rahvaalgatuse teel”*. Omavalitsusorganid Eestis on (KOKS § 4):

- 1) volikogu – kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu, mis valitakse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel;
- 2) valitsus – volikogu poolt moodustatav täitevorgan.

Esindusdemokraatia realiseerumist kohalikul tasandil reguleerib **kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus**.

Volikogu ja valitsus on mõlemad riigi täidesaatva võimu osad, nende tegevus sätestatakse valla või linna põhimääruses. KOKS-i § 22 lõike 2 järgi:

*Seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele.*

Niisiis on linn ja vald kohaliku omavalitsuse üksusena avalik-õiguslikud juriidilised isikud, *“keda esindavad seaduste ja omavalitsusüksuse põhimääruse alusel ning kehtestatud korras oma pädevuse piires volikogu, volikogu esimees, valla- või linnavalitsus ning vallavanem või linnapea või nende poolt volitatud esindajad”* (KOKS § 10 lõige 1).

## 2.2. Kohaliku elu küsimused ja omavalitsuslikud ülesanded

Kohaliku omavalitsuse üksuse olemusliku pädevuse moodustavad kohaliku elu küsimused. Samas on kohalike ja riiklike küsimuste täpne piiritlemine sageli problemaatiline. Mõiste **kohaliku elu küsimused** on defineerimata ka Eesti Vabariigi põhiseaduses, kuigi seal eristatakse kohaliku elu ja riigielu küsimusi. Piiri tõmbamisel võib lähtuda mitmest aspektist.

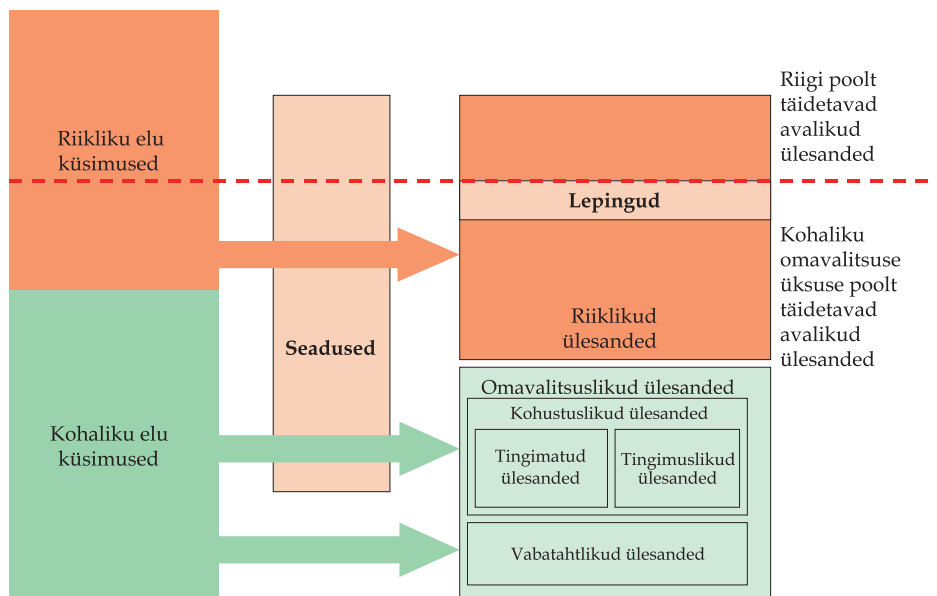
1. Eristus vastavalt ülesande traditsioonilisele kohale riigi haldussüsteemis.
2. Subsidiaarsuspõhimõttest lähtuv eristus, mille puhul ülesannete täitmine jäetakse kodanikule kõige lähemale sobivaimale üksusele. Kohalik kogukond peab suutma küsimusi iseseisvalt lahendada.
3. Eristus lähtudes küsimuse seotusest või seostamatusest kohaliku kogukonnaga. Kohaliku elu küsimused peavad olema kohalikku

päritolu, neil peab olema kindel seos kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumiga, need peavad olema ühised kohalikele elanikele.

Üldistatuna võib öelda, et kohaliku elu küsimused on *“kõik need küsimused, mis võrsvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda (sisuline kriteerium) ning ei ole haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi (vormiline kriteerium)”* (Anton, 1998). Eelkõige teisest punktist lähtudes rõhutavad õigusspetsialistid ka seda, et see, kas küsimus on kohalik või mitte, sõltub muu hulgas kohaliku omavalitsuse üksuse suuruselt ja haldussuutlikkusest. Suurtel kohaliku omavalitsuse üksustel on üldjuhul korraldada laiem kohaliku elu küsimuste ring kui väikestel. Samuti märgitakse sotsiaalvaldkonna haldusküsimuste käsitluse kontekstis, et *“kohaliku ja riikliku elu küsimuse eristamine ei lähtu rangelt sellest, mil määral on keskvõim seadusega reguleerinud küsimuse lahendamise korda”* (Annus ja Aaviksoo, 2002).

Kõigi kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel on kohalikul omavalitsusel universaalpädevus. Oluliseks põhimõtteks on see, et kohaliku elu küsimuste puhul ei saa ega ole mõistlik määratleda kindlalt ja lõplikult nende teemade loendit, mille sees kohaliku elu küsimused esile kerkivad. Pigem on tegemist avatud nimekirjaga, mis sõltub elu arengust tulevikus ja mille üle kohalik omavalitsus on ilma täiendava seadusandliku regulatsioonita pädev otsustama (joonis 1).

Omavalitsuslikud ülesanded liigitatakse kohustuslikeks ja vabatahtlikeks ülesanneteks. Kohustuslike omavalitsuslike ülesannete täitmist



Joonis 1. Avalike ülesannete liigitus kohaliku omavalitsuse seisukohast

nõuab riik kohaliku omavalitsuse üksustelt seaduste abil. Valdkondade kaupa on kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded sätestatud KOKS-i § 6 lõigetes 1 ja 2:

*(1) Omavalitsusüksuse ülesandeks on 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.*

*(2) Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada 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. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.*

Kohaliku omavalitsuse tegevust loetletud valdkondades reguleerivad täpsemalt paljud seadused (vt 2.4). Niisugune olukord lubab juhtudel, kui seadused ei ole kohalikule omavalitsusele jätnud märkimisväärset otsustusõigust, rääkida omavalitsuslikust ülesandest pelgalt formaalses mõttes. Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded jagatakse veel omakorda tingimatuteks ja tingimuslikeks. Tingimatu ülesanne tuleb igal juhul täita, tingimuslik ülesanne tuleb täita vajaduse korral või teatud tingimustel.

Vabatahtlike ülesandeid käsitleb KOKS-i sama paragrahvi lõike 3 punkt 2, mis näeb ette, et kohalik omavalitsus lisaks kohustuslikele ülesannetele otsustab ja korraldab neid kohaliku elu küsimusi, *“mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada”*.

Selliste ülesannete puhul on kohalikul omavalitsusel õigus otsustada, kas ja kuidas ta neid täidab. Näiteks sõltub kohalikust omavalitsusest munitsipaalpolitsei loomine, sünni- ja surmatoetuse, täiendavate sotsiaaltoetuste ning ettevõtlustoetuste maksmine. Vald või linn võib endale võtta ülesande korraldada kohalikku elu arendavaid konkursse, viia läbi mainekujunduskampaaniaid. Kohaliku omavalitsuse üksusel on teiste sõnadega avalike ülesannete enesele võtmise õigus, kuid mitte kohustus.

Kohalik omavalitsus kui osa riiklikust haldussüsteemist peab kohaliku elu küsimustega tegelemise kõrval täitma ka riiklike ülesandeid. Selliste ülesannete lahendamisel on kohalikul omavalitsusel ülekantud pädevus, mis moodustub seaduse alusel või riigi ja kohaliku omavalitsuse vahelise halduslepingu vormis. Seaduse poolt kohalikule omavalitsusele määratud riiklike ülesannete täitmiseks peab riik KOKS-i § 6 lõike 5 järgi kohustustega seotud kulud kohaliku omavalitsuse üksusele katma riigieelarvest. Lisaks finantseerimiskohustusele on avalike ülesannete liigitamine koha-

likeks ja riiklikeks oluline seoses ülesannete privatiseerimise ja erakapitali kaasamise tingimustega, kohaliku omavalitsuse üksuse organite pädevusega küsimuste käsitlemisel ning riikliku järelevalve ulatusega kohaliku omavalitsuse organite tegevuse üle.

## 2.3. Kohaliku omavalitsuse autonoomia

Kohaliku omavalitsuse üksustel on rahvaesinduse kaudu vahetu ning iseisev legitiimsus. Tegemist on autonoomsete korporatsioonidega, kellel on õigus luua enda jaoks õigust üldnormide näol. Samas on kohaliku omavalitsuse üksuste autonoomia haldusliku, mitte seadusandliku iseloomuga. Territoriaalsest olemusest lähtuvalt kehtivad kohaliku omavalitsuse üksuste üldaktid omavalitsusüksuse territooriumi piires.

Teoreetiliselt täidab kohaliku omavalitsuse üksus kõiki omavalitsuslikke ülesandeid omal vastutusel juhustevabalt, selleks kohalikke iseseisvat õigust loovaid määrusi (statuute) välja andes. Riiklike ülesannete täitmiseks vajalike määruste andmisel on vajalik vastavast seadusest tulenev volitus. Üldiselt nenditakse õigusalasest kirjanduses, et kohaliku omavalitsuse tähtsus normiloomes on vähenenud ja et kohaliku omavalitsuse üksuse toimimine omal vastutusel on riikliku ja Euroopa Liidu õiguse raamistikus piiratud. Väga palju sellest, kuidas kohalik omavalitsus peaks omavalitsuslikke ülesandeid lahendama, on juba reguleeritud riigi seadustega.

Kohaliku omavalitsuse organitel on samuti õigus vastu võtta haldusakte – volikogu võtab üksikaktidena vastu otsuseid, valitsus korraldusi. Üks haldusaktidest on kohalikku arengukava vastuvõttev volikogu otsus. Nii kohaliku üld- kui ka üksikakti menetlust ja vormi reguleerivad riikliku seadusandja poolt väljaantud seadused.

### 2.3.1. Omavalitsusüksuste eksistents

Omavalitsusüksuste olemasolu ja likvideerimist reguleerivad põhiseaduse § 158, KOKS-i § 15 ja **Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus** (ETHS). Põhiseadus ütleb: *“kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata”*. KOKS-i § 15 sätestab omavalitsusüksuse õiguste kaitse kolme lõikega:

- (1) Omavalitsusüksust likvideerida või selle piire või nime muuta ei tohi ilma antud valla või linna volikogu arvamust ära kuulamata.*
- (2) Volikogul on õigus antud omavalitsusüksuse territooriumil korraldada olulistest küsimustest elanike küsitlusi.*
- (3) Omavalitsusüksusel on oma seaduslike õiguste kaitseks või vaidluste lahendamiseks õigus pöörduda kohtusse.*

ETHS-i järgi (§ 7) on haldusterritoriaalse korralduse muutmise – st kohaliku omavalitsuse üksuse moodustamise ja likvideerimise – algatamise õigus nii Vabariigi Valitsuse kui ka asjaomase volikogu pädevuses, otsuse teeb aga Vabariigi Valitsus. Vabariigi Valitsuse algatatud omavalitsusüksuse moodustamise või likvideerimise korral on kohalikul volikogul kohustus ja õigus “*esitada maavanemale otsuse vormis põhjendatud aramus Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohta selles märgitud tähtpäevaks*” (§ 8 lõike 3 punkt 1). Seega on valla või linna kui omavalitsusüksuse eksisteerimine seaduste järgi täielikult riigivõimu otsustada, kuigi viimasel lasub kohustus likvideerimisotsust põhjendada (§ 8 lõike 2 punkt 1) ja vastavalt KOKS-ile asjaomase volikogu arvamus ära kuulata.

Kohaliku volikogu poolt algatatud omavalitsusüksuse piiride muutmise ja üksuste ühinemise korral on igal asjasse puutuval volikogul õigus algatus tagasi lükata (ETHS §-id 9 ja 10). Omavalitsusüksuste vabatahtlikku ühinemist reguleerib majanduslike hoobadega **kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus**. Ühinemispirkondade mõte ja seaduse eesmärk (§ 1) on:

*soodustada kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemist ja territooriumi haldusjaotuse korrastumist, millega kaasneb kohaliku omavalitsuse üksuste haldus-suutlikkuse ja edukate projektitaotluste koostamise suutlikkuse tõus, kohaliku omavalitsuse üksuste poolt tema territooriumil pakutavate avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemine ning kohaliku omavalitsuse üksuste koostöövõime arenemine.*

Nimetatud seaduse § 5 lõikes 1 Vabariigi Valitsusele sätestatud volituskorralduse alusel kehtestatud määrusega nr 313 (vt RT I 2004, 73, 513) on määratletud ühinemispirkonnad, mille sees riik ühinemist toetab.

### **2.3.2. Omavalitsusorganite pädevus avalike küsimustega tegelemisel ja omavalitsusorganisatsiooni kujundamisel**

Olulisem osa kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusest kuulub kohalikule volikogule. KOKS-i § 22 lõige 1 loetleb volikogu ainupädevuses olevana 36 punkti (koos täienduste ja lisandustega 43) alates valla- või linnaeelarve vastuvõtmisest kuni koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamiseni. Loetelu seitsmenda punktina sätestatakse volikogu ainupädevusse valla või linna arengukava vastuvõtmine ja muutmine. Sama paragrahvi lõige 2 lubab nende küsimuste, sealhulgas punktis 7 nimetatute, lahendamise delegeerida valitsusele.

Valla- ja linnavalitsuse pädevuses on (KOKS § 30 lõige 1):

*1) valmistada ette volikogus arutamisele tulevaid küsimusi, lähtudes valitsuse seisukohtadest või volikogu otsustest;*

- 2) lahendada ja korraldada kohaliku elu küsimusi, mis volikogu määruste või otsustega või valla või linna põhimäärusega on pandud täitmiseks valitsusele;
- 3) lahendada ja korraldada kohaliku elu küsimusi, mis ei kuulu volikogu pädevusse;
- 4) lahendada küsimusi, mis on käesoleva seaduse § 22 2. lõike alusel delegeeritud valitsusele;
- 5) korraldada kohaliku omavalitsuse ametiasutuste poolt isikute vastuvõttu märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusega ettenähtud korras.

Volikogu pädevuses on suuresti ka omavalitsuse organisatsiooni kujundamine ja muutmine. Volikogu otsustab (vt KOKS § 22):

- volikogu järgmise koosseisu liikmete arvu;
- volikogu komisjonide moodustamise ja nende tegevuse lõpetamise, nende esimeeste ja aseesimeeste valimise volikogu liikmete hulgast ja komisjonide koosseisu kinnitamise;
- valitsuse liikmete arvu ja valitsuse struktuuri;
- valla või linna ametiasutuse ja valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse moodustamise, ümberkorraldamise ja tegevuse lõpetamise ning ametiasutuse põhimääruse kinnitamise;
- valla või linna ametiasutuste struktuuri ja teenistujate koosseisu ning palgamäärade ja palgatingimuste kinnitamise;
- valla või linna poolt äriühingu ja sihtasutuse asutamise, lõpetamise ning põhikirja kinnitamise ja muutmise;
- valla või linna osalemise äriühingus, sihtasutuses ja mittetulundusühingus ning nendes osalemise lõpetamise.

Kohaliku omavalitsuse teenistuses töötamise üldised nõuded määratletakse **avaliku teenistuse seaduses** (§ 14). Seaduse alusel on täiendavate kvalifikatsiooninõuete kehtestamise õigus ka ametiasutuste juhtidel (§ 17 lõige 2).

### 2.3.3. Finantsautonoomia

Kohaliku omavalitsuse üksuse reaalse autonoomia üheks oluliseks aluseks on ülesannete täitmiseks vajalike finantsressursside piisav olemasolu. Riigikogus ratifitseeritud **Euroopa kohaliku omavalitsuse harta** artikkel 9 sätestab kohalike võimuorganite rahaliste vahendite kohta järgmist.

1. Kohalikel võimuorganitel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada.
2. Kohalike võimuorganite rahalised vahendid on vastavuses neile põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega.



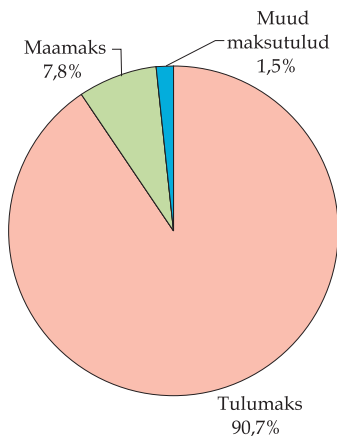
3. Vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata.
4. Rahandussüsteem, millel tuginevad kohalike võimuorganite rahalised vahendid, peab olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, et pidada sammu neile pandud ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegeliku muutumisega.
5. Väiksemate rahaliste vahenditega kohalike võimuorganite kaitseks on vajalik rakendada rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebahühtlast jagunemist. Need mehhanismid või meetmed ei kahanda kohalike võimuorganite otsustamisvõimet oma volituste piires.
6. Kohalike võimuorganitega konsulteeritakse, kuidas ümberjaotatavad rahalised vahendid neile eraldada.
7. Kui võimalik, ei seostata kohalikele võimuorganitele eraldatavaid toetusi konkreetsete projektide finantseerimisega. Toetuste saamine ei võta kohalikul võimuorganil ära tema põhivabadust tegutseda oma jurisdiktsiooni piires omal äranägemisel.
8. Laenu võtmiseks kapitali investeerimise otstarbel on kohalikel võimuorganitel juurdepääs riiklikule kapitaliturule seadusega lubatud piires.

**Eesti Vabariigi põhiseaduse § 157** sätestab, et kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus (kuid mitte kohustus) kehtestada ja koguda makse. Seda valdkonda reguleerib **kohalike maksude seadus**, mille järgi on kohalikeks maksudeks müügitaks, paadimaks, reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõiduki maks, loomapidamismaks, lõbustusmaks ja parkimistasu (§ 4). Seadustest tulenevate riiklike ülesannete täitmiseks peab riik KOKS-i § 6 alusel ette nägema finantsvahendid riigieelarvest. Põhiseaduse § 157 sätestab ka selle, et igal kohaliku omavalitsuse üksusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus – **valla- ja linnaeelarve seadus**. Niisiis on kohalikule omavalitsusele Eestis antud põhiseaduslik finantsgarantii ja eelarve iseseisvuse garantii.

Kohalike maksude osa kohaliku eelarve tuludes on siiski minimaalne. Valdav osa maksutuludest laekub kohalikku eelarvesse riiklike maksude, nagu füüsilise isiku tulumaksu ja maamaksu näol. Vastavalt **tulumaksuseaduse** § 5 lõikele 1 laekub maksumaksja elukohajärgsele kohalikule omavalitsusüksusele 11,9% residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust ning **maamaksuseaduse** § 6 alusel laekub kogu maamaks omavalitsusüksuse eelarvesse. Maamaksuseadus annab kohalikule omavalitsusüksusele õiguse kehtestada oma territooriumil etteantud piirides (0,1–2,5% ulatuses maa maksustamishinnast aastas) maamaksu määr, samuti kehtestada soodustusi teatud staatusega isikutele (nt pensioni saaja, represseeritu).

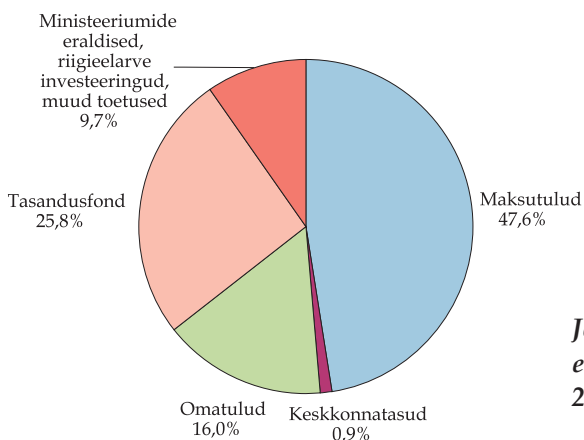


Rahandusministeeriumi koostatud kohalike eelarvete tulude analüüsi järgi oli tulumaksu osa kohalikes maksutuludes 2004. aastal 90,7% ehk 5,54 mld krooni ja maamaksu osa 7,8% ehk 476 mln krooni (joonis 2).



**Joonis 2. Maksutulude jaotumine 2004. aasta kohalikes eelarvetes**

2004. aastal olid 184 kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks (see on üle 76%) ainsateks maksutulude allikateks riiklikud maksud – tulumaks ja maamaks. Maksutulud kokku moodustasid veidi alla poole kohalike eelarvete tuludest (joonis 3). Teistest suuremateks tuluallikateks olid veel riikliku tasandusfondi vahendid (25,8%), eraldised riigieelarvest (9,7%) ja omatulud (16%) põhiliselt kaupade ja teenuste ning varade müügist. Nii on valdav osa keskmise kohaliku omavalitsuse üksuse tuludest kohalike võimuorganite otsustuspädevusest sõltumatu. Omavalitsusüksuse iseloomust tulenevalt tulude jaotus loomulikult erineb.



**Joonis 3. Kohalike eelarvete tulude jaotus 2004. aastal**

### 2.3.4. Munitsipaalomand

Vallale ja linnale kui kohaliku omavalitsuse üksusele kuuluv vara on munitsipaalomand (KOKS § 34). Juriidilise isikuna tegutsevad linnad ja vallad võivad vara tavapärase omanikuna seda kasutada oma ülesannete täitmisel, anda seda kasutada teistele isikutele või võõrandada see. KOKS-i § 35 lõige 1 ütleb:

*(1) Vald või linn võib teenuste osutamiseks asutada valla või linna ametiasutuse hallatavaid asutusi, mis ei ole juriidilised isikud, olla osanikuks või aktsionäriks valla või linna arengu seisukohast olulises äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liikmeks.*

Küll ei tohi vald või linn olla täisühingu osanik (**äriseadustiku** § 80 lõige 2).

**Maareformi seaduse** § 28 sätestab maa munitsipaalomandisse andmise tingimused. Maa munitsipaliseerimisele seatakse maareformi seaduses ka mitmeid piiranguid riigi ja eraomanike kasuks. Seaduse § 28 lõike 1 punktis 7 täpsustatakse seoses maa tagastamisega, et kohaliku omavalitsusüksuse omandis olnud maad ei tagastata vallale või linnale juhul kui see “kuulub riigi omandisse jätmisele vastavalt käesoleva seaduse §-le 31” või siis “kuulub ostueesõigusega erastamisele vastavalt käesoleva seaduse §-dele 7, 8, 9 või 10 või mis kuulub omandisse andmisele endise kruntrendimaa (obrokimaa) omandisse andmise ja kompenseerimise seaduse alusel”. Kohaliku omavalitsusüksuse omanduses olevale munitsipaalmaale kehtib mitmeid seadustest tulenevaid eritingimusi ja soodustusi, nagu näiteks vabastus maamaksust (maamaksuseaduse § 4).

### 2.3.5. Kohalike ülesannete delegeerimine

Kohalike avalike ülesannete täitmise võib kohaliku omavalitsuse üksus delegeerida seaduse alusel antud haldusaktiga, halduslepingu või ka tsiviilõigusliku lepinguga füüsilisele või juriidilisele isikule. Haldusülesannete täitmiseks volitamist reguleerib **halduskoostöö seadus** (HKTS). Seaduse § 5 lõike 1 järgi võib haldusülesande täitmise delegeerida teistele isikutele, juhul kui:

- 1) haldusülesande täitmine juriidilise või füüsilise isiku poolt on majanduslikult põhjendatud, arvestades muu hulgas ülesande riigi või kohaliku omavalitsuse poolt täitmiseks volitamiseks, võimalikuks rahastamiseks ning järelevalveks tehtavaid kulutusi;*
- 2) haldusülesande täitmiseks volitamine ei halvenda selle täitmise kvaliteeti;*
- 3) haldusülesande täitmiseks volitamine ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse.*

Sama paragrahvi lõige 2 nõuab, et omavalitsusorgan või ametiisik koostab kirjaliku analüüsi, mis

*sisaldab täitmiseks volitamise tingimuste majanduslikke arvestusi ja riigile või kohalikule omavalitsusele kaasnevate kulutuste suurust, haldusülesande täitmise järjepidevuse ja kvaliteedi tagamise abinõusid ning haldusülesande täitmiseks volitamisest tingitud õiguslikku ja faktilist mõju isikutele, kelle suhtes täitmiseks volitavat haldusülesannet täidetakse.*

Riik võib haldusülesandeid täitma volitada kohaliku omavalitsuse üksusi (HKTS § 3), kuid omavalitsusüksused ei või kohalike ülesannete täitmist delegerida riigile.

### 2.3.6. Õigus koostööle

KOKS-i sissejuhatava peatüki §-d 12 ja 13 sätestavad kohaliku omavalitsuse üksuste õiguse moodustada teiste omavalitsusüksustega liite ja ühisasutusi, samuti teha koostööd rahvusvahelisel tasandil. Seaduse §-s 62 täpsustatakse koostöö vorme. Vastavalt lõikele 1:

*Vallad ja linnad võivad ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks:*

- 1) tegutseda ühiselt;
- 2) anda sellekohased volitused mõnele vallale või linnale;
- 3) moodustada kohaliku omavalitsuse üksuste liite ja muid ühendusi.

Viimast, omavalitsusüksuste liitude moodustamise korda, reguleerib **kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus**. Seaduse § 1 alusel tegutsevad omavalitsusüksuste liidud mittetulundusüksuste staatuses, välja arvatud samas seaduses toodud erijuhud. Seaduse järgi võivad maakondliku kohaliku omavalitsuse üksuste liidu moodustada üle poole maakonna omavalitsusüksustest ja üleriigilise liidu üle poole kogu riigi üksustest või siis üksused, kelle elanike arv on üle poole Eesti elanike arvust (§ 4).

Omavalitsusüksuste liitudele võib delegerida nii kohaliku omavalitsuse kui ka riiklikke ülesandeid. Omavalitsuslike ülesannete puhul otsustab ülesannete ühise täitmise üldkoosolek, kuid otsus on siduv ainult nendele omavalitsusüksustele, kelle volikogu on otsustanud ülesande liidu kaudu ühiselt täita. Kohustuslikke ülesandeid täitma võib liitu volitada ainult siis, kui seaduses on selline võimalus ette nähtud. Liit võib täita ka seadustega või seaduste alusel talle pandud riiklikke ülesandeid, juhul kui ükski liidu liige ei ole selle vastu. Sellisel puhul kaetakse täitmise kulud riigieelarvest (§-d 9 ja 10).

### 2.3.7. Vastutus ja järelevalve

Sarnaselt teistele juriidilistele isikutele on ka kohaliku omavalitsuse üksusel vastutus. Vastutuse laad sõltub sellest, kas tegutsetakse avalik-õiguslikult või eraõiguslikult. Avalik-õiguslik vastutus üksikisiku ees toimub lepingulise vastutuse ja riigivastutuse vormis. **Haldusmenetluse seaduse** § 105 lõike 1 kohaselt kohaldatakse halduslepingutele tsiviilõiguslike lepingute kohta käivaid sätteid, arvestades seadusega sätestatud erisusi. Riigivastutus sisaldab kohustust avaliku võimu teostamisel tekkinud ebaõigluse kõrvaldamiseks. Riigivastutuse puhul peab kehtima kaks eeldust – avaliku võimu kandja on tegutsenud avalik-õigusliku suhte raames ning on toimunud subjektiivsete õiguste rikkumine. **Riigivastutuse seaduse** § 7 lõike 1 kohaselt võib isik (kannatanu), kelle õigusi on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkunud, nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada haldusakti tühistamise nõudega, toimingu lõpetamise nõudega, haldusakti andmise nõudega või toimingu sooritamise nõudega.

Eraõiguslikus vastutuses eristatakse lepingulist ja deliktiõiguslikku vastutust. Lepinguline vastutus tuleneb **võlaõigusseaduses** sätestatud põhimõtetest. Siinjuures on oluline meeles pidada, et juriidilise isiku organi tegevus arvatakse juriidilise isiku tegevuseks. **Karistusseadustiku** §-is 14 sätestatud juriidilise isiku vastutust kohaliku omavalitsuse üksusele ei kohaldata, sest see on avaliku võimu kandja.

Eraõigusliku vastutuse puhul tuleb silmas pidada asjaolu, et avaliku võimu kandja, nagu ka kõik teised juriidilised isikud, täidab oma ülesandeid füüsiliste isikute kaudu. Füüsilised isikud, kelle tegusid loetakse avaliku võimu kandja tegudeks, võivad olla riigivastutuse seaduse § 12 lõike 2 järgi avaliku võimu kandjaga kas teenistussuhtes, st ametiisikud, kohaliku omavalitsuse töötajatena lepingulises suhtes või mõnes muus suhtes näiteks üksikkorralduse alusel. Kahju tekitamisena eraõiguslikus suhtes käsitatakse kahju tekitamist avaliku võimu kandja poolt järgmistel juhtudel: 1) võlaõigussuhtest tuleneva kohustuse rikkumisel, sh eraõiguslikus vormis veo- ja raviteenuse või muu teenuse osutamisel; 2) kinnisasja, tee, veekogu või muu asja omanikuna; 3) liikluses osalemisel või ohtliku seadme kasutamisel või aine valdamisel, kasutamata seejuures avaliku võimu kandja eriõigusi ja 4) mõnel muul viisil eraõiguslikus vormis tegutsedes.

Omavalitsusametnike vastutust reguleerivad lisaks **karistusseadustikule** (vt nt § 210 Soodustuskelmus, 17. peatükk Ametialased kuriteod) **avaliku teenistuse seadus** ja **korruptsioonivastane seadus**. Viimases määratletakse muu hulgas huvide konflikti mõiste (§ 25) ning ametiisikule

keelatud tehingud (§ 24). Ametniku varaline vastutus kohaliku omavalitsuse üksuse ees on reguleeritud avaliku teenistuse seaduse vastavate sätetega.

Kohaliku omavalitsuse üksuste tegevus on allutatud riiklikule järelevalvele, mille sisuks on haldustoimingute seaduslikkuse kontroll. Riiklikku järelevalvet teostavad üldjuhul maavanemad, mõnede küsimuste puhul ka riigiametid ja riiklikud inspeksioonid. **Vabariigi Valitsuse seaduse § 85** sätestab maavanema järelevalvepädevuse kohalike omavalitsuste üle:

*(1) Maavanemal on õigus teostada järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle ning seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses ka kohalike omavalitsusüksuste kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.*

...

*(7) Maavanemal või tema korraldusega volitatud ametnikul on õigus kontrollida seadusega kohalikule omavalitsusele pandud või kohaliku omavalitsuse poolt halduslepinguga võetud riiklike ülesannete täitmist.*

Kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide üle teostab järelevalvet õiguskantsler (**õiguskantsleri seadus § 1 lõige 1**).

Riigikontroll tegeleb kohaliku omavalitsuse majandustegevuse kontrolliga. Vastavalt **Riigikontrolli seaduse § 7 lõikele 2** teostatakse kontrolli:

- 1) kohaliku omavalitsuse üksuste üle munitsipaalvõraku valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel;*
- 2) sihtasutuste ja mittetulundusühingute üle, kelle asutajaks või liikmeks on kohaliku omavalitsuse üksus;*
- 3) äriühingute üle, kus kohaliku omavalitsuse üksusel on valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühingute tütarettevõtjate üle.*

Seaduse sama paragrahvi lõige 2<sup>1</sup> sätestab, et Riigikontroll teostab ka “kontrolli kohaliku omavalitsuse üksuse valdusse antud riigi kinnis- ja vallasvara, riigieelarvest antavate sihtotstarbeliste eraldiste, toetuste ning riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamise osas”.

Samuti kontrollitakse kohalike omavalitsuse üksuste vahendusel eraldatud Euroopa Liidu vahendite kasutamist ja selliste vahenditega seoses Euroopa Liidu ees võetud kohustuste täitmist (§ 7 lõige 4). Kui kohaliku omavalitsuse üksus on Euroopa Liidu vahendite lõppkasutaja ja tal on Euroopa Liidu ees kohustusi, siis kehtib tema suhtes Riigikontrolli õigus “teha menetlustoiminguid, selgitamaks Euroopa Liidu vahendite saamise tingimuseks olevate asjaolude paikapidavust ning vahendite kasutamise ja kohustuste täitmise õiguspärasust”.

Sarnaselt igale teisele juriidilisele ja füüsilisele isikule on kohaliku

omavalitsuse üksused allutatud ka kohtulikule kontrollile. Kohtukontrolli puhul on eripäraks asjaolu, et kohus ei teosta mitte kunagi kontrolli enda initsiatiivil. Kohtukontroll käivitub vastava kaebuse või protesti olemasolu korral. Kohtukontrolli teostavad juriidilise ettevalmistusega professionaalsed kohtunikud.

## 2.4. Seadustes sätestatud peamised regulatsioonid avalike ülesannete täitmiseks kohalikul tasandil

KOKS-i § 6 lõiked 1 ja 2 määratlevad kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanded ja pädevuse valdkondade kaupa ning kohaliku omavalitsuse asutuste üle (vt 2.2). Lisaks sellele üldisele seadusesättele reguleerivad kohaliku omavalitsuse üksuse ja selle organite tegevust veel mitmed eriseadused. Kohaliku omavalitsuse riiklikest õigusaktidest tulenevate funktsioonide kohta on Siseministeriumis koostatud kõikehaarav töö, mis on kättesaadav internetiaadressil [www.sisemin.gov.ee](http://www.sisemin.gov.ee). Järgnevas on valdkondade kaupa esitatud põhilised kohaliku omavalitsuse toimimist reguleerivad seadused ning neist tulenevad kohustused ja õigused.

### 2.4.1. Haridusülesanded

Hariduse valdkonnas määratleb **Eesti Vabariigi haridusseadus** kohaliku omavalitsuse ja riigi ühise vastutuse koolikohustuse täitmiseks ja pidevõppeks võimaluste tagamisel (§ 4). Kohalike omavalitsusüksuste juhendaja ja nende tegevuse koordineerija haridusküsimuste lahendamisel on Haridus- ja Teadusministerium (HTM), riiklikku järelevalvet teostavad HTM ja maavanem. Seaduse § 7 lõikes 2 loetletakse kohaliku omavalitsuse ülesannetena järgmisi punkte:

*Kohalikud omavalitsused:*

- 1) kavandavad oma halduspiirkonna hariduse arengu programme ja viivad neid ellu;*
- 2) asutavad, reorganiseerivad ja sulevad õigusaktides ettenähtud korras munitsipaalharidusasutusi ning registreerivad oma halduspiirkonnas asutatud haridusasutusi;*
- 3) tagavad oma halduspiirkonna munitsipaalharidusasutuste majandusliku teenindamise ja finantseerimise;*
- 4) määravad ametisse ja vabastavad ametist neile alluvate haridusasutuste juhte;*
- 5) prognoosivad vajadust pedagoogide järele, abistavad haridusasutusi töötajate leidmisel;*

- 6) tagavad pedagoogidele eluruumi ning muud õigusaktides ettenähtud soodustused;
- 7) korraldavad laste õiguste kaitset õigusaktidega sätestatud tingimustel ja korras;
- 8) peavad koolikohustuslike laste arvestust ja tagavad koolikohustuse täitmise kontrolli, annavad lastele koolikohustuse täitmiseks ainelist ja muud abi, korraldavad sõidu haridusasutusse ja tagasi, tagavad meditsiiniabi ning toitlustamise õppetöö ajal;
- 9) korraldavad haridusasutuste metoodilist teenindamist, annavad haridusasutuste juhtidele ja pedagoogidele nõu koolikorralduslikes küsimustes;
- 10) korraldavad laste ja noorte kutsealast informeerimist ja annavad neile vastavaid soovitusi;
- 11) peavad puuetega inimeste arvestust ning korraldavad nende õpetamist.

Kohaliku omavalitsuse üksustel on kohustus koostöös riigiga tagada õppimisvõimalused orbudele ja vanemliku hoolitsuseta lastele (§ 9) ning tingimuste olemasolu korral erivajadusega inimeste õpetamine elukohajärgses koolis (§-d 10 ja 21).

Munitsipaalomandis olevate põhikoolide ja gümnaasiumide õiguslikku seisundit ja töökorraldust reguleerib täpsemalt **põhikooli- ja gümnaasiumiseadus**. Selles seaduses nähakse ette kohustus moodustada ja finantseerida *põhi- ja keskhariduse omandamise võimaldamiseks vajalikul hulgal koole* (§ 11 lõige 1) ning tagada *õppimisvõimalused igale kooli teeninduspiirkonnas elavale koolikohustuslikule lapsele* (§ 19 lõige 1). Vajaduse korral peab munitsipaalkooli omanik, st vald või linn, kooli juurde moodustama õpilaskodu (§ 16<sup>1</sup>). Samuti sätestatakse:

- *koolide moodustamiseks kooli teeninduspiirkonnas vajalik laste arv* (§ 11 lõige 2);
- *koolitusloa HTM poolt kehtetuks tunnistamise alused* (§ 13);
- *koolide varade kasutamise, koolide finantseerimise ja eelarve koostamise alused* (VIII peatükk);
- *kohaliku volikogu poolt koolide ümberkorraldamise ja ümberkujundamise tingimused* (IX peatükk).

Munitsipaallasteaedade tegevust reguleerib **koolieelsete lasteasutuste seadus**, mille § 10 määratleb kohaliku omavalitsuse kohustuse:

*Valla- või linnavalitsus loob kõigile oma haldusterritooriumil alaliselt elavatele lastele, kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses.*

Munitsipaallasteasutuse tegevuse lõpetamine toimub kohaliku volikogu otsusega tema algatusel või siis, kui lasteasutusel puudub kuue kuu jooksul koolitusluba (§-d 13, 33, 34). Lasteasutuse tegevuse lõpetamisel



peab valla- või linnavalitsus tagama "lastele võimaluse jätkata lasteasutuse teenuse kasutamist teises lasteasutuses" (§ 34 lõige 2).

Munitsipaalkutsekoolide tegevust reguleerib **kutseõppeasutuse seadus**, munitsipaalhuvialakoolide tegevust **huvialakooli seadus**. Viimases sätestatakse huvialakooli asutamise kohustuslikud eeltingimused (§ 3 lõige 3):

- 1) huvialakooli tegevuseks on tagatud sobiva sisustusega, sanitaar- ja ohutusnõuetele vastavad hooned, ruumid, rajatised, seadmed, inventar ning õppekavad, programmid ja nende realiseerimiseks vajalikud pedagoogid;
- 2) munitsipaalhuvialakooli mitme asutaja puhul on sõlmitud asutamisleping, mis määrab kindlaks kooli asutamise, finantseerimise ja tegutsemise tingimused.

Munitsipaalhuvialakooli ühinemise, jagunemise või tegevuse lõpetamise otsustab kohaliku omavalitsuse üksus (§ 15 lõige 1).

## 2.4.2. Tervishoiu ja sotsiaalala ülesanded

Valdade ja linnade peamisi tervishoiualaseid ülesandeid kirjeldavad **rahvatervise seadus**, **tervishoiuteenuste korraldamise seadus** (TTKS) ja **ravimiseadus**. Rahvatervise seaduse § 10 sätestab kohaliku omavalitsuse ülesannetena:

- 1) tervisekaitsealaste õigusaktide täitmise korraldamine ja nende järgimise kontrollimine kohaliku omavalitsuse maa-alal;
- 2) elanikkonna haiguste ennetamisele ja tervise edendamisele suunatud tegevuse korraldamine kohaliku omavalitsuse maa-alal.

Seaduses on ette nähtud valla- ja linnaarsti institutsiooni loomise võimalus omavalitsusüksuses, kuid mitte kohustus igas omavalitsusüksuses seda teha. Seaduse §-s 11 loetletakse valla- või linnaarsti ülesanded:

- (1) Valla- või linnaarst kontrollib oma teeninduspiirkonna riigi, munitsipaal- ja eraomandis olevate avalik- ja eraõiguslike juriidiliste ja füüsiliste isikute halduses või omandis olevatel territooriumidel, ehitistel ja rajatistel tervisekaitse õigusaktide täitmist ning õigusaktide rikkumise korral teeb ettevõtte, asutuse või organisatsiooni juhtkonnale või füüsilisele isikule ettepaneku rikkumiste kõrvaldamiseks.
- (2) Käesoleva seaduse täitmisel on valla- või linnaarstil käesoleva seaduse § 16 1. lõike punktis 1 toodud tervisekaitse riikliku järelevalve ametniku õigused. Tervisekaitse õigusaktide rikkumisest teatab valla- või linnaarst tervisekaitse riikliku järelevalve asutusele.
- (3) Valla- või linnaarsti ülesandeks on ettepanekute esitamine kohalikule omavalitsusele või teistele pädevatele organitele elukeskkonna seisundi parandamiseks ja tervise edendamiseks vallas või linnas.



(4) Valla- või linnaarsti ülesandeks on koostöö maakonna tervisekaitsetalitusega.

TTKS-i § 18 sätestab kiirabiteenuse osutamise võimaluse kohaliku omavalitsuse päästeasutuse poolt. Sama seaduse § 55 seab haiglate arendamise ja riiklikud investeeringud sõltuvusse Vabariigi Valitsuse kehtestatud haiglavõrgu arengukavast.

Ravimiseaduse olulisim kohaliku omavalitsuse üksusi puudutav paragrahv (§ 42<sup>1</sup>) reguleerib üldapteegi tegevusloa väljaandmist ja muutmist linnades ja maalistes asulates:

(1) Üldapteegi tegevusloa väljaandmise korral üldapteegile, üldapteegi tegevusloa muutmisel seoses uue struktuuriüksuse loomisega tegutsemiskohaga linnas või üldapteegi või selle struktuuriüksuse tegutsemiskoha muutmise linnas kehtib piirang, et vastavas linnas tegutsemiseks ei anta välja uusi üldapteegi tegevuslubasid ega saa luua uusi üldapteegi struktuuriüksusi ega muuta üldapteegi, sealhulgas üldapteegi struktuuriüksuse tegutsemiskohta, kui Ravimiameti ja Statistikaameti andmetel on selles linnas ühe üldapteegi kohta, kaasa arvatud üldapteegi struktuuriüksus, vähem kui 3000 elanikku.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud piirangut ei kohaldata üldapteegi tegevusloa muutmisel seoses üldapteegi või üldapteegi struktuuriüksuse tegutsemiskoha muutmise, kui uus tegutsemiskoht ei asu vanast tegutsemiskohast kaugemal kui 500 meetrit.

(3) Asulas, mis ei ole linna staatuses, ei anta üldapteegi tegevusluba apteegi avamiseks ega tohi avada üldapteegi struktuuriüksust juba olemasolevale üldapteegile või selle struktuuriüksusele lähemale kui 1 kilomeeter. Nimetatud piirang kehtib ka üldapteegi või selle struktuuriüksuse tegutsemiskoha muutmisel.

(4) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 3 sätestatud piirangu alus on ära langenud või vastav kohalik omavalitsusüksus on Ravimiametile edastanud kirjaliku põhjendatud ettepaneku, et üldapteegi või selle struktuuriüksuse avamine on rahvastiku ümberpaiknemise, apteegiteenuse halva kvaliteedi või apteegi puudumise tõttu kindlas piirkonnas vajalik, avalikustatakse vastav teave Ravimiameti veebilehel.

Kohaliku omavalitsuse üksuse tegevust sotsiaalvaldkonnas kujundab kõige olulisemalt **sotsiaalhoolekande seadus**, mille § 8 võtab kokku kohaliku omavalitsusüksuse ülesanded sotsiaalhoolekande korraldamisel:

1) kohaliku sotsiaalhoolekande arengukava väljatöötamine valla või linna arengukava osana;

2) sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmise korraldamine ning sotsiaaltoetuste määramine ja maksmine;

2<sup>1</sup>) sotsiaalhoolekandeleaste statistiliste aruannete koostamine ja nende esitamine maavanemale ...;

3) kohaliku sotsiaalregistri moodustamine ja pidamine ning sotsiaalregistrist laekuva informatsiooni edastamine Sotsiaalministeeriumi poolt kehtestatud korras;

4) eestkostetasutuse töö korraldamine.

Seaduses täpsustatakse ka kohaliku omavalitsusüksuse ja selle organite õigusi ja kohustusi seoses:

- koduteenuste osutamisega – Koduteenuste loetelu ning nende osutamise tingimused ja korra kehtestavad kohalikud omavalitsusorganid (§ 13 lõige 2);
- eluasemeteenustega – Kohalikud omavalitsusorganid on kohustatud andma eluruumi isikule või perekonnale, kes ise ei ole suuteline ega võimaline seda endale või oma perekonnale tagama, luues vajaduse korral võimaluse sotsiaalkorteri üürimiseks. Sotsiaalkorteri andmise ja kasutamise korra kehtestab valla- või linnavalikogu elamuseaduse § 8 punkti 2 alusel; isikuid, kellel on raskusi eluruumis liikumise, endaga toimetuleku või suhtlemisega, abistab valla- või linnavalitsus eluruumi kohandamisel või sobivama eluruumi saamisel (§ 14 lõiked 1 ja 2);
- hooldamisega perekonnas – Hooldamine perekonnas toimub valla- või linnavalitsuse ja hooldamisele võtja vahel sõlmitud kirjaliku lepingu alusel (§ 15 lõige 2);
- hooldamisega hoolekandasutustes – kohalik omavalitsus võib rajada päevaselt või ööpäevaselt tegutsevaid hoolekandetasutusi (§-d 16 ja 17), kus viibivatele isikutele tagatakse nende eale ja seisundile vastav hooldamine, sealhulgas ravimine, põetamine, kasvatamine ja arendamine (§ 16 lõige 1).

Kohalik omavalitsus võib osutada ka täiendavaid elanike toimetulekuks vajalikke sotsiaalteenuseid (§ 21).

Seaduse järgi jaotuvad sotsiaaltoetused riigieelarvest finantseeritavateks toimetulekutoetusteks (§ 22) ja kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest makstavateks täiendavateks sotsiaaltoetusteks (§ 23). Toimetulekutoetuste suurus sõltub Riigikogu kehtestatud toimetulekupiirist (§ 22 lõige 1<sup>1</sup>), leibkonnaliikmete eelmise kuu netosissetulekust ja kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud eluasemekulude piirmääradest (§ 22<sup>2</sup>). Toimetulekutoetusi maksab valla- või linnavalitsus riigieelarvest laekunud vahenditest (§ 22 lõige 3). Täiendavaid sotsiaaltoetusi võib määrata valla- või linnavalitsus kohalikust eelarvest volikogu kehtestatud tingimustel ja korras (§ 23 lõige 1).

Laste ja noorte sotsiaalse turvalisuse ja arengu küsimustega tegelevad **Eesti Vabariigi lastekaitse seadus** ja **noorsootöö seadus**. Lastekaitse seaduse § 6 ütleb omavalitsusliku lastekaitse kohta järgmist:

(1) Omavalitsuslik lastekaitse on lapse kaitse ja abi korraldamine ning järelevalve kohaliku omavalitsuse sotsiaaltalituses.

(2) Sotsiaaltalituses peavad lastekaitsetööd tegema vastava erialase ettevalmistusega ja selleks tööks sobivad inimesed.

Seaduses määratletakse ka kohaliku omavalitsusüksuse kohustused seoses laste tööga – koostöös riigiga luuakse *“laste tööks vajalikud tingimused ning sotsiaaltalitus jälgib lapse töötamise vastavust töö ohutuse ja tervise kaitse nõuetele ning käesoleva seaduse põhimõtetele”* (§ 21 lõige 2). Perekondadel on õigus lapse tundmaõppimisel saada tasuta konsultatsiooni kohalikult sotsiaaltalituselt (§ 25 lõige 1), *“riik ja kohalikud omavalitsused soodustavad eriliste võimete ja annetega laste arengut spetsiaalsete programmide ja toetustega”* (§ 25 lõige 2). Kohalikul omavalitsusüksusel on koos riigiga veel kohustus tagada *“väikelastele tervislik joogivesi ja Sotsiaalministeeriumi poolt soovitatud tervisliku toidu minimaalsortiment”* (§ 47 lõige 1) ning korraldada laste abistamist *“eestkoste ja hoolduse vormis”* (§ 63 lõige 1).

Valla- ja linnavolikogu ülesandeid noorsootöö valdkonnas kirjeldab noorsootöö seaduse § 6 lõige 1:

- 1) määrab noorsootöö prioriteedid oma haldusterritooriumil ning sätestab nende saavutamiseks vajalikud ülesanded valla või linna arengukavas;
- 2) toetab antud valla või linna haldusterritooriumil tegutsevate noorteühingute noorteprogramme ja noorteprojekte, kinnitab noorteühingute noorteprogrammide ja noorteprojektide valla- või linnaelarvest toetamise tingimused, korra ja taotluste vormid;
- 3) täidab teisi noorsootöö korraldamise ülesandeid oma haldusterritooriumil.

### 2.4.3. Vaba aja, kultuuri ja spordi valdkonna ülesanded

Kohalike omavalitsusüksuste ja omavalitsusorganite seisukohalt olulisemad õigusaktid selles valdkonnas on **rahvaraamatukogu seadus, muuseumiseadus, arhiiviseadus, etendusasutuse seadus ja spordiseadus**.

Rahvaraamatukogu seadus määratleb rahvaraamatukogu kui kohaliku omavalitsuse asutuse (§ 3 lõige 1), mille asutamise (§ 4 lõige 1), ümberkorraldamise ja tegevuse lõpetamise (§ 12 lõige 1) otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu. Seadus sätestab maakonnaraamatukogu ja valla või linna keskraamatukogu erilise staatuse rahvaraamatukogude maakondlikus ja kohalikus võrgus (§ 5) ning rahvaraamatukogude võrgu loomise üsna täpsed põhimõtted (§ 4 lõige 2):

- 1) igas kuni 10 000 elanikuga linnas vähemalt üks rahvaraamatukogu;
- 2) üle 10 000 elanikuga linnas vähemalt üks rahvaraamatukogu keskmiselt iga 15 000 elaniku kohta;
- 3) mujal vähemalt üks rahvaraamatukogu keskmiselt kuni 500 elanikuga teeninduspiirkonna kohta.

Rahvaraamatukogusid finantseeritakse kohalikust eelarvest, riigieelarvest ja teistest vahenditest (§ 10 lõige 1). Seejuures tagab kohalik omavalitsus (lõige 2):

- 1) *töötajate töötasud, [välja arvatud osa maakonnaraamatukogu staatuses oleva raamatukogu töötajatest];*
- 2) *kogude regulaarse varustatuse teavikutega, lähtuvalt rahvaraamatukogu teeninduspiirkonna elanike arvust;*
- 3) *rahvaraamatukogu eripärale vastavad ruumid, sisustuse ja majandamiskulud.*

Seaduses sätestatakse rahvaraamatukogude kohustused elanike ja asutuste teenindamisel (§-d 14 ja 15) ning kohustus korraldada tasuta koduteenindus inimestele, kes tervisliku seisundi tõttu ei ole võimelised raamatukogu külastama (§ 15 lõige 6).

Muuseumiseadus määratleb ühe muuseumitüübina munitsipaalmuuseumi kui kohaliku omavalitsuse asutuse (§ 3 lõige 2), mis asutatakse (§ 5 lõige 2) ja mille tegevus lõpetatakse (§ 13 lõige 3) kohaliku volikogu otsusega. Vastavalt seadusele on iga muuseumi, sealhulgas munitsipaalmuuseumi ülesanded järgmised (§ 3 lõige 4):

*Muuseum kogub, uurib ja säilitab inimese ja tema elukeskkonnaga seotud kultuuriväärtusega asju teatud ainevaldkonnas ning korraldab nende üldsusele vahendamist teaduslikel, hariduslikel ja meelelahutuslikel eesmärkidel.*

Munitsipaalmuuseumi finantseeritakse valla- või linnaeelarvest (§ 9 lõige 1), kusjuures (lõige 2):

*Munitsipaalmuuseumi finantseerimiseks võib Kultuuriministeeriumi ettepanekul teha kohalikule omavalitsusele eraldi riigieelarvest.*

Linnal ja vallal on arhiiviseaduse järgi pärast riigiarhivaari arvamuse ärakuulamist õigus volikogu otsuse alusel moodustada kohaliku omavalitsuse ametiasutusena linna- või vallaarhiiv, mille ülalpidamiskulud kaetakse linna- või vallaeelarvest (§ 21 lõige 1). Linna- või vallaarhiivi juhivad linna- või vallaarhiivaar, kelle nimetab ametisse valla- või linnavalitsus avaliku teenistuse seadusega ettenähtud korras, arvestades arhivaaridele esitatavaid kutsenõudeid (lõige 6). Omavahelise halduslepingu alusel võivad volikogud moodustada ka ühiseid kohalikke arhiive (lõiked 2 ja 3). Kohaliku omavalitsuse arhiivi tegevus seisneb seaduse järgi selles, et (lõige 5):

*(5) Kohaliku omavalitsuse arhiiv kogub ja säilitab kohaliku omavalitsuse organite ja asutuste tegevuse tulemusena loodud või saadud arhiiviväärtusega arhivaale.*

Sõltumata kohaliku arhiivi olemasolust lasub omavalitsusüksusel dokumentide arhiveerimise kohustus (lõige 7):

(7) Kui linnas või vallas ei ole asutatud kohaliku omavalitsuse arhiivi ning linn või vald ei osale halduslepinguga kohaliku omavalitsuse arhiivi moodustamises ühisasutusena, siis kuuluvad arhiiviväärtusega arhivaalid vastavalt kohaliku omavalitsuse ja maa-arhiivi vahel sõlmitud lepingule üleandmisele piirkonnas tegutsevale maa-arhiivile koos omandiõiguse üleminekuga riigile või ilma selleta.

Seaduse § 49 lõike 1 alusel on kohaliku omavalitsuse arhiiv ning linna- ja vallaarhivaar pädevad teostama arhiivijärelevat kohaliku omavalitsuse organite ja asutuste üle.

Etendusasutuse seadus loob võimaluse munitsipaalteadus- ja kultuuriasutuse moodustamiseks, ümberkorraldamiseks ja selle tegevuse lõpetamiseks kohaliku volikogu otsuse alusel (§ 3). Etendusasutustel on õigus ise repertuaari valida ning kohustus etendusi ja kontserte planeerida kalendriaasta kaupa kuukava alusel (§ 10), samuti kohustus avalikkust oma tegevusest teavitada (§ 12).

Spordiseaduse § 3 loetleb valla ja linna kohustused viie punktina:

- 1) määrata kindlaks oma haldusterritooriumil spordiks vajalik maa-ala;
- 2) toetada oma haldusterritooriumil asuvate spordiorganisatsioonide tööd;
- 3) tagada munitsipaalkoolides tingimused kehalise kasvatused tundide läbiviimiseks ja soodustada spordiharrastust koolides, spordikoolides ning noortelaagrites;
- 4) määrata oma haldusterritooriumil spordi korraldamisega tegelev teenistuja või määrata need ülesanded mõnele teisele valla või linna ametiasutuse teenistujale;
- 5) informeerida spordiehitise otstarbe muutmise kavatsusest maavalitsust ja Kultuuriministeeriumi.

Riigiettevõtetele või organisatsioonidele kuuluvatele ning valla- või linnaelanike teenindamiseks vajalike kultuuri- ja spordiobjektide kaitseks pankrotimenetluse puhul on Riigikogus vastu võetud **kultuuri- või sotsiaalobjektide pankrotivarast välistamise seadus**. Vastavalt sellele välistatakse pankrotivarast 18 kuu jooksul enne menetluse algust sihtotstarbeliselt kasutatud objektid (§-d 1 ja 2).

#### 2.4.4. Planeerimise, maakorralduse ja ehituse valdkonna ülesanded

Kohaliku omavalitsuse peamisi kohustusi ja õigusi käsitletavas valdkonnas reguleerivad **planeerimisseadus, maakorraldusseadus, ehitusseadus ja muinsuskaitseadus**. Planeerimisseaduse § 4 lõige 2 kirjeldab kohaliku omavalitsuse pädevust planeerimistegevuse korraldamisel:

*Planeerimisalase tegevuse korraldamine valla või linna haldusterritooriumil on kohaliku omavalitsuse pädevuses. Kohalik omavalitsus:*

- 1) tagab maakasutuse ja ehitamise aluseks vajalike planeeringute olemasolu;
- 2) tagab huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus;
- 3) tagab kehtestatud planeeringute järgimise.

Kohalik omavalitsusüksus algatab üld- ja detailplaneeringute koostamise ning korraldab seda (§ 10 lõiked 4 ja 5). Detailplaneeringu koostamiseks võib omavalitsusüksus sõlmida lepingu huvitatud isikuga (lõige 6). Seaduse kohaselt peab igal linnal olema üldplaneering alates 2006. aasta 1. jaanuarist ja igal vallal 2007. aasta 1. juulist (§ 45). Seaduses määratakse kindlaks planeeringu algatamise, planeeringu kavatsemisest ja algatamisest informeerimise, planeeringu koostamise ja koostamisel toimuva koostöö, planeeringu kooskõlastamise, vastuvõtmise, avaliku väljapaneku, väljapaneku tulemuste arvestamise, kehtestamise ja ülevaatamise kord, planeeringute kehtetuks tunnistamise tingimused ning planeeringualase järelevalve olemus (§-d 10–29).

Seaduse järgi on vallal ja linnal samuti kohustus kehtestada valla või linna ehitusmäärus (§ 5):

*Kohalik omavalitsus kehtestab valla või linna ehitusmääruse:*

- 1) valla või linna või selle osade planeerimise ja ehitamise üldiste põhimõtete ja reeglite seadmiseks;
- 2) kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotuse määramiseks planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel.

Vastavalt ehitusseaduse § 19 lõikele 4 määrab kohalik omavalitsus linna või valla ehitusmääruses:

- 1) ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused;
- 2) projekteerimistingimuste avalikustamise korra;
- 3) ajutise ehitise ehitamise korra ja alad;
- 4) linna või valla osade, sealhulgas miljööväärtuslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded;
- 5) kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotuse ja tähtajad planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel.

Kohaliku omavalitsuse ülesanneteks on ka ehitusloa (§-d 22 ja 23) ja ehitise kasutusloa väljastamine (§-d 32 ja 33) ning ehitusjärelevalve teostamine oma territooriumil (§ 59). Seaduse § 13 sätestab kohaliku omavalitsuse kohustuse teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamisel:

*Detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni tagab kohalik omavalitsus, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotleja ei ole kokku leppinud teisiti.*



Kohaliku omavalitsuse pädevusse kuulub maakorraldusseaduse alusel (§ 3) maakorraldusega tegelemine linna või valla territooriumil.

Muinsuskaitseadus sätestab järgmised valla- ja linnavalitsuse ülesanded (§ 9 lõige 1) muinsuskaitse valdkonnas:

(1) *Valla- või linnavalitsus:*

1) *peab arvestust oma maa-alal asuvate kinnismälestiste üle;*

2) *arvestab territoriaalplaneerimise, maakasutuse ja muid projekte koostades ja kooskõlastades ning liikluskorraldust kehtestades kinnismälestistest ning muinsuskaitsealadest ja nende kaitsevöönditest tulenevaid muinsuskaitselisi nõudeid;*

3) *teeb Muinsuskaitseametile ettepanekuid kultuuriväärtusega asjade ajutise kaitse alla võtmiseks;*

4) *kontrollib, kas mälestistega seotud töid tegevatel isikutel on kehtestatud korras väljastatud uurimis- ja tegevusload;*

5) *kontrollib, kas mälestistega ja muinsuskaitsealal paiknevate ehitistega seotud tööd ja asjaomased projektid on kooskõlastatud Muinsuskaitseametiga;*

6) *teeb Muinsuskaitseametile viivitamata teatavaks käesoleva seaduse rikku-mise juhud, mälestisi kahjustavad muutused ja kultuuriväärtusega leiud;*

7) *peatab mälestisi või kultuuriväärtusega leide ohustavad tööd ja muu tegevuse.*

Seaduses nähakse ette võimalus, et valla- või linnavalitsus täidab muinsuskaitsealaseid riiklikke kohustusi Muinsuskaitseameti ja kohaliku omavalitsuse volikogu vahelise halduslepingu kohaselt (§ 9 lõige 2).

## 2.4.5. Kommunaalmajanduse ülesanded

Kohaliku omavalitsuse üksuse peamisi liiklus- ja transpordialaseid ülesandeid kirjeldavad **teeseadus**, **liiklusseadus** ja **ühistranspordi seadus**. Teeseaduses määratletakse ühe teeliigina teiste seas kohalik tee – “valla- või linnavolikogu otsuse alusel kohaliku liikluse korraldamiseks rajatud kohalik maantee, tänav, jalgtee ja jalgrattatee ning kohalikuks liiklemiseks ettenähtud talitee” (§ 5<sup>1</sup>). Seaduse § 10 lõike 4 järgi on kohalik omavalitsusüksus, juhul kui ta on tee – kohaliku tee – omanik “kohustatud hoidma tee käesolevas seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktidega sätestatud nõuetele vastavas seisundis”. Sama ülesannet täpsustab § 25 lõige 3:

*Valla- või linnavalitsus korraldab teehoidu kohalikel teedel ja on kohustatud nendel teedel looma tingimused ohutuks liiklemiseks.*

Kohalike teede hoiuks määratakse vastavalt seaduse § 16 lõikele 3 finantsvahendid osana teehoiule kuluvast riigieelarve rahast.

Liiklusseaduse § 2 lõike 4 põhjal korraldab kohalik omavalitsus oma haldusterritooriumil liiklust ja tagab liiklusohutuse. Eraldi ülesandeks on

“liikumispuudega inimeste liiklemise ja neid teenindavate sõidukite parkimise korraldamine” (§ 53). Liiklusohutuspoliitika teostamiseks kohalikul tasandil koostatakse ja viiakse ellu liiklusohutusprogramme (§ 5 lõige 2). Kohaliku omavalitsuse üksusel on õigus oma territooriumil kehtestada tasulise parkimise ala, parkimistasu määrad ja soodustused. Tasulise parkimise alal korraldab sellisel juhul parkimist valla- või linnavalitsus (§ 50<sup>1</sup>).

Ühistranspordiseadus sätestab omavalitsusorganite laialdased ühistranspordialased ülesanded § 5 lõikes 1:

*Omavalitsusorgan oma haldusterritooriumil:*

- 1) suunab ja koordineerib ühistranspordi arengut ning töötab välja ja viib ellu asjaomaseid arengukavasid, mida rahastatakse omavalitsusüksuse eelarvest, riigieelarvest ning ettevõtjate sihteraldistest;
- 2) korraldab elanike liikumisvajaduse uuringuid, et selgitada välja nõudlus ühistransporditeenuse järele ning eri liiki vedude korraldamise otstarbekus ja võimalused; määrab kindlaks ühistranspordi teenindustaseme normid valla- või linnaliinidel ning koos vedajatega tagab nende järgimise; vajaduse korral töötab välja ja kehtestab taksoveol taksojuhi teenindajakaardi andmete loetelu ja kaardi vormi;
- 3) kujundab valla või linna ühistranspordi liinivõrgu, kehtestab valla- või linnaliinide sõiduplaanide koostamise nõuded ja nende esitamise, läbivaatamise, muutmise ja kinnitamise korra ning kinnitab või volitab valla või linna ametiasutust kinnitama valla- või linnaliinide sõiduplaanid, arvestades maakondlikku ja üleriigilist liinivõrku;
- 4) korraldab ühistranspordi infrastruktuuri objektide planeerimist, rajamist, korrashoidu ja kasutamist ning võtab meetmeid ühissõidukitele soodusliiklusolude loomiseks;
- 5) annab käesoleva seaduse §-s 34 ettenähtud juhtudel sõitjateveo tegevuslubasid, sõidukikaarte ja liinilubasid;
- 6) sõlmib vastavalt käesoleva seaduse §-s 12 sätestatud vedajatega avaliku teenindamise lepinguid ning korraldab avalikke konkursse vedajate valimiseks avalikule liiniveole ja kommertsliiniveole käesoleva seaduse § 34 lõikes 5 loetletud juhtudel;
- 7) esitab käesoleva seaduse § 20 alusel sätestatud korras oma asukoha järgsele maavalitsusele taotluse riigieelarvest valla või linna ühistranspordi selle osa rahastamiseks, millel puudub kate omavalitsusüksuse eelarves;
- 8) avaliku teenindamise lepingu alusel rahastab avalikku liinivedu oma eelarvest ja riigieelarvest ning ettevõtjate sihteraldistest;
- 9) kehtestab valla- või linnaliinide avaliku liiniveo sõidukilomeetri tariifid või sõidupiletihinnad;
- 10) hüvitab tema poolt kehtestatud sõidusoodustused;
- 11) tagab koos vedajatega sõidupiletite müügikorralduse ja korraldab pileti- kontrolli valla- või linnaliinidel;



12) korraldab järelevalvet tema antud sõitjateveo tegevusloa ja liiniloa nõuete ning tema sõlmitud avaliku teenindamise lepingute ja halduskoostöö seaduse kohaselt sõlmitud haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingute (edaspidi haldusleping) täitmise üle.

Sama paragrahvi lõige 2 lubab ülesandeid 1–4, 8, 11 ja 12 täita vajaduse korral koostöös naaberomavalitsusüksuste organitega, asukohajärgse maavalitsusega ja omavalitsusüksuste liiduga. Koostöö vormina soovitakse §-s 7 äriühingu või mittetulundusühinguna tegutsevat piirkondlikku ühistranspordikeskust. Nimetatud paragrahvi lõiked 2 ja 3 sätestavad keskuse loomise põhjenduse ja ülesanded:

(2) Sõitjatevoogude piirkondlikest iseärasustest ning ühistranspordi otstarbekama korraldamise vajadusest tulenevalt võivad omavalitsusüksused ja riik volitada piirkondlikku ühistranspordikeskust halduslepingu alusel täitma neile käesoleva seaduse §-dega 5 ja 6 pandud ülesandeid ning anda keskusele nende ülesannete täitmiseks vajaliku raha ja ainelised vahendid.

(3) Piirkondliku ühistranspordikeskuse ülesanne on tagada elanikele keskuse asutajate ettenähtud tegevuspiirkonnas, selle territooriumi haldusjaotusest sõltumata, soodsamad ja majanduslikult tõhusamad ühistransporditeenused, mille aluseks on ühtne liinivõrk, kooskõlastatud sõiduplaanid ning ühtne pileti-süsteem. Piirkondlik ühistranspordikeskus ei või täita vedaja funktsioone.

Omavalitsusüksus võib oma eelarves "ette näha ühistranspordi sihtotstarbelise toetuse, mida kasutatakse avaliku liiniveo korraldamiseks, ühissõidukite soetamiseks, ühistranspordi infrastruktuuri objektide rajamiseks või uuendamiseks ja ühistranspordiuuringute korraldamiseks" (§ 14). Seadus loob aluse ka riigi toetusele kohaliku avaliku liiniveo korraldamiseks (§ 15 lõige 3):

Kui omavalitsusüksuse eelarve tulubaas on ebapiisav, katab riik omavalitsusüksuse taotlusel riigieelarvest käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud avaliku liiniveo toetuse puudujääva osa täies ulatuses või osaliselt.

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamisel ja arendamisel on kohalikul omavalitsusüksusel **ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse** § 4 alusel kohustus korraldada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arengukava koostamine. Selle alusel toimub vastav tegevus omavalitsusüksuse territooriumil. Teenuse osutamisega ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni hooldamisega tegeleb eraõiguslik vee-ettevõtja, kelle määrab (juhul kui võrgud on omavalitsusüksuse omanduses) või kinnitab (juhul kui omanik on keegi teine) kohalik volikogu (§-d 7 ja 10). "Vee-ettevõtja tegevuspiirkonna kehtestab kohaliku omavalitsuse volikogu oma otsusega" (§ 7 lõige 3).

"Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga kaetud alal on kliendil õigus saada ühisveevärgist vett ning juhtida ühiskanalisatsiooni reovett" (§ 8 lõige 2), vastav leping sõlmitakse kohaliku omavalitsusüksuse volikogu kinnitatud ühisveevärgi

ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskirja alusel (lõiked 3 ja 4). Seadus reguleerib ka veevarustuse ja reovee ärajuhtimise hinna moodustumise aluseid, hind kehtestatakse igas omavalitsusüksuses aga vastavalt volikogu kinnitatud hinna reguleerimise korrale omavalitsusorgani määrusega (§ 14).

Kaugkütte valdkonnas on **kaugkütteseaduse** § 5 lõike 2 alusel kohaliku omavalitsusüksuse pädevuses kaugküttepiirkonna määramine üldplaneeringus. Enne tiheasustusega uuselamualadele kaugküttepiirkonna määramist tuleb sama paragrahvi lõike 5 alusel analüüsida "*soojusvarustuse korraldamise võimalusi, lähtudes käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud põhimõtetest*". Lõikes 1 nimetatakse kaugküttepiirkonna ülesandena "*tagada kindel, usaldusväärne, efektiivne, põhjendatud hinnaga ning keskkonnanõuetele ja tarbijate vajadustele vastav soojusvarustus*". Kohaliku omavalitsuse volikogu õigus on "*kehtestada oma haldusterritooriumil müüdava soojuse piirhinna kooskõlastamise kord*" väiksemaid soojakoguseid müüvatele soojaettevõtetele, valla- või linnavalitsusel on õigus see piirhind kooskõlastada. Suuremad soojaettevõtted ja koostootmisjaamade haldajad kooskõlastavad hinna Energiaturu Inspektsioonis (§ 9).

Väga ulatuslikult on seadustega reguleeritud kohaliku omavalitsuse üksuse tegevus jäätmemajanduse korraldamisel. **Jäätmeseaduse** § 12 lõige 2 ütleb:

*Jäätmehoolduse arendamist oma haldusterritooriumil korraldavad omavalitsusorganid.*

Jäätmehoolduse arendamine kohalikul tasandil toimub kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekava alusel (§-d 39, 42, 55–59). Samuti peab kohaliku omavalitsuse üksusel olema jäätmehoolduseeskiri, mis sätestab (§ 71 lõige 2):

- 1) jäätmekäitluse ja jäätmete hoidmise korralduse ning sellega seotud tehnilised nõuded, nagu kogumismahutite tüüp, materjal, suurus, konteinerite alus ja paiknemine;*
- 2) jäätmetest tervisele ja keskkonnale tuleneda võiva ohu vältimise või kui see pole võimalik, siis vähendamise meetmed, sealhulgas olmejäätmete regulaarne äravedu tiheasustusalalt vähemalt üks kord kuu jooksul;*
- 3) kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil jäätmeveo piirkondade loetelu, kus liitumine korraldatud jäätmeveoga on kohustuslik;*
- 4) korraldatud jäätmeveoga hõlmamata jäätmete käitlemise nõuded;*
- 5) elanikelt kodumajapidamises tekkivate ohtlike jäätmete kogumise ja ohtlike jäätmete käitluslitsentsi omavale ettevõtjale üleandmise korra;*
- 6) kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil tervishoiu- ja veterinaarteenuse osutaja jäätmete käitlemise korra;*
- 7) korraldatud jäätmeveoga hõlmamata ehitus- ja lammutusprahi käitlemise nõuded;*

- 8) jäätmete kogumiskoha või -kohad, kuhu tuleb korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmed nende edasivedamiseks toimetada;
- 9) järelevalve korralduse jäätmekäitluse üle kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil;
- 10) kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil asuvate jäätmekäitluskohtade järeelhoolduse nõuded.

Kohaliku omavalitsuse organite konkreetsete ülesannetena valdkonnas määratletakse seaduses:

- jäätmete sorteerimise korraldamine, sealhulgas liigiti kogumine, et võimaldada nende taaskasutamist võimalikult suures ulatuses (§ 31);
- kodumajapidamises tekkivate ohtlike jäätmete kogumise ja nende jäätmekäitlejatele üleandmise korraldamine (§ 65);
- olmejäätmete kogumise ja veo korraldamine, kusjuures “kohaliku omavalitsuse organ võib jätta jäätmeveo korraldamata haldusterritooriumi hajaasustusega osades, kus jäätmetekitajate vähesuse ja hajutatuse ning jäätmete väikese koguse tõttu oleks korraldatud jäätmevedu ülemäära kulukas ning korraldatud jäätmeveoks puudub tervise- ja keskkonnakaitsevajadus” (§ 66 lõige 3);
- jäätmeveo eri- või ainuõiguse andmiseks konkursi korraldamine, seda ülesannet võib omavalitsusorgan täita koostöös teiste omavalitsusüksuste organitega (§ 67 lõige 1);
- veopiirkonna kindlaksmääramine (§ 67 lõiked 2–6), kusjuures löike 3 järgi “veopiirkonnas ei tohi teenindatavate elanike arv olla üldjuhul suurem kui 10 000”;
- jäätmeveoga hõlmatud jäätmete taaskasutamise või kõrvaldamise korraldamine (§ 70).

Elamuhete reguleerimisel on kohaliku omavalitsuse pädevus suhteliselt piiratud. **Elamuseaduse** § 8 toob kohaliku omavalitsuse volikogu võimkonda kuuluvatena ära kaks konkreetset punkti:

- 1) eluruumi või selle kasutusõigust mitteomavate, samuti elamistingimuste parandamisel abi vajavate isikute arvestuse korra kehtestamine;
- 2) munitsipaalomandis olevate eluruumide valdamise, kasutamise ja käsutamise korra, sealhulgas hooldus- ja remondieeskirjade kehtestamine.

Lisaks kinnitatakse sama paragrahvi punktis 4 volikogu õigust elamuhete reguleerimisel otsustada muid küsimusi, “mis on seadusega antud kohaliku omavalitsuse volikogu võimkonda”.

**Loomakaitseadus** ja **loomatauditõrje seadus** sätestavad kohaliku omavalitsuse üksuste kohustused hulkuvate ja omanikuta loomade suhtes. Loomakaitseaduse § 5 lõige 3 ütleb:

*Hulkuvate loomade püüdmist, pidamist, hukkamist ja korjuste hävitamist korraldab kohaliku omavalitsuse üksus oma territooriumil.*

Loomatauditõrje seaduse § 12 lõige 3 kehtestab kohaliku omavalitsuse üksuste kohustused seoses omanikuta ja loomapidaja juurest lahti pääsenud koduloomadega: *“Kohalik omavalitsus korraldab omanikuta koduloomade püüdmist, pidamist ja hukkamist vastavalt loomakaitseadusele”*.

## 2.4.6. Keskkonna- ja looduskaitse ülesanded

Kohaliku omavalitsuse üksuste õigusi ja kohustusi keskkonnakaitse valdkonnas sätestavad **maapõueseadus, kaevandamiseseadus, maaparandusseadus, veeseadus ja metsaseadus**. Maapõueseadus annab kohalikule omavalitsusele õiguse mitte nõustuda üldgeoloogilise uurimistöo loa ja uuringuloa (§ 20) ning kaevandamisloa (§ 34) andmisega. Samas sätestab seadus, et nimetatud lubasid võib ikkagi taotlejale Vabariigi Valitsuse nõusolekul anda (§ 20 lõige 3, § 34 lõige 2). Kaevandamiseseadus (§ 13 lõige 3) ja maaparandusseadus (§ 54) annavad kohaliku omavalitsuse üksusele ettevõtjate kavade kooskõlastamise ja kavadega tutvumise õiguse.

Veeseaduse § 3 lõige 2 määrab kohaliku omavalitsuse ülesanded oma halduspiirkonnas:

- 1) annab nõusoleku vee erikasutuseks;
- 2) korraldab kohalikule omavalitsusele kuuluvate veekogude haldamist;
- 3) korraldab veeavarii ja vee äkkreostuse tagajärgede likvideerimist;
- 4) kehtestab ajutised piirangud avalikult kasutatavatele veekogudele.

Seaduses sätestatakse ka kohaliku omavalitsuse õigused veekasutuse reguleerimiseks erakordsete asjaolude korral (§-d 13 ja 14). Kohaliku omavalitsuse üksusel lasub kohustus tagada *“reovee kogumisalal kanalisatsiooni olemasolu reovee suunamiseks reoveepuhastisse ja heitvee juhtimiseks suublasse”* (§ 24 lõige 4).

Metsaseaduse § 32 lõike 3 järgi on *“kohaliku omavalitsuse täitevorganil erakordselt suure tuleohu korral õigus keelata”*:

- 1) metsa kasutamine puidu saamiseks, kõrvalkasutuseks, jahinduseks, teadus- ja õppetöoks ning rekreatsiooniks;
- 2) vööras metsas viibimine.

Seaduse § 34 ütleb aga, et raadamine – *“raie, mida tehakse võimaldamaks maa kasutamist muul otstarbel peale metsa kasvatamise – võib toimuda kohaliku omavalitsuse täitevorgani korraldusega, kui selleks on eelnevalt saadud keskkonnaministri volitatud isiku nõusolek”*.

**Keskkonnajärelevalve seadus** nimetab § 6 lõikes 3 kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanded, mida peavad teostama omavalitsusorganid.

*Kohalik omavalitsusüksus:*

- 1) rakendab seaduses sätestatud abinõusid ebaseadusliku tegevuse tõkestamiseks ja kohustuslike keskkonnakaitseabinõude elluviimiseks;
- 2) teavitab Keskkonnainspektiooni keskkonda kahjustavast või ohustavast õigusvastasest tegevusest või loodusressursi kasutamisega seotud õiguspärasest tegevusest, kui selline tegevus seab ohtu inimeste elu, tervise või vara, ning Maa-ametit maakasutuse, maakorralduse ja maa-arvestuse nõuete rikkmise juhtumitest.

Seaduse §-d 9, 11 ja 12 sätestavad kohaliku omavalitsuse keskkonnakaitseinspektori institutsiooni omavalitsusametnikuna ning ametniku järelevalvepiirkonna, milleks on omavalitsusüksuse territoorium.

**Keskkonnaseire seaduse** alusel on kohaliku omavalitsuse üheks ülesandeks ka kohaliku keskkonnaseire teostamine (§ 4 lõige 1). Paragrahvi 4 lõige 3 ütleb lisaks:

*Kohaliku omavalitsuse keskkonnaseire aluseks on valla või linna keskkonnaseire programm. Keskkonnaseire programmi täitmise ja selle alusel kogutavate keskkonnaseire andmete töötlemise ja säilitamise korra kehtestab kohalik omavalitsus.*

**Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse** § 3 sätestab olulise keskkonnamõjuga ja Natura 2000 võrgustiku ala mõju-tava tegevuse kavandamisel keskkonnamõju hindamise kohustuse kõigile tegevuse kavandajatele, sealhulgas siis ka kohaliku omavalitsuse üksusele (§ 8).

### 2.4.7. Avaliku korra ja turvalisuse tagamise ülesanded

Kohaliku omavalitsuse õigustest avaliku korra tagamisel on eraldi VII peatükk **KOKS**-is. Seaduse § 53<sup>1</sup> ütleb:

- (1) Kohalik omavalitsus võib moodustada valla- või linnavalitsuse korrakaitseüksuse ... või nimetada ametisse korrakaitsega tegeleva ametniku..., kelle põhiülesanne on osaleda avaliku korra tagamisel ja teostada valla- või linnavalikogu poolt vastuõetud eeskirjade täitmise üle järelevalvet kohaliku omavalitsuse määratud tööpiirkonnas.
- (2) Korrakaitseüksuse ja korrakaitseametniku tegevust finantseeritakse kohaliku omavalitsuse eelarvest.

Korrakaitseametniku või -üksuse ülesanded ja tööpiirkonna määrab vastav põhimäärus ja ametniku või ametnike ametijuhendid (§ 53<sup>2</sup>).

**Politseiseaduses** sätestatakse kohaliku omavalitsuse organite kohustus anda *politseile tema ülesannete täitmisel igakülgset abi* (§ 6 lõige 1), samuti antakse kohaliku omavalitsuse üksuse moodustatud komisjonile õigus pädevuse piires kontrollida politsei tegevust (§ 7).

**Hädaolukorraks valmisoleku seaduse § 20 lõikes 1 loetletakse valla- ja linnavalitsuste asjakohased ülesanded:**

*(1) Valla- ja linnavalitsused:*

*1) teevad valla ja linna riskianalüüsi;*

*2) määravad riskianalüüsi alusel ettevõtted ja asutused, kus koostatakse hädaolukorra plaan;*

*3) arvestavad riskianalüüsi tulemusi valla ja linna üld- ja detailplaneeringu koostamisel;*

*4) teavitavad elanikke võimalikest ohtudest;*

*5) korraldavad valla ja linna kriisireguleerimisplaani koostamist;*

*6) sõlmivad lepingud hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside kasutamiseks;*

*7) planeerivad ja korraldavad kriisireguleerimisalast koolitust;*

*8) moodustavad kriisireguleerimismeeskonna;*

*9) teavitavad elanikke hädaolukorrast ja selle lahendamisest;*

*10) korraldavad hädaolukorras toiduainete, joogivee ning esmatarbekaupade ja teenuste kättesaadavuse elanikele;*

*11) korraldavad teravishoiu ja sotsiaaltoetuste tegevust hädaolukorras;*

*12) taotlevad maavanemalt täiendavaid ressursse hädaolukorra lahendamiseks.*

Kohaliku kriisikomisjoni loomine on kohustuslik üle 50 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses (§ 21 lõige 1). Seaduse järgi lasub valla- ja linnavalitsustel ning nende hallatavatel asutustel samuti kohustus hädaolukorrast viivitamatult teatada (§ 28 lõige 1), teha elanikele selgitustööd tegutsemiseks hädaolukorras (§ 30 lõige 6), korraldada valla või linna kriisireguleerimisõppusi (§ 31 lõige 8).

**Päästeseaduse §-s 6 kirjeldatakse kohaliku omavalitsuse üksuste õigusi päästeala tööde korraldamisel.**

*(1) Kohalik omavalitsus võib korraldada ja teha päästeala töid enda territooriumil, kui ta on moodustanud nende tööde tegemiseks päästeasutuse ja sõlminud Päästeametiga halduslepingu päästeala tööde tegemiseks.*

*(2) Kui Päästeamet on sõlminud kohaliku omavalitsusega halduslepingu päästeala tööde tegemiseks, laienevad kohaliku omavalitsuse päästeasutusele Päästeameti kohaliku päästeasutuse õigused ja kohustused halduslepinguga määratud ulatuses.*

Kohaliku omavalitsuse ülesanded riigikaitse ettevalmistamisel sätestab **rahuaja riigikaitse seaduse § 24.**

*Kohalikud omavalitsusüksused:*

*1) aitavad oma pädevuse piires igakülgsest kaasa reservväelaste arvestuse pidamisele;*



- 2) aitavad kaasa sundvõõrandamise korraldamisele ning korraldavad kohaliku omavalitsuse territooriumil elavate isikute tehtavaid hädaabitöid;
- 3) tagavad maanteede ja sildade korrashoiu seadusega sätestatud alustel ja korras;
- 4) aitavad kohaliku omavalitsuse territooriumil kaasa isikute evakueerimisele ning evakueeritute majutamisele, toitlustamisele ja neile arstiabi andmisele;
- 5) korraldavad sõjategevuses kannatada saanud isikute hoolekannet;
- 6) toetavad mobiliseeritute perekondi;
- 6<sup>1</sup>) osalevad õppekogunemiste läbiviimisel, sõjalise valmisoleku muutmisel ja mobilisatsiooni läbiviimisel;
- 7) täidavad teiste seadustega neile pandud riigikaitsetelisi ülesandeid.

## 2.5. Kohaliku omavalitsuse arengudokumentide süsteem

### 2.5.1. Linna ja valla arengukava ning valdkondlike ja munitsipaalasutuste arengukavade koostamise õiguslikud alused

Valla ja linna arengukava koostamise nõude sätestab KOKS-i § 37. Seal määratletakse arengukava mõiste, tuuakse välja selle seosed teiste arengudokumentidega ning sätestatakse arengu kavandamisel ja arengukava elluviimisel nõutavad toimingud.

*(1) Vallal või linnal peab olema arengukava. Arengukava käesoleva seaduse tähenduses on omavalitsusüksuse pika- ja lühiajalise arengu eesmäärke määratlev ja nende elluviimise võimalusi kavandav dokument, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi ning on aluseks erinevate eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele.*

*(2) Kõik seaduse alusel kohalikule omavalitsusele kohustuslikud valdkonnapõhised arengukavad, valla või linna arengukava ning üldplaneering peavad olema omavahel seotud ning ei tohi olla vastuolus.*

*(3) Mis tahes eelarveaastal peab kehtiv arengukava hõlmama vähemalt kolme eelseisvat eelarveaastat. Kui vallal või linnal on pikemaajalisi varalisi kohustusi või neid kavandatakse pikemaks perioodiks, peab arengukava olema nimetatud varalisi kohustusi käsitlevas osas kavandatud selleks perioodiks.*

*(4) Arengukava koostatakse kogu valla või linna territooriumi kohta. Täiendavalt võib arengukava koostada:*

- 1) valla või linna territooriumi osa kohta kehtiva arengukava täpsustamiseks või täiendamiseks;

2) valdkonnapõhise arengukavana kehtiva arengukava täpsustamiseks või täiendamiseks;

3) mitme valla või linna või nende territooriumi osade kohta huvitatud kohalike omavalitsusüksuste omavahelisel kokkuleppel.

(5) Omavalitsusüksus korraldab avalike arutelude kaudu kõigi huvitatud isikute kaasamise arengukava koostamise protsessi ning tagab kehtestatud arengukava järgimise. Teade arengukava ja selle muutmise eelnõu avalikustamise kohta avaldatakse maakonnalehes ja valla- või linnavalitsuse veebilehel. Avaliku väljapaneku kestus ei või olla lühem kui kolm nädalat.

(6) Arengukava esitatakse maavanemale ja Siseministriumile hiljemalt üks kuu pärast volikogu poolt tehtud otsust arengukava vastuvõtmise või muutmise kohta. Pärast volikogu poolt vastuvõtmist avalikustatakse arengukava valla- või linnavalitsuse veebilehel.

(7) Hiljemalt iga aasta 1. oktoobriks vaatab volikogu läbi valla või linna arengukava ja võtab vastu otsuse selle täitmise ja vajadusel muutmise kohta.

(8) Arengukava on aluseks:

1) valla- või linnaeelarve koostamisele;

2) investeringute kavandamisele ja nende jaoks rahaliste ja muude vahendite taotlemisele, sõltumata nende allikast;

3) laenude võtmisele, kapitalirendi kasutamisele ja võlakirjade emiteerimisele.

Arengukava vastuvõtmine ja muutmine on kohaliku volikogu pädevuses (KOKS § 22 lõige 1 punkt 7). KOKS-i § 39 ja valla- ja linnaeelarve seaduse § 11 kinnitavad veel kord, et kohaliku eelarve koostamisel arvestatakse valla või linna arengukava.

KOKS-i § 37 lõige 2 viitab arengudokumentidele, mis on kohalikule omavalitsusele kohustuslikud ja mis peavad olema kooskõlas valla või linna arengukavaga. Nendeks dokumentideks on:

- üldplaneering – linnade jaoks on kehtestatud üldplaneering kohustuslik alates 1. jaanuarist 2006, valdade jaoks alates 1. juulist 2007 (planeerimisseadus § 45);
- ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava – kava puudumisel võib ühisveevärki ja -kanalisatsiooni rajada ka detailplaneeringute alusel, kuid ainult juhul, kui need sisaldavad seaduse poolt arengukavas nõutud informatsiooni (ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus § 4);
- ühistranspordi arengukava (ühistranspordiseadus § 5);
- jäätmekava kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava osana (jäätmeseadus §-d 39, 42, 43 ja 55–59);
- sotsiaalhoolekande arengukava valla või linna arengukava osana (sotsiaalhoolekande seadus § 8);



- noorsootöö prioriteedid, mille saavutamiseks vajalikud ülesanded sätestatakse valla või linna arengukavas (noorsootöö seadus § 6);
- kriisireguleerimisplaan, mis tuleb valla- või linnaasutustel läbi vaadata *vastavalt vajadusele, kuid mitte harvemini kui üks kord kahe aasta jooksul* (hädaolukorraks valmisoleku seadus §-d 20, 23 ja 24);
- pühasustusega saarte arengukava, juhul kui valla või linna koosseisus selline saar on olemas (pühasustusega väikesaarte seadus § 7).

Lisaks üldplaneeringu, valdkondlike ja piirkondlike arengudokumentide koostamisele nõuavad seadused arengukavade olemasolu ka mitmetelt munitsipalaasutustelt. Nendeks on:

- munitsipaalkoolid (põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 3; kutseõppeasutuse seadus § 27);
- munitsipaallasteasutused (koolieelse lasteasutuse seadus § 9<sup>1</sup>);
- munitsipaaletendusasutused (etendusasutuse seadus § 9).

Seadused kohustavad arengukava koostama ka maavara kaevandamisega tegelevat ettevõtet ning esitama arengukava asukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele viimase nõudmisel (kaevandamiseseadus § 13). Kohalikud omavalitsusorganid võivad ise nõuda oma haldusterritooriumil tegutsevalt juriidiliselt isikult jäätmekava koostamist ja esitamist neile juhul, kui see on vajalik kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekava koostamiseks (jäätmeseadus § 44).

Eriline koht kohalike arengudokumentide süsteemis on **keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses** ettenähtud strateegiliste planeerimisdokumentide hindamisel (§ 32). Strateegilise planeerimisdokumendina käsitletakse seaduses muu hulgas ka “muud kava, programmi või strateegiat, mille kehtestab ... kohaliku omavalitsuse organ õigusaktiga” (§ 31). Vastavalt seaduse § 33 lõikele 1 korraldatakse keskkonnamõju strateegilist hindamist “strateegilise planeerimisdokumendi koostamise käigus enne strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamist õigusaktiga” ning see on kohustuslik, kui dokument:

- 1) koostatakse põllumajanduse, metsanduse, kalanduse, energeetika, tööstuse, transpordi, jäätmekäitluse, veemajanduse, telekommunikatsiooni või turismi valdkonnas ja selle alusel kavandatakse olulise keskkonnamõjuga tegevust;
- 2) on üleriigiline, maakonna- või üldplaneering;
- 3) on detailplaneering, mille alusel kavandatakse käesoleva seaduse § 6 lõikes 1 nimetatud tegevust või kavandatav tegevus on eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga, lähtudes käesoleva seaduse § 6 lõigetes 2–4 sätestatust;
- 4) on aluseks tegevusele, mis eeldatavalt avaldab Natura 2000 võrgustiku alale olulist mõju.

Strateegilise planeerimisdokumendi hindamiseks tuleb koostada keskkonnamõju strateegilise hindamise programm (§ 36). Paragrahvi 43 järgi peab strateegilise planeerimisdokumendi koostamisel arvesse võtma:

- 1) keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemusi ja kinnitatud seiremeetmeid;
- 2) asutuste ja isikute esitatud arvamusi võimaluse piires;
- 3) piiriülese keskkonnamõju strateegilisel hindamisel toimunud konsultatsioonide tulemusi.

Keskkonnamõju strateegilise hindamise täpsemad menetlemisprotseduurid on kirjeldatud seaduses.

Lisaks seadustele võivad arengu kavandamise ja arengukava elluviimise protsessi reguleerida ka kohalike omavalitsusorganite enda vastuvõetud haldusaktid, eelkõige põhimäärus. Vähemalt kolmes Eesti linnas – Tallinnas, Tartus ja Pärnus – on koostatud eraldi dokument arengudokumentide menetlemise korra kohta. Näiteks Tallinna Linnavolikogu sätestab oma määrusega „Tallinna arengudokumentide menetlemise kord“ Tallinna linna ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste koostatavate Tallinna linna arengut määravate dokumentide liigid, nende koostamise algatamise, koostamise, läbivaatamise ja avalikustamise korra ning seosed erinevate arengudokumentide vahel. Selle sammuga astutakse lähemale strateegilise planeerimise rakendamisel ilmnevate eeliste kasutamisele.

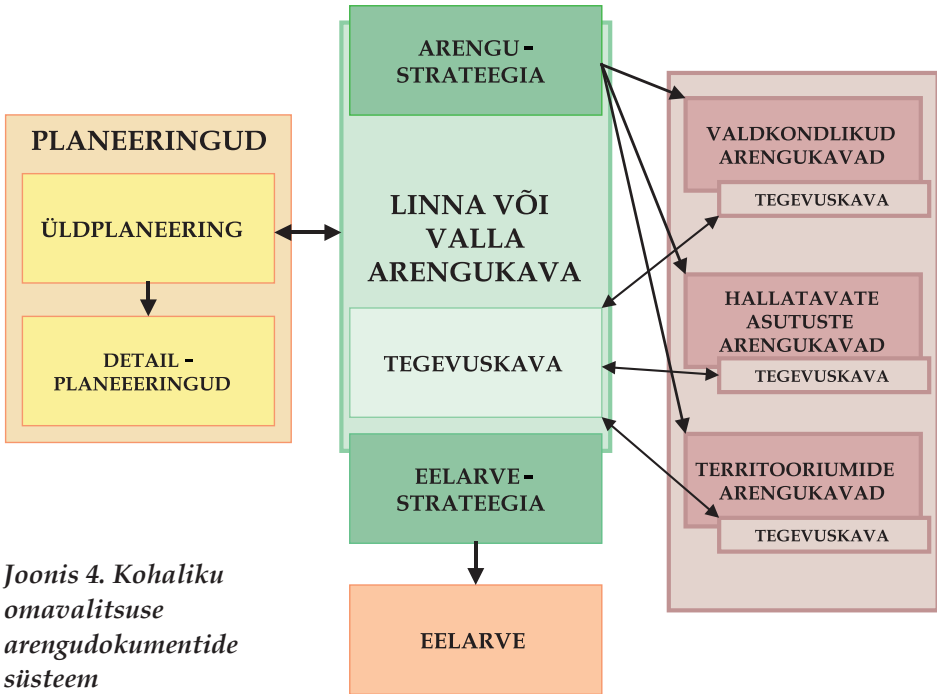
## 2.5.2. Kohaliku omavalitsuse arengudokumentide seosed ja kooskõla

Kohaliku omavalitsuse arengukava tuleb vaadata kui osa – ja seejuures kesksel osa – valla või linna arengudokumentide süsteemis. Arengudokumentide süsteemi puhul:

- lähenetakse ühtsetest arengudokumentide põhimõtetest ja nõuetest arengudokumentide ülesehitusele ja sisule;
- arengudokumentides kirjapandud eesmärkide ja ülesannete täitmiseks on kesksel kohal tegevuskava, mis loob eelduse arengukava ja eelarve seostamiseks ning vajadusel tegevuste projektipõhisusele üleminekuks ja ressursidega kindlustamise tarvis lahenduste pakumiseks.

Kohaliku omavalitsuse arengudokumentide süsteemi osasid ja osade vahelisi seoseid iseloomustav skeem on esitatud joonisel 4.

Esitatud skeemilt ilmneb kohaliku omavalitsuse arengukava ja planeeringute kooskõla olulisus kohaliku arengut suunavate dokumentidena. Teiselt poolt tuleb samuti tagada, et kohaliku omavalitsuse arengukava oleks seostatud kohaliku omavalitsuse valdkondlike, hallatavate asutuste



Joonis 4. Kohaliku omavalitsuse arengudokumentide süsteem

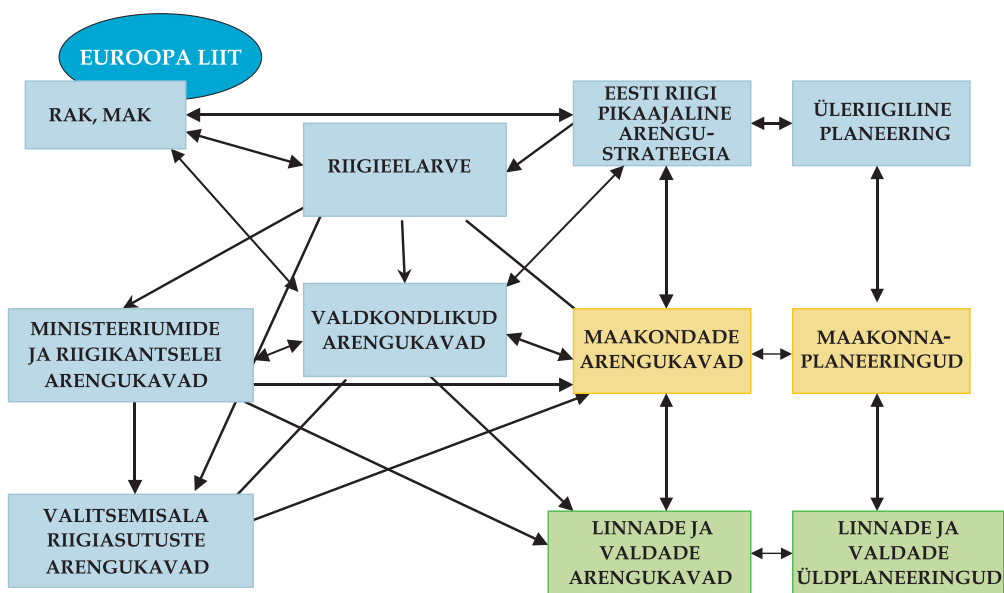
ja asustusüksuste arengukavadega. Seda on kõige otstarbekam teha läbi tegevuskava, kasutades kõikide viimati nimetatud dokumentide koostisosana ühtset tegevuskava vormi. Kindlasti tuleb selliste arengukavade koostamisel arvesse võtta ka linna või valla üldist arengustrateegiat. Kohaliku omavalitsuse arengukava ei pruugi sisaldada kõigi teiste dokumentide tegevuskavade loendit, vaid ainult nendest olulisemaid investeringuid, mida peetakse vajalikuks kohaliku omavalitsuse arengukavas rahastada kui projekte, mille teostamine on vajalik linna või valla kui teraviku arengu seisukohalt.

Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste praktikas on eelarvestrateegiaid koostatud kas kohaliku omavalitsuse arengukavadest eraldi (Tallinna eelarvestrateegia) või on nimetatud komponent esitatud kohaliku omavalitsuse arengukava koostisosana (Viimsi valla arengukava). Samasugust praktikat rakendatakse ka pikaajalise strateegia eristamisel – suuremates linnades on pikaajalised arengusihid koostatud eraldi dokumentidena (näit strateegiad „Tallinn 2025” ja „Tartu 2030”), kuid valdavalt sisaldub pikaajaline strateegia valla või linna arengukavas eraldi peatükina. Nimetatud näited kinnitavad, et kohaliku omavalitsuse üksused peavad arengu kavandamisel oluliseks pikaajalist tulevikku vaatamist. Üha enam nähakse vajadust anda kohaliku omavalitsuse arengukavast sisend ka

eelarve koostamise protsessi. Tähtis on mõista, et kohaliku omavalitsuse arengudokumendid, nii seadusega kohustuslikud kui kohaliku omavalitsuse initsiatiivil koostatud, moodustavad tervikliku süsteemi ja nendes kirjapandu peab omavahel olema kooskõlas.

### 2.5.3. Kohaliku omavalitsuse arengudokumendid riigi arengu kavandamise süsteemis

Kuivõrd Eesti kohaliku omavalitsuse üksused on osa riigi haldussüsteemist ning otsused kõrgemal tasandil mõjutavad sageli valla või linna arengut, siis on kohaliku arendustegevuse seisukohast oluline tunda arengudokumentide süsteemi riigis tervikuna (joonis 5).



Joonis 5. Arengudokumentide süsteem Eestis

Lähiaastatel tugevneb Euroopa Liidu poliitikate mõju riiklike strateegiliste dokumentide eesmärkidele ja kavandamise ajahorisondile. Samuti kasvab toetuste tähtsus Euroopa Liidu struktuurifondidest ressursiallikana kohaliku arendustegevuse finantseerimisel. Kuigi Eesti arengusunnamine lähtub siseriiklikust tahtest, peavad riiklikud arengudokumendid olema kooskõlas Euroopa Liidu poliitikatega. Eelseisval Euroopa Liidu eelarveperioodil saavad peamisteks arengulisteks dokumentideks Eestis „Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013” ja „Eesti maaelu strateegia 2007–2013”. Kesksel kohtal dokumentide rakendamisel etendab „Riigi eelarvestrateegia 2007–2010”.

Lähtuvalt vajadusest tõsta avaliku sektori efektiivsust ja suurendada kodanikeseksust on Vabariigi Valitsuse määrusega „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord” sätestatud täidesaatva riigivõimu asutuste poolt välja töötatavate strateegiliste arengukavade – nii valdkondlike kui ka asutuste arengukavade – nõuded.

Mõnevõrra probleemsem on olukord maakonna arengu kavandamisel. Vastavalt planeerimisseadusele on koostatud ja kehtestatud maakonna ruumilise arengu põhimõtteid ja suundumusi määratlevad maakonna-planeeringud. Kuid nendele lisaks on maavalitsuste eestvedamisel valminud ka maakondade sotsiaal-majanduslikku tulevikku laiemalt käsitlevaid maakondlikke arengukavasid. Tegemist on initsiatiiviga leida maakondades kooskõla kohaliku omavalitsuse üksuste ajakohastatud ja tulevikku suunatud tegevustele, mis pakuks ühtlasi koostööplatvormi Euroopa Liidu struktuurifondidest raha taotlemiseks. Kahjuks puudub maakonna arengukaval seni seadustest lähtuv staatus, mis vähendab nende tähtsust arendustegevuses ja koostöökokkulepete tagajana. Teisest küljest ei ole ka maakonnaplaneeringute kasutamine operatiivdokumentidena kindlasti otstarbekas. Pealegi vajavad need kaasajastamist. Seega puudub maakonna tasandil täna pädev lahendus arengu suunamiseks ning kohaliku omavalitsuse üksused käsitlevad regionaalset arengut pigem konkurentsisuhetest kui koostöösuhetest lähtuvalt.

## Kokkuvõte

Eesti õigusruumis määratletakse kohalik omavalitsus kui elanike poolt omatav ja demokraatlikul teel omavalitsusorganitele delegeeritud õigus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu. Kohaliku omavalitsuse üksus on aga territoriaalsel alusel piiritletud elanike kogukond – vald või linn. Kohaliku omavalitsuse üksustele on Eesti Vabariigi Põhiseadusega antud õigus ja kohustus tegeleda kohaliku elu küsimustega, lahendada omavalitsuslikke ülesandeid. Olles osa riiklikust haldussüsteemist peavad Eesti kohaliku omavalitsuse üksused lisaks täitma veel ka rea riiklikke ülesandeid. Avalike ülesannete ulatus, mida omavalitsusüksused peavad seadustest tulenevalt erinevates valdkondades täitma, on vägagi lai. Lisaks on kohaliku omavalitsuse üksustel seadusest lähtuvalt õigus ise tegeleda kõigi teiste kohaliku elu küsimustega, ise vastavalt kohaliku kogukonna huvidele avalikke ülesandeid enesele võtta. Seega ei ole kohaliku elu küsimused rangelt piiratud ja sõltuvad muuhulgas iga kohaliku omavalitsuse üksuse haldussuutlikkusest ja -tahtest.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus sätestab valla või linna arengukava koostamise nõude. Eriseaduste poolt nõutakse veel mitmetes

valdkondades kohalike arengudokumentide olemasolu. Vastavalt seadustele peavad kõik nõutavad arengukavad ja valla või linna üldplaneering olema omavahel seotud ning ei tohi olla vastuolus. Lõpuks, vastavalt seadusele on arengukava aluseks kohaliku omavalitsuse finantspoliitikale – eelarve koostamisele ja investeringute kavandamisele.

Kokkuvõtvalt võib niisiis väita, et valla või linna arengu kavandamise vajadus tuleneb kohaliku omavalitsuse olemuse ja õigusliku konteksti kolmest kesksest punktist:

1. kohaliku omavalitsuse üksuse seaduste poolt ette kirjutatud omavastutusest kohaliku elu korraldamisel ja arendamisel – arengu sihipärane ja teadmistepõhine kavandamine on üks parimaid viise, kuidas seda vastutust kohaliku kogukonna ees kanda;
2. kohaliku omavalitsuse üksuse omavastutuse realiseerimine ning samaaegselt seaduste poolt ette nähtud paljude kohustuslike omavalitsuslike ja riiklike ülesannete edukas täitmine eeldab süsteemset lähenemist ning tegevuste ja ressursipaigutuse koordineerimist;
3. otseselt seadustest tulenevast kohustusest valla või linna arengukava koostamiseks, mitmete valdkondade arengu käsitlemiseks eraldi valdkondlikes kavades või kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava osana.

Teistest küljest tuleb möönda, et Eesti õigusruumis kehtival seadusandlusel on küllaltki oluline mõju ka arengukava valdkondliku sisu ja võimalike (strateegiliste) valikute üle. Kohalikus arendustegevuses otsustajate ees seisvad valikud on Eesti haldussüsteemis paljudel juhtudel kõrgemal haldustasemel juba ära tehtud. Riiklikud õigusaktid aga kirjutavad üsna täpselt ette, millistes valdkondades, mida ja kuidas peab seoses kohustuslike omavalitsuslike (ja riiklike) ülesannetega tegema. Vabatahtlike ülesannete enesele võtmist võib pärssida aga omafinantseerimisvõime nõrkus. Samuti tuleb kohaliku arengu kavandamisel arvesse võtta paljusid maaomavalitsuslike, riiklike ja EL arengudokumente, mille valikute alusel toimub sageli kohalike arenguprojektide (kaas)finantseerimine.

## Kirjandus

Annus, Taavi; Aaviksoo, Berit (2002): Sotsiaalhoolekande kohustatud subjektid.

Juridica eriväljaanne *Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus*, lk. 40-60.

Anton, Ülle (1998): *Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a. põhiseaduses*. Tartu Ülikool: Bakalaureusetöö.

*Elektroniline Riigi Teataja [www.riigiteataja.ee]*.

- Männiste, Signe (2002): Kohaliku omavalitsuse üldaktide andmise õigus. *Juridica X aastakäik*, III, lk. 148-154.
- Olle, Vallo (2001): *Sissejuhatus munitsipaalõigusesse*. Tartu: Iuridicum.
- Olle, Vallo (2004): *Munitsipaalõigus. Loengukonspekt*. Tallinn: Juura.
- Olle, Vallo (2002) Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid, *Juridica X aastakäik*, VIII, lk. 523-531.
- Sahku, Merilin-Siret (2001): Kohaliku omavalitsuse vara kasutusse andmise põhimõtted. *Juridica IX aastakäik*, VIII, lk. 541-545.



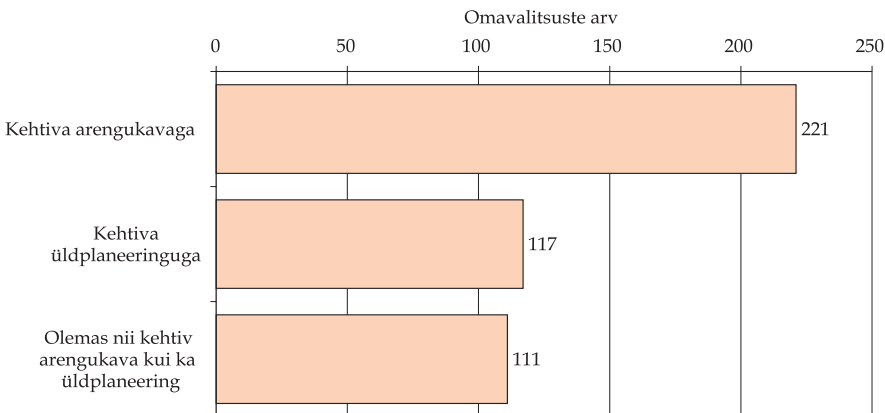
# 3

## LINNA JA VALLA ARENGUKAVA PRAKTIKAS

Raamatu eelmises osas jõuti arusaamisele, et kohaliku omavalitsuse arengukava koostamise vajadus tuleneb nii kohaliku omavalitsuse olemuslikust omavastutusest kohaliku elu korraldamisel kui ka seaduste otsestest nõuetest. Järgnevas esitatakse lühikokkuvõtte valdade ja linnade kehtivate arengukavade 2004. aasta märtsis tehtud analüüsi tulemustest. Ülevaade annab sissejuhatava pildi sellest, kuidas kohaliku omavalitsuse üksused on suutnud arengu kavandamisel Eesti haldus- ja õigusruumist tulenevatele väljakutsetele vastata. Püütakse mõista, kas Eesti kohaliku omavalitsuse üksustes koostatud arengukavad on kasutatavad toimiva töövahendina ning kui võrd saab neid käsitada struktuurifondidest toetuste taotlemise ja eraldamise alusena.

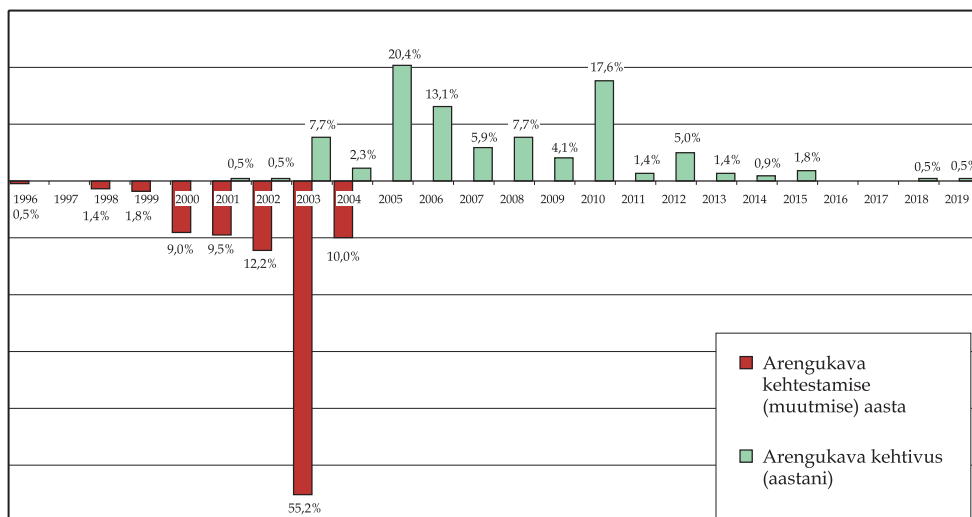
### 3.1. Arengukava olemasolu ja kehtivusaeg

Esiteks võib küsida, kui võrd tõsiselt on omavalitsusüksused kohaliku arengukava koostamist üldse võtnud. Tänapäevaks on Eestis 227 kohaliku omavalitsuse üksust, neist 33 linna ja 194 valda. Arengukavade analüüsimisel oli neid 241. Neist 221-l ehk 92%-l oli valla- või linnavolikogu kinnitatud arengukava (joonis 6). Arengukava maht oli keskmiselt 34 lehekülge, kusjuures lühim arengukava oli 2 ja mahukaim 140 lehekülge. Mõlemad – kehtiv arengukava ja üldplaneering – olid 110 omavalitsusüksusel.



Joonis 6. Arengukava ja üldplaneeringu olemasolu

Arengukava ajaline periood on enamasti tuvastatav arengukava pealkirjast (nt „x valla arengukava 2003–2005“ või „x valla arengukava aastani 2010“) või on see esitatud arengukava osistes – visioonis, strateegilistes eesmärkides (nt „x valla tulevikuvision aastaks 2012“) või tegevuskavas (nt „x valla tegevuskava 2003–2005“). Tihti sisaldavad arengukavad kahte ajapiiri, s.o pikaajalist strateegiat või tulevikupilti 10–15 aastaks ja lühemaajalist tegevuskava 3–5 aastaks. Praktikas on arengukava kehtivuse aluseks võetud enamasti tegevuskava periood. Joonisel 7 esitatud graafikust on näha, et ligi 9% omavalitsusüksusi esitas ametlikult kehtivana arengukava, mille kehtivusperiood oli juba lõppenud.



Joonis 7. 2004. aasta märtsis formaalselt kehtinud arengukavade kehtestamise (muutmise) aasta ja kehtivusaeg

Ligi 9% arengukavasid olid nn ajatud, mille kehtivusperioodi ei olnud võimalik tuvastada. Samas olid mitmed arengukavad, mille pealkirjas oli arengukava kehtivusperiood olemas, kuid dokumendi tekstis endas puudusid võimalused tuvastada arengukava ajalisi perioode, st olulised, enamasti ajaliselt määratletud arengukava osised, nagu visioon, eesmärgid ja tegevuskava, kas puudusid üldse või ei olnud seotud konkreetse aja-perioodiga. Seega võib väita, et olulisel osal omavalitsuste arengukavadest on kavandamisperiood ebamäärane või kui see on määratud, puudub sellel seos arengukava sisu ja ülesehitusega.

Oluline on tähelepanu juhtida ka sellele, et kuigi KOKS sätestab, et kehtiv arengukava peab hõlmama vähemalt kolme eelseisvat aastat ehk 2004. aastal koostatud analüüsi korral perioodi kuni aastani 2007, siis ligi poole

arengukavade puhul oli tegelik hõlmatav periood alla selle nõude. Sellest võib järeldada, et paljudes linnades ja valdades on arengukava uuendamine tõsiselt aktuaalne teema.

## 3.2. Kohaliku omavalitsuse arengukava ülesehitus ja osised

KOKS ei sätesta ühtseid ja üheselt mõistetavaid nõudeid kohaliku omavalitsuse arengukava väljatöötamise metoodika ja sisu kohta. Seetõttu võib arengukavades kohata väga mitmekesiseid käsitusviise ja ülesehitust. Arengukavade omavahelisel võrdlemisel ja nende ülesehituse analüüsimisel vaadeldi strateegilise kavandamise metoodikast lähtuvalt kolme loogilise elemendi olemasolu, mis peaksid olema igas arendustegevuses töövahendina kasutatavas arengukavas:

- ❑ olukorra ülevaade ehk arengukava osa, mis peab kajastama tõeseid aluseid, millele omavalitsusüksuse kavandatav areng tugineb;
- ❑ strateegia ehk arengukava osa, mis toob välja omavalitsusüksuse pikaajalised arenguprioriteedid ja -eesmärgid;
- ❑ rakenduslikud elemendid arengukavas – peamiselt tegevuskava ehk arengukava osa, mis kajastab omavalitsusüksuses soovitud muutuste saavutamiseks kavandatud tegevusi ning tegevuste elluviimiseks vajalikke ressursse.

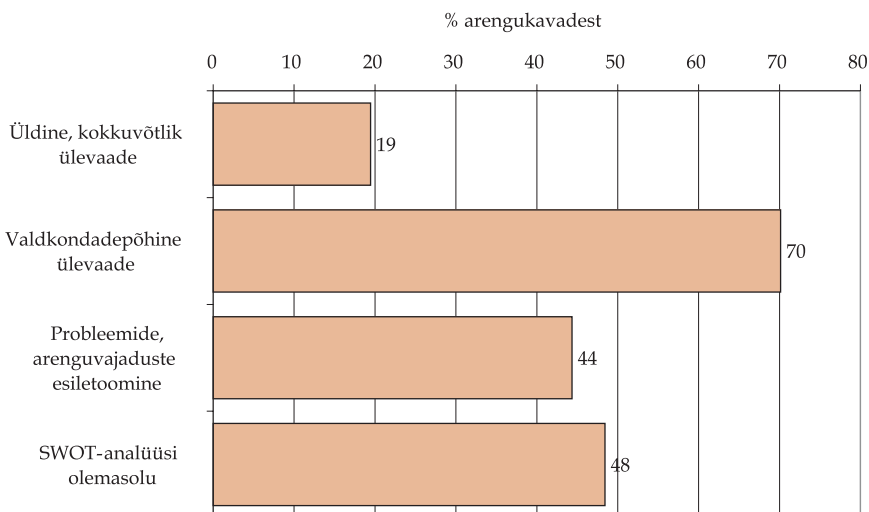
Eraldi analüüsiti arengukavade ülesehitust, et selgitada arengukava koostamisel kasutatud lähenemisviise.

- ❑ Valdkondlik lähenemine: arengukavas on nii olukorra analüüs, strateegia kui ka tegevuskava üles ehitatud valdkondlikul printsiibil, kus puuduvad valdkondade omavaheline integreeritus ja sõltuvussuhted ning mõju esiletoomine.
- ❑ Integreeritud lähenemine: arengukavas on valdkondade olukorra analüüs ja kohaliku omavalitsusüksuse edasine areng esitatud integreeritult, st tasakaalustatud kujul, ära on toodud valdkondade omavahelised seosed ning on arvestatud nende vastastikust mõju.

Omaette teema on arengukava seostatus Eesti ja Euroopa Liidu õigusaktidega, aga ka ühenduse ja riiklike (nii üleriigilised kui ka maakondlikud) arengudokumentidega, mis mõjutavad kohalike omavalitsuste arengut. Üldjuhul sellised aspektid arengukavades puuduvad. Põhjuseks võib seejuures olla nii omavalitsusele kohustusi tekitava ja omavalitsuste tegevust mõjutava seadusandluse killustatus kui ka asjaolu, et puudub ühtne ja selge arusaam riiklikul tasandil realselt toimivatest ja rakendatavatest arengudokumentidest, mida ka omavalitsusel tasub tõsiselt arvestada.

### 3.2.1. Olukorra ülevaade

Olukorra ülevaate eesmärk kohaliku omavalitsuse arengukavas on luua kompaktne pilt hetkeolukorrast, olulisematest probleemidest ja arenguvajadusest ning anda koondhinnang omavalitsusüksuse olukorrale. See oleks ühtlasi valla või linna edasise arengu põhisuundade kavandamise alus.



Joonis 8. Olukorra ülevaade arengukavades

Olukorra ülevaates toodud kirjeldustele hinnangu andmiseks kasutatakse enamasti SWOT-analüüsi, mis toob esile omavalitsusüksuse tugevad ja nõrgad küljed ning tema arengut mõjutavad väliskeskkonna võimalused ja ohud. Analüüsisist selgus, et arengukavadest 70%-l oli valdkondadepõhine olukorra ülevaade, kümnendikul arengukavadest ülevaade puudus ja 19% arengukavasid sisaldas kokkuvõtlikku, eri valdkondi integreerivat ülevaadet (joonis 8). Tuleb märkida, et omavalitsusüksuse olukorra ülevaated (üldjuhul kirjeldused) olid arengukavades väga erineva mahuga – ühest leheküljest kuni enam kui saja leheküljeni. Probleemide ja arenguvajaduste esiletoomist arengukavades arvestati juhul, kui need olid üldisest olukorra kirjeldusest eraldatud ning esitatud ka eraldi pealkirjaga tekstiosana või loendina. Arengukavadest 56% ei toodud probleeme välja, vaid piirduti pelgalt olukorra kirjeldusega.

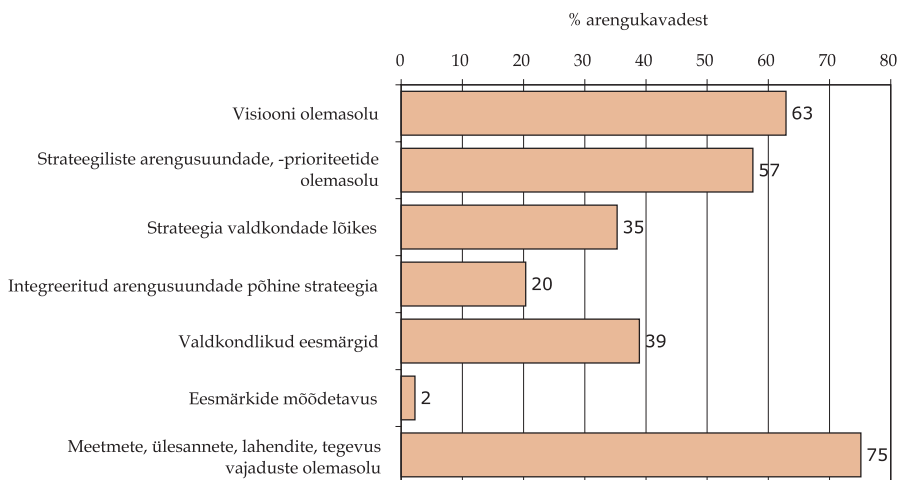
Olukorra hindamise peamisi vahendeid – SWOT-analüüsi – kasutamine arengukavades oli samuti väga erinev. Keskenduti eelkõige omavalitsusüksuse tugevatele ja nõrkadele külgedele, seda nii kokkuvõtlikult kui ka valdkondade olukorra kirjeldamisel. Lisaks esines erinevusi SWOT-

analüüsi rakendamise tõlgendamisel, seda peamiselt võimaluste sõnas-  
tamisel. Arengukavades esitatud võimalused olid enamasti ära toodud  
kui olukorra parandamiseks võimalikud tegevused, mitte aga kui valla  
või linna arengut mõjutavad välised tegurid. SWOT-analüüsi metoodikat  
tundmata ei ole võimalik kasutada ka selle meetodi tegelikke väljundeid  
strateegia seadmisel. Vaid üksikud arengukava koostajad olid kasutanud  
SWOT-analüüsi võimalusi tervikuna.

Vähe kohtas arengukavades süsteemset omavalitsusüksuse olukorra  
analüüsi, kus lisaks SWOT-analüüsi esitamisele on püütud tõlgendada ja  
põhjendada ka analüüsi tulemusi ehk tuua esile valla või linna edasised  
arengueeldused ja siduda need arengukava dokumendis esitatud oma-  
valitsusüksuse arendamiseks valitud strateegiaga.

### 3.2.2. Arengustrateegia käsitus

Arengustrateegia esitab omavalitsuse arengukavas enamasti omavalitsus-  
üksuse kui terviku arendamise loogika. Selles on pikaajalised eesmärgid  
ja prioriteetsed tegevussuunad (harilikult olulistes valdkondades) nende  
saavutamiseks.



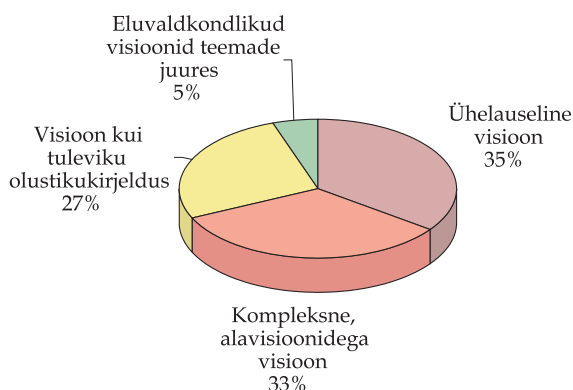
*Joonis 9. Strateegia käsitus arengukavades*

Valdavalt kasutati visioonilist käsitlust (joonis 9), kuid visiooni  
esitusviis ning strateegiliste (komplekssete) arengusuundade ja -prioritee-  
tide seadmine olid väga erineva mahu ja üldistusastmega. See sõltus suu-  
resti strateegia esitusest kas integreeritult või valdkondade lõikes. Viimane  
omakorda määras, millise detailsusega olid eesmärgid ning nende saavu-  
tamisele suunatud meetmed, ülesanded ja tegevused kirja pandud. Tuleb

tunnistada, et sageli oli nimetatud elementide tuvastamine arengukavades süsteemi puudumise tõttu üsnagi keeruline. Erinevad vaatenurgad ja sekkumisloogika ning kasutusel oleva terminoloogia ühtsuse puudumine jätavad arengukavades kirjapandu väga mitmeti tõlgendatavaks. Siiski saab öelda, et valdav enamik kohalike omavalitsuste arengukavasid sisaldas omavalitsusüksuse tulevikku iseloomustavat pilti ja avas valdkondade kaupa strateegilised arengusuunad (-prioriteedid). Valdkonnapõhisel esitusviisil ühtne formaat puudus, kuid tegevuste loetlemisel on kasutatud peamiselt selliseid koondnimetusi nagu meetmed, ülesanded või tegevusvajadused.

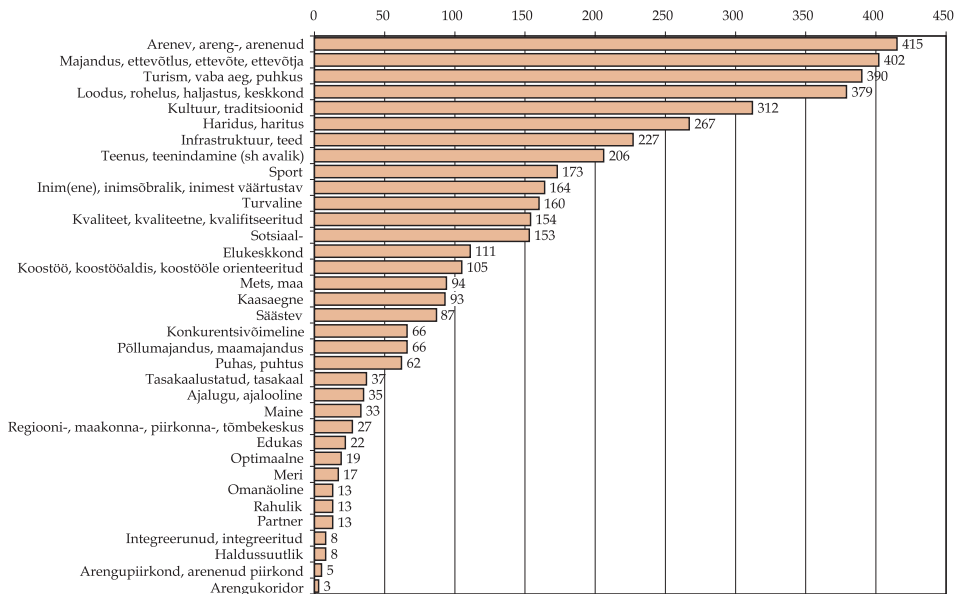
Integreeritud ja kompleksset strateegiat kohtas umbes 20%-s arengukavades. Enam kui kolmandikus arengukavades (39%) esinesid lisaks visioonile ka valdkondlikud eesmärgid, kuid samas oli eesmärkide tõlgendus erinev. Eesmärgiks peeti nii tulemust kui ka tegevuse määrangut. Omavalitsuse arengukavades vaid 2% sisaldas indikaatoreid, mis lubavad eesmäärke mõõta.

Visioonide vaatlusel pöörati tähelepanu ka visiooni esitusviisile. Joonisel 10 toodud graafikust on näha, et valdavalt kasutati nelja visiooni esitusviisi. Kõige enam (35%) leidis omavalitsusüksuse arengukavades visiooni, kus omavalitsusüksuse soovitud tulevik või väärtused olid koondatud ühte terviklikku, kõikehõlmavasse lausesse. Esinemissageduselt järgmine (33%) oli kompleksne ehk kombineeritud visioon, kus enamasti kasutati ühte üldist tunnuslauset koos selgitavate ja sisu avavate alavisioonidega. Viimased võisid olla esitatud ka oluliste valdkondade kaupa. Tegemist võis olla ka valdkondi siduvate visioonidega, nii üksiklausetena kui ka koos selgitava tekstiga (tekstidega alavisioonide löikes). Kasutusviisid olid seejuures väga mitmekesised. Ligi 27% arengukavasid sisaldas visiooni laustekstina, mis oli enamasti omavalitsusüksuse soovitud tulevikusituatsiooni kirjeldus, vahel küllaltki detailne. Vähem (5%) kasutati arengukavades iga eluvaldkonna eraldi visiooni seadmist.



Joonis 10. Visioonide jaotus arengukavades

Kohalike visioonide analüüsimisel võeti vaatluse alla ka nendes kasutatud soovitud tulevikku iseloomustavate märksõnade esinemissagedus. Tulemused visioonides kasutatud märksõnade esinemissageduse kohta on toodud joonisel 11.



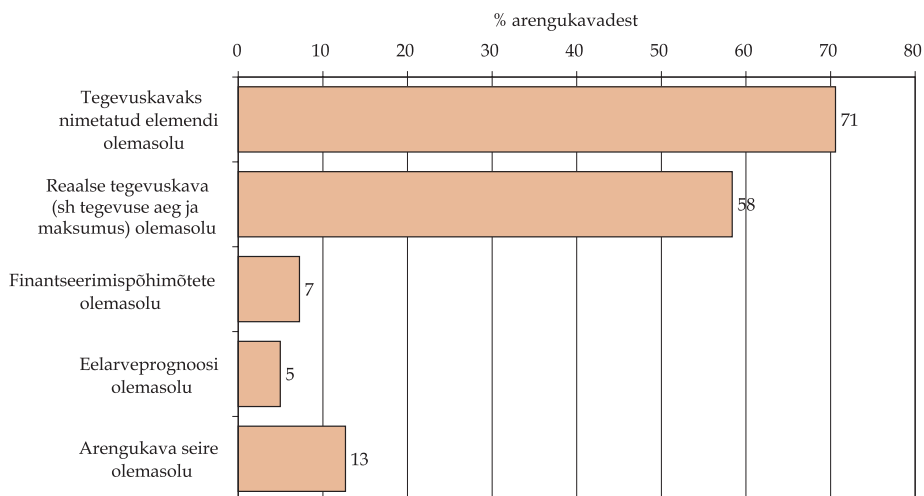
Joonis 11. Tulevikuseisundit iseloomustavate märksõnade esinemissagedus

### 3.2.3. Rakenduslikud elemendid

Omavalitsusüksuse pikaajalise strateegia ja arenguprioriteetide elluviimist kajastatakse enamasti lühiajalistes tegevuskavades, kus on määratletud tegevuste elluviimise tähtajad, elluviimiseks vajalikud ressursid ja ka elluviimise korraldus või elluviimise eest vastutajad. Arengukava rakenduslike elementide analüüsil pöörati tähelepanu tegevuskava, tegevuste finantseerimispõhimõtete, sealhulgas omavalitsuse eelarvevahendite planeerimise põhimõtete või eelarvega seotuse olemasolule.

Selgus, et tegevuskava formaat ja selles kajastatav informatsioon oli väga erinev. 71% arengukavasid sisaldas tegevuskava (joonis 12). Kuna mitmes arengukavas oli vaid võimalike tegevuste (tegevusvajaduste) loend, siis arvati analüüsis tegevuskavaks ka need loendid, kus lisaks prioriteetse tegevuse nimetusele oli võimalik tuvastada veel kas tegevuse elluviimise aeg, maksumus või vastutajad või kõik need komponendid. Kokkuvõttes saab väita, et terviklik tegevuskava koos kõigi realiseerimiseks vajalike tunnustega oli olemas vähestel. Tavaliselt piirduti tegevuskavades tegevusvajaduste nimetamisega, st loetleti tegevused, mis oleksid





**Joonis 12. Rakenduslikud elemendid arengukavadest**

vajalikud omavalitsusüksustes oluliste muutuste saavutamiseks. Samas ei selgu, kas neid tegevusi ka realseks peetakse, kuna ressursid tegevuste elluviimiseks on jäetud määratlemata ning tegevuste kogumaksumus on välja arvatamata. Viimane tähendab seda, et tegevuskavad sisaldavad küll tegevuste nimetusi, kuid kavu ei saa ilma täpsustamata kasutada kohaliku omavalitsuse eelarve koostamisel. Tegevuskavade analüüsist ilmneb, et enamasti ületas loetletud tegevuste oletatav maksumus oluliselt kohaliku omavalitsuse eelarve võimalused.

Seda, et enamik omavalitsusüksusi ei pea oluliseks arvestada tegevuste elluviimise realseid võimalusi või ei suuda seda mingil põhjusel teha, näitas ka finantseerimisplahimõtete ning omavalitsusüksuse enese eelarves sisalduvatel vahenditel tuleneva finantseerimisvõime prognoosi esitamise vähesus. Finantseerimisplahimõteteid, mis on enamasti väga üldised, kohtas 7%-s ning omavalitsuse eelarvevahenditest finantseerimisvõime prognoosi vaid 5%-s omavalitsuse arengukavadest. Üldjuhul ei selgu arengukavadest võimalikule rahastajale kohaliku omavalitsuse üksuse kaasfinantseerimisvõime, mis toetaks kohaliku eelarve väliste ressursside, sealhulgas Euroopa Liidu fondide raha kaasamist.

Võib nõustuda, et enamiku omavalitsusüksuste eelarvevahendid on piiratud ja eelarvevälistest finantseerimisallikatest vahendite kaasamine, enamasti projektipõhine kaasamine, on ettearvatu. Selge on ka see, et valdava osa omavalitsuste arengukavade puhul ei ole arengukavas kavandatud arenguprioriteetid ressursidega seotud. Niisugune esitus seab kahtluse alla kirjapandu realiseeritavuse. Samuti võib oma finantsvõime prognoosi puudumine panna kohaliku omavalitsusüksuse enda olukorda,

kus toetusena saadud raha jääb kasutamata, sest ei suudeta tagada juba kaasfinantseerimise pälvinud projekti teostamiseks vajalikke omavahendeid. Veelgi halvem on olukord siis, kui kohalikul omavalitsusel tekib projekti takerdumise korral kohustus saadud toetuste tagasimaksmiseks koos trahvide ja intressidega.

Täheldada võib omavalitsuse arengukavades levinud lähenemisviisi, et otstarbekas on tegevuskavas kajastada võimalikult palju omavalitsusüksusele vajalikke tegevusi, isegi kui tegevuste elluviimise reaalne ressursivajadus ületab tegelikke võimalusi kümnekordselt. Eelarvevälistest finantseerimisallikatest rahastamise planeerimine on keeruline ja projekti-konkursipõhise lähenemisviisi tõttu ka ette teadmata. Samas nõuab rahastaja projekti aluseks olevate tegevuste kajastatust arengukavades, ehkki arengukava adekvaatsuse kontrolliks puudub järelevalvemehhanism ja -metoodika. Praeguses olukorras võib eespool kirjeldatud lähenemisviisi arengukava koostamisele pidada omavalitsusüksustele ümbritseva keskkonna poolt pealesurutud käitumiseks. Samuti võib väita, et KOKS-is sätestatud nõuet, et omavalitsuse arengukava on alus eelarve koostamiseks, ei täida enamik Eesti omavalitsusüksusi.

Arengukavade puhul vaadeldi ka rakendamisjuhiste, rakendamise järelevalve, tulemuste seire, muudatuste ja täienduste sisseviimise ja muude juhiste või põhimõtete olemasolu. Analüüs näitas, et nimetatud põhimõtteid leidub vaid väga vähestes (13%) arengukavades.

## Kokkuvõte

Kohaliku omavalitsuse arengukavade analüüs näitas, et kohaliku arengukavandamise ülesandes ei suhtuta paljudes linnades ja valdades piisavalt tõsiselt. Osas omavalitsusüksustes puudus analüüsi tegemise ajal arengukava või oli see juba kehtivuse kaotanud, ligi pooltel juhtudel oli selle kestus lühem, kui seadustest tulenevalt nõutud on. Analüüsi põhjal on ka tuvastatav, et suured omavalitsusüksused saavad arengukava koostamise kaasata rohkem vastava ala asjatundjaid, mistõttu arengukava suudetakse üles ehitada kui linna või valla arengut suunav töödokument. Võib arvata, et elujõulistel omavalitsusüksustel on enam ressursse, mida muutuste esilekutsumiseks arengusse suunata (mitte ainult omavalitsuse püsikulusid katta), neile on arengu ohjamine ka tegelikkuses aktuaalne.

Tüüpiline Eesti kohaliku omavalitsuse arengukava on valdkondliku käsitluslaadiga. Arengukava põhiosa moodustab mahukas valdkondade olukorra kirjeldus, kus analüüsi osa on tagasihoidlik. Valdkondade kaupa on esitatud probleemid ja arenguvajadused, samuti meetmete, ülesannete ja tegevusvajaduste kirjeldused. Enamik arengukavadest sisaldab omavalitsusüksuse edasisi prioriteete tegevuste loeteluna, ilma et arengut

nähtaks tervikuna. Nõrk on arengukavade rakenduslik osa, eriti selle seos-tatus eelarvega. Kuigi eraldi ei analüüsitud teiste kohalike arengudoku-mentide käsitlemist valla või linna arengukavades, võib esialgse vaatluse põhjal väita, et üldjuhul terviklik kohalike arengudokumentide süsteem Eesti omavalitsusüksustes puudub. Vähe leiavad arvesse võtmist seadus-test lähtuvate ülesannete täitmise vajadus ning riigi strateegiliste doku-mentide mõju kohalikule arengule ja arendustegevusele.

Uue suundumusena ilmneb „rehepplik“ mentaliteet, mille puhul on arengukaval oluline tähtsus vaid projektide kaudu lisaressursside taotlemisel. Nii mõnegi arengukavaga on jõutud olukorrani, kus arengukava muu-detakse vastavalt sellele, kust parasjagu on võimalust lisaraha taotleda, andmata seejuures aru, kas ettevalmistatav projekt on tervikliku kohaliku arengu huvides. Kuigi väliste finantsvahendite kaasamine võib tõepoolest tugevasti toetada arendustegevuse võimalusi, tuleks ikkagi kaaluda, kas iga projekti tasub kättesaadavate projektitoetuste olemasolu korral koostama ja ellu viima hakata. Kuna tegemist on ka otsusega oma finantsvahendite ja muude ressursside paigutuse üle, tuleb arvestada võimalusega, et niigi nappide ressursside juures kulutatakse raha ebavajalike või vähe vajalike tegevuste finantseerimiseks. Peamisi aluseid sellisele kaalumisele peaks olema taktikalistest võimalustest sõltumatu arengustrateegia.

Analüüsi tulemuste põhjal võib niisiis väita, et praegusel arenguetapil on arengukava roll kohaliku elu edendamisel nõrk. Arengukava koosta-mist võetakse paljudes kohalikes omavalitsustes pigem formaalse kohus-tusena ning vältimatu eeldusena, et täita seadust ja taotleda eelarveväliseid ressursse. Senine arengukava koostamise õhkkond – riigi poliitikate eba-stabiilsus, kohustuslike ülesannete rohkus ebapiisava rahastamise juures, arengu kavandamisega seotud tagasihoidlik organisatsioonikultuur – pole soosinud komplekssete arengustrateegiate väljatöötamist. Terviklik, koha-liku omavalitsuse üksuse sotsiaal-majanduslikku arenguloogikat ja vald-kondade vastastikust mõju arvestav areng on tihti vaatluse alt väljas.

Sellise hinnangu puhul asjade seisuga kohta kohaliku arengu kavanda-misel on õigustatud ja vajalik küsida, kuidas koostada head kohaliku oma-valitsuse arengukava. Sellele küsimusele annab vastuse raamatu järgmine osa.

## Kirjandus

Kohalike omavalitsuste portaal. *Omavalitsuste arengukavad*. [<http://portaal.ell.ee/arengukavad>].

Noorkõiv, Rivo; Pirso, Andrus; Reineberg, Maarja (2004): *Kohaliku omavalitsuse arengukava Eestis. Ülevaade olukorrast*. Tartu: Geomedia.

# 4

## KUIDAS KOOSTADA HEAD KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSE ARENGUKAVA?

Ühelt poolt kohaliku omavalitsuse olemusest ja seadustest tulenevad nõuded kohaliku arengu laiapõhjaliseks, süsteemseks ja terviklikuks suunamiseks ning teiselt poolt tõdemus, milleni jõuti eelmises osas – nimelt et Eesti kohaliku omavalitsuse arengukavad ei suuda väga sageli anda neist loodetud panust arendustegevusse – loovad olukorra, kus kohaliku arengu kavandamise teoreetiliste ja metoodiliste käsitluste vajadus on üsnagi ilmne. Järgmises osas pakutakse lühikese teoreetilise sissejuhatuse järel arengu, arendustegevuse ja arengukava olemusest ja funktsioonidest lähtudes soovitusi arengu kavandamise protsessi haldamiseks ning strateegilise kavandamise loogikast lähtuva ja omavalituse eelarvega seostatud arengukava koostamiseks.

### 4.1. Areng, arendamine ja arengukava

Areng on kellegi või millegi eelnevast seisundist väljakasvav muutumine. Tavaliselt mõistetakse arengut positiivse nähtusena, järkjärgulise muutumisena paremuse suunas. Samas on võimalik rääkida ka negatiivsest arengust – muutusest halvemuse suunas. Igal juhul on areng suhteline kvaliteet, selle hindamine sisaldab võrdlust iseenda eelnevate seisunditega ja samuti teistega või ümbritseva maailmaga. Enamik asju areneb, muutub tasapisi iseenda ja üksteise suhtes – nii ka kohaliku omavalitsuse üksused.

Paljudel juhtudel soovitakse arengut teadlikult mõjutada paremuse suunas. Sellist tegevust nimetatakse arendamiseks, arenduseks või ka arendustegevuseks. Arendamine on olemuslikult suunatud tulevikku – lähtudes olemasolevast seisundist, püütakse tänaste otsustega muuta tuleviku olukordi. Arenduse subjekt on arendaja, objekt aga millegi või kellegi areng, see tähendab arenev üksus. Arendajaks võib olla nii üksikisik, organisatsioon kui ka nende võrgustik.

#### 4.1.1. Arengukaval põhinev arendustegevus

Arendustegevuse iseloom avaldub kõige olulisemalt kahel dimensioonil: vastavalt selle koordineeritusele ja formaliseeritusele. Koordineerimata

arendustegevuse puhul tegutsevad kõik arendajad lähtudes subjektiivsetest või organisatsiooni-spetsiifilistest arenguhuvidest. Kohaliku omavalitsuse üksuse puhul tähendaks see näiteks, et linna- või vallavolikogu, linna- või vallavalitsus, vallajuhid ja ametnikud, kohalikud ettevõtted ja elanikud keskenduksid kõik iseenda arenguhuvide realiseerimisele, tundmata huvi teiste huvide vastu ja neid arvesse võtmata. Kohaliku omavalitsuse üksuse kui territoriaalse sotsiaal-majandusliku süsteemi arengu suunamisel oleks puhtalt selline suhtumine kahetsusväärne ja tulenevalt õigusaktidest paljudel juhtudel isegi mõeldamatu. Sellele võimalusele vastandub koordineeritud arendustegevus, mille puhul toimub kohaliku omavalitsuse üksuse arendajate huvide vastastikune teadvustamine ja sidumine.

Mitteformaalse arendustegevuse korral ei ole tegevuse sisu ja vorm selgesti määratud. Seda iseloomustab pigem tunde ja ebamäärase idee järgi tegutsemine. Formaalse arendustegevuse puhul on kõik olulised otsused ja tegevused vormistatud dokumentide, plaanide ja kavadena.

Nende põhimõteteliste võimaluste kombineerimisel saab eristada arendustegevuse nelja tüüpi (tabel 1):

1. karismaatiline visionaarne tegevus kui kõige tüüpilisem koordineerimata ja mitteformaalse arendustegevuse juhtum;
2. projektipõhine arendustegevus, kus üksikud projektid on küll formaliseeritud, kuid puudub projektidevaheline koordineerimine;
3. organisatsiooni- ja partnerluskultuuril põhinev arendustegevus, mille puhul toimub organisatsioonisisene ja -väline koordineerimine mitteformaalselt, vastavalt eksisteerivatele tavadele, harjumustele ja kogemustele;
4. arengukaval põhinev arendustegevus, mis liidab formaalsuse ja koordineerituse aspekti.

**Tabel 1. Arendustegevuse tüpoloogia tegevuse formaliseerituse ja koordineerituse põhjal**

Arendustegevuse laad	Mittekoordineeritud	Koordineeritud
Mitteformaalne	Karismaatiline visionaarne tegevus	Organisatsioonikultuuril põhinev tegevus
Formaalne	Projektipõhine tegevus	Arengukaval põhinev tegevus

Kõik need võimalused on suuremal või vähemal määral realiseerunud ka Eesti kohalikus arendustegevuses. Karismaatiline visionaarne tegevus on üldjuhul iseloomulikum väikestele kohaliku omavalitsuse üksustele, kus tugev liider – valla- või linnajuht – suudab kõige paremini ilma teiste ametnike või laiemalt kogukonna “vahele segamata” oma ideid ellu viia.

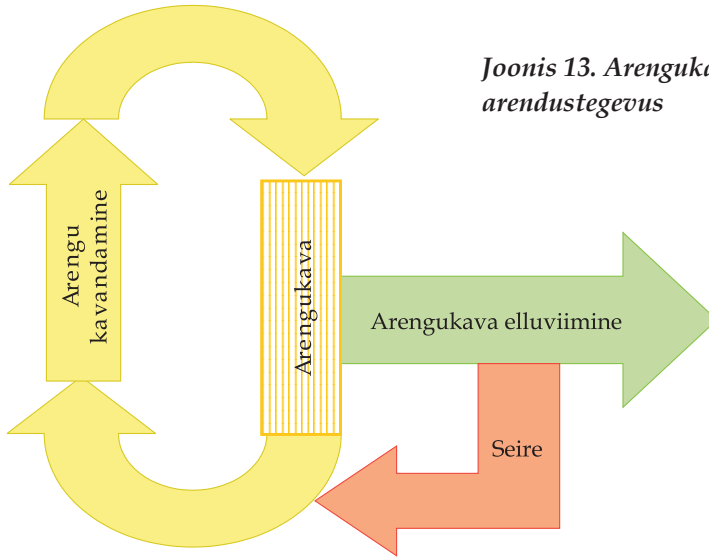
Suuremates linnades on visionaarne aspekt esiletõusvam olnud siis, kui juhi kohale on saanud ärisektori taustaga inimene. Selline juht keskendub enam üksikküsimustele oma lemmikteemades. Lahenduste väljatöötamisel pööratakse vähe tähelepanu koordinaatsioonile ja huvirühmade kaasamisele. Sageli jäävad need ideed ka õhku, kuivõrd kohaliku omavalitsuse süsteemis vajalik otsuste formaliseerimine jääb uute ideede taustal tagaplaanile ning nõrga koordinaatsiooni tõttu ei suudeta tagada ka seda, et keegi teine otsused sõnastab.

Projektipõhine arendustegevus on valitsev suures osas Eesti kohaliku omavalitsuse üksustes. Tulenevalt arenduskeskkonnast, mis paneb üldiselt tagasihoidliku maksubaasiga kohaliku omavalitsuse üksused suurde finantssõltuvusse välisfondidest, on arendustegevuse peatähelepanu sobivate projektide genereerimisel ja vormistamisel. Projektide omavaheline koordineerimine on pigem formaalne ega lähtu kohaliku omavalitsuse arengu ja arendustegevuse terviklikust käsitlusest. Sageli täiendavad visionaarne ja projektipõhine arendustegevus teineteist – esimesega tegelevad kohaliku omavalitsuse üksuse tippjuhid ja teisega haldusaparaat.

Organisatsiooni- ja partnerluskultuuril põhinevas arendustegevuses on otsused, tegevus ja nende koordinaatsioon mitteformaalsed. See toimib Eesti kohaliku omavalitsuse üksustes valdavalt operatiivsel ja taktikalisel tasandil (vt 4.1.4), kus ollakse tundlik muutuste suhtes ning reageeritakse neile ühiselt. Arengukaval põhineva arendustegevuse puhul on koordinaatsiooni sihiks ja vahendiks formaliseeritud arengukava koostamine ja elluviimine. Nagu näitab tehtud analüüs (osa 3), on arengukava valdaval osal, kuid mitte kõigil Eesti kohaliku omavalitsuse üksustel. Arengukavade kvaliteet varieerub tugevalt.

Kuigi kõigil neljal arendustegevuse tüübil on oma tugevad küljed, tuleb kohaliku arendustegevuse puhul eelistada neljandat tüüpi, arengukaval põhinevat arendustegevust. Eelistus lähtub nii seadustest tulenevatest regulatsioonidest kui ka arendustegevuse objekti – kohaliku omavalitsuse üksuse – kompleksisusest ning protsessi vajalikult avalikust iseloomust. Arengukaval põhinevas arendustegevuses (joonis 13) saab eristada nelja aluskomponenti:

1. arengu kavandamine kui protsess, mille tulemuseks on arengukava;
2. arengukava kui dokument, mis sisaldab arengu kavandamise protsessis kokkulepitu;
3. arengukava elluviimine kui protsess, mille käigus eelnevalt kokkulepitu ära tehakse;
4. arengu seire kui protsess, mis hindab muutusi arendustegevuse objektis ning annab tagasisidet arendustegevuse edukuse kohta.



Joonis 13. Arengukaval põhinev arendustegevus

Seega on arengukaval kui dokumendil, mis fikseerib teatud hetkel arengu kavandamise protsessi tulemused, kindel ja tähtis koht kohaliku omavalitsuse üksuse formaalses ja koordineeritud arendustegevuses. Arengukava on vahetükk, mis ühendab arengu kavandamise kava elluviimisega. Arengukavaga sarnases rollis on seiresüsteem, mis samuti seob kavandamise elluviimisega, kuid vastupidises suunas – see annab elluviimiselt tagasisidet arengu kavandamise protsessi. Arengukaval põhinevas arendustegevuses on primaarsed siiski arengu kavandamine kui protsess, mille eesmärk on ratsionaalsuse, koordineerituse ja demokraatlikkuse suurendamine kohalikus arendustegevuses, ning kavandatu elluviimine, mis loob tõelise muutuse kohaliku kogukonna ellu.

Rõhutada tuleb ka arengu kavandamise vajalikult refleksiivset, tegevusele enesele suunatud teadlikkust. Lisaks arengu kavandamisele on oluline kavandada ka arendustegevust ennast – koostada arengu kavandamise kava ja seirata selle elluviimist.

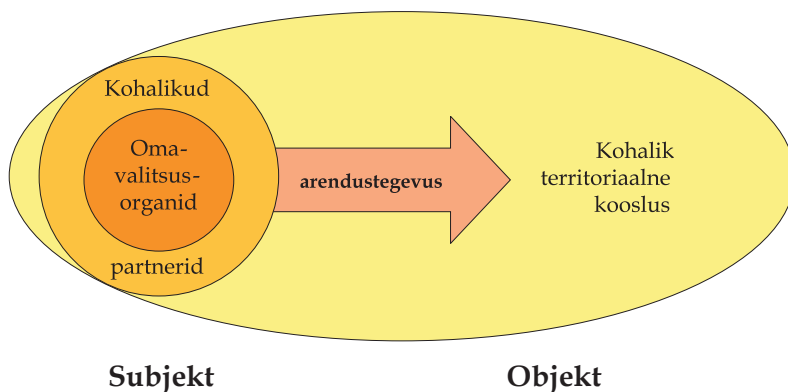
#### 4.1.2. Valdade ja linnade olemusest tulenev kohaliku arendustegevuse eripära

Kohaliku arengu suunamisel on oluline arvesse võtta Eesti valdade ja linnade eripära võrreldes lihtsamate sotsiaalsete kooslustega nagu näiteks ettevõtted. Kohalikku arendustegevust mõjutavad tähtsaimad asjaolud on järgmised.

1. Valdadel ja linnadel on kahetine olemus: nad on (a) kohaliku omavalitsuse üksused kui iseenast haldavad avalik-õiguslikud isikud,



kes toimivad esindusdemokraatia ja omavalitsusorganite – volikogu ja valitsuse (vt 1.1) – kaudu, ning (b) territoriaalsed sotsiaal-majanduslikud kooslused. Sellest lähtuvalt erineb valla ja linna arendustegevuse keskne loogika tavaliste organisatsioonide omast, mille puhul arengu subjekt ja objekt kattuvad teineteisega. Kohaliku arendustegevuse subjekt on kohaliku omavalitsuse üksus kui avalik-õiguslik isik ning praktilises elus veelgi kitsamalt selle valitsusorganid (parimal juhul koos partneritega), samas kui objekt on kohalik sotsiaal-majanduslik territoriaalne süsteem tervikuna (joonis 14). Kohalikus arendustegevuses subjekt ei panusta mitte niivõrd iseenda kui kohaliku, rohkem või vähem sidusa kogukonna ja laiemalt kogu territoriaalse sotsiaal-majandusliku koosluse, sealhulgas ka teiste juriidiliste isikute, eduks. Samas on kohaliku omavalitsuse organid ja nende hallatavad asutused selle koosluse osad ja seega samuti arendustegevuse objektid.



*Joonis 14. Kohaliku arendustegevuse subjekt ja objekt*

2. Kohaliku arendustegevuse subjekti ja objekti erinevusest tuleneb märkimisväärne lõhe omavalitsusorganite vastutuse ulatuse ja arengu mõjutamise võimaluste osas. Volikogu ja valitsuse võime suunata arengut ja otsustada kohaliku elanikkonna eest on piiratud. Kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil elavatel inimestel, vallas või linnas tegutsevatel ettevõtetel, mittetulundusühingutel, riigiasutustel ja kohaliku omavalitsuse juhtidel on kõigil oma arenguhuvid ja arendustegevus, mis mõjutavad kohalikku arengut ühes või teises suunas. Sellest hoolimata on peamiseks valla või linna arengu eest vastutajaks kohalikud omavalitsusorganid. Rõhutada tuleb ka seda, et igal kohaliku kogukonna liikmel on

võimalus omavalitsusorgani partnerina aktiivselt osaleda arendustegevuses – olla selle subjektiks. Selle eelduseks on aga omavalitsusorganite avatus partnerlusele ning oskus koordineerida erinevate inimeste ja organisatsioonide tegevusi kohaliku arengu suunamisel vastavalt kogukonna kui terviku huvidele.

3. Kohaliku omavalitsuse ja omavalitsusorganite tegevusväli koosneb paljudest eri valdkondadesse kuuluvatest avalikest ülesannetest. Vald ja linn kui kompleksed sotsiaal-majanduslikud süsteemid eeldavad arendustegevuses nii valdkondlikku kui ka kohaliku kogukonna ja territooriumi terviklikku käsitlust. Sellest johtuvalt on kohaliku arendustegevuse üks keskseid väljakutseid valdkondliku ja tervikliku lähenemise lõimimine.
4. Kohaliku omavalitsuse ja omavalitsusorganite autonoomia riiklikus haldussüsteemis on piiratud. Suur osa kohaliku omavalitsuse ülesannetest on seadustega täpselt reguleeritud. Paljud valikud on omavalitsusorganite eest riik juba ära teinud. Ühetaolisest ja üleriigilisest regulatsioonist tulenevalt on võimalused ennast teiste omast oluliselt erinevale positsioonile seada ning arendustegevuse strateegilistes valikutes eristuda tagasihoidlikud. Et kohalik omavalitsus on osa riiklikust haldushierarhiast, siis kujundavad omavalitsusorganite valikuvõimalusi kõrgemal hierarhiatasandil tehtavad (strateegilised) otsused, mis kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks esitavad end kui taktikalised valikuvõimalused või operatiivsed nõudmised.
5. Valla ja linna olemuslikult territoriaalne loomus nõuab erilise tähelepanu pööramist maakasutuse reguleerimisele. Kohaliku omavalitsuse üksuse arengu kavandamise edukus on paljuski seotud suutlikkusega integreerida kahte poolt: sotsiaal-majandusliku arengu kavandamist (kohaliku omavalitsuse arengukava) ja maakasutuse territoriaalset planeerimist (kohaliku omavalitsuse üldplaneering ja detailplaneeringud).

### 4.1.3. Kohaliku arendustegevuse üldine eesmärk

Kohaliku arendustegevuse paremaks mõistmiseks on tähtis pöörata tähelepanu selle üldisemale mõttele. Seetõttu on protsessis osalejatel kasulik kõigepealt endalt küsida:

- Mis laadi peab olema muutus, mida soovitakse saavutada?
- Milleks ja kelle heaks arengut kavandatakse?

On üsna tõenäoline, et soovitud muutus peaks olema positiivne, mitte negatiivne. Arengu mõistest lähtuvalt on samuti vajalik, et see muu-

tus oleks järkjärguline ning tugineks olulisel määral eelnevale arengule. See aga tähendab, et olukorda ja eelnenud arendustegevust tuleb tunda. Hoopis põhimõttelisemana tõstatub aga küsimus, milles see järkjärguline positiivsus peab väljenduma.

**Konkurentsitudel** pakub vastuseks võrdleva paremuse. Arendustegevuse siht on teistest parem olla. Mida rohkematest parem ollakse ja mida suurem on vahe nendega, seda tulemuslikumaks tuleb arendustegevust hinnata. Konkurents võib toimuda nii kohalike territoriaalsete koosluste kui ka kohalike omavalitsuste kui avalik-õiguslike isikute vahel. Esimesel juhul on küsimuse all elanike jõukus, kogukonna sotsiaalne sidusus ja looduskeskkonna puhtus. Teisel juhul konkureeritakse eelkõige avalike ressursside ja investeringute osas. Kolmas võimalus, et omavalitsusorganid konkureeriks kohalikul tasandil teiste organisatsioonidega (ettevõtete, mittetulundusühingute, riigiasutustega jms), esineb harva ja pole harilikult mõistlik. Igal juhul rõhutab konkurentsitudel vastuolulisi eesmäärke – ühe edu on teise ebaedu.

**Heaolu mudel** keskendub nii-öelda sisemistele, mitte võrreldavatele väärtustele. Peamine ei ole mitte see, kas ja kui palju ollakse teistest parem, vaid kas saavutatud arengutaset hinnatakse heaks. Hindamisel on võimalik lähtuda kas:

- a) normatiivsetest kriteeriumidest – arendustegevuse mõte on viia kohalik omavalitsus vastavusse teatud normide ja väärtustega. Näiteks on oluline, et kohalik omavalitsus toimiks demokraatlikel põhimõtetel (ja väheoluline, et ta teeks seda “kõige demokraatlikumalt”) ning et elanikele oleks tagatud teatud kvaliteedinõuetele vastav sotsiaalhoolekande teenus (mitte teistest parem teenus);
- b) subjektiivsest heaolust – arendustegevuse mõtet nähakse elanikkonna rahulolus, lähtudes inimeste rollidest kodanikuna, perekonnaliikmena, töötajana ja ettevõtjana ning sõltumata sellest, kas see rahulolu tuleneb positiivsest võrdlusest teistega või mitte.

**Ellujäämismudel** esitab kõige eksistentsiaalsema vastuse küsimusele arendustegevuse mõtte kohta. Siin on peamisteks ambitsioonideks pakuda elanikele esmaseid avalikke teenuseid ja tulla toime seadustest tulenevate nõuetega. Äärmuslikuks arendustegevuse mõtteks on tagada kohaliku omavalitsusüksuse olemasolu selleks, et säilitada omavalitsusorganid ning nendega seotud võimupositsioonid ja töökohad.

Üldiselt võib väita, et konkurentsi tähtsus kohaliku omavalitsuse arendustegevuses on oluliselt väiksem kui erasektoris. Kohaliku arengu kavandamine ei eelda alati vajadust saavutada konkurentsieelist kellegi ees, vaid keskendub pigem elanike üldiste ootuste rahuldamisele kohaliku elu

küsimuste lahendamisel ning seadustest tulenevate kohustuste täitmisele elanikele soodsa kuluefektiivsuse taseme juures.

Kohaliku arengu regionaalne dimensioon rõhutab jagatud edu tähtsust kohalikus arendustegevuses – teiste kohaliku omavalitsuse üksuste tugevus on üldjuhul kasulik ka naabruses asuvatele kohalikele omavalitsustele. Täpsemalt on tegemist vastuolulise olukorraga – tugevate kohalike omavalitsustega piirkonnas on partnerlus samavõrd oluline kui soodne konkurentsipositsioon teiste suhtes. Veelgi olulisem on partnerlus kohaliku omavalitsuse kui avalik-õigusliku isiku ning teiste kohalike organisatsioonide suhetes. Paljudel juhtudel on kohaliku partnerluse kujunemine ja tugevdamine arendustegevuse peamisi mõtteid. Kahjuks on küllaltki paljude Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste arendustegevuse mõtte määratlemisel olulisel kohal hoopis ellujäämismudel.

Põhimõtteliseks küsimuseks positiivse arengu üle otsustamisel on ka arendustegevuse objekti iseloom. Kohaliku omavalitsuse kui avalik-õigusliku isiku seisukohast tõstatub kõige üldisemana küsimus, kas arendustegevuse objekt kattub:

- ❑ seaduste poolt kohalikele omavalitsustele määratud kohustuslike kohaliku elu küsimustega;
- ❑ seaduste poolt nii kohaliku kui ka riigielu kohustuslikuks määratud avalike ülesannetega;
- ❑ lisaks kohustuslikele avalikele ülesannetele ka kohaliku omavalitsuse vabatahtlike, kohaliku omavalitsuse üksuse enese poolt võetud ülesannetega.

Valla ja linna kui territoriaalse sotsiaal-majandusliku süsteemi arendamise seisukohast on oluline kindlaks teha, kas objektiks on:

- ❑ elanikele ja organisatsioonidele toimimiseks tingimusi loov elukeskkond või
- ❑ sotsiaalselt ja majanduslikult elujõuline ning looduskeskkonnaga tasakaalus kogukond<sup>1</sup>.

Vastus sellele küsimusele sisaldub arendustegevuse ambitsioonikuses – kas võetakse vastutus kogu kohaliku sotsiaal-majandusliku süsteemi arengu eest või piirduakse seadustega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustuste täitmisega. Viimane ei pruugi aga veel tagada kogukonna soovitud arengut.

<sup>1</sup> Sageli koosneb valla- või linnakogukond väiksematest kogukondadest, nt paikkondlikest kogukondadest või külakogukondadest. Sel juhul võib, soovides rõhutada valla- või linnasiseste kogukondade erisusi ja vastastikuseid seoseid, rääkida ka valla või linna kogukondlikust võrgustikust. Käesolevas raamatus on lihtsuse huvides kasutatud läbivalt terminit “kogukond”, seda nii suhteliselt ühtse ja homogeense kui ka sisemiselt heterogeense valla- või linnakogukonna kohta.

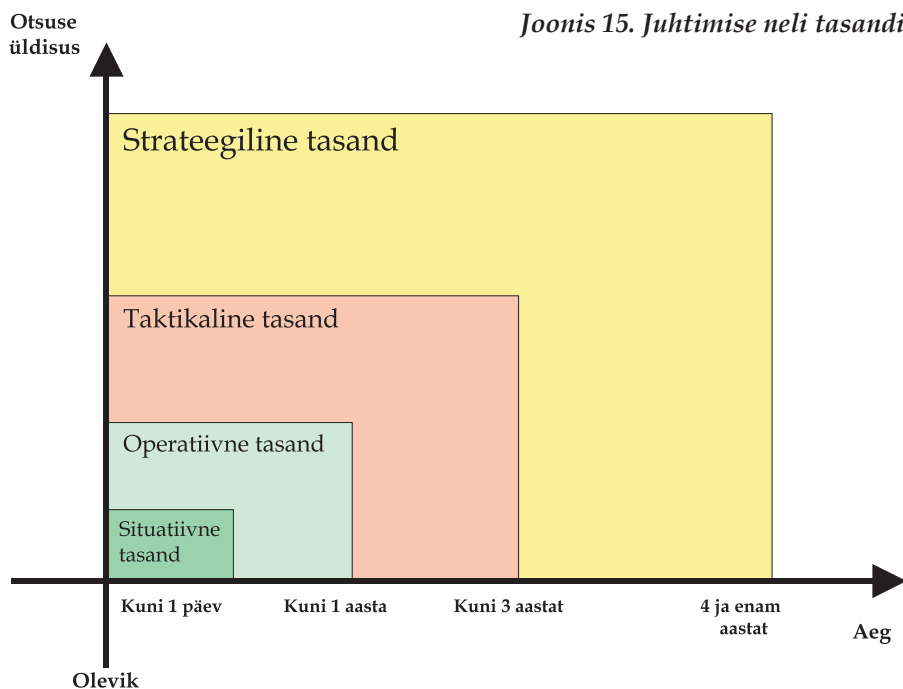
#### 4.1.4. Kohaliku omavalitsuse üksuse arendustegevuse juhtimise tasandid

Edukas arendustegevus nõuab arengu kavandamise, arengukava elluviimise ja arengu seire protsessi kindlat suunamist. Küsimus ei ole ainult arengukava kui dokumendi koostamises, vaid arengut kavandava ja arengukava elluviiva organisatsiooni juhtimises (vt 4.2). Eristada võib juhtimist neljal tasandil, igähele neist vastab ka erinev ajamõõde (joonis 15).

1. Situatsiooni ja sündmuse tasand on oluline arendustegevuse praktilisel läbiviimisel. See puudutab konkreetsete igapäevaste tegevuste, näiteks nõupidamiste, seminaride ja rühmatöö juhtimist. See tagab, et arengukava osad mõeldakse läbi ja pannakse kirja parimal kavandatud moel. Ilma selle tasandi korrektse toimimiseta muutub jõuetuks ka juhtimine kolmel ülejäänud tasandil.
2. Operatiivne juhtimine tegeleb ajaliselt kuni aastaga piiratud otsuste jadaga, millel on selge lõpp-punkt, kuid mille vahepealseid samme tuleb muutuvatest asjaoludest lähtudes töö käigus läbi mõelda ja ette võtta. Operatiivsel tasandil määratakse ka praktiliste tegevuste vajadus ja üksteisele järgnevus.
3. Taktikaline tasand seob arendustegevuse otsustega, millega reageeritakse muutuvatele keskkonnatingimustele. Taktikalise juhtimise ülesanne on tekkinud võimaluste realiseerimine kõige kasulikumal moel. Sellel tasandil toimub projektide juhtimine – kavandamine ja elluviimine. Taktikaliste valikute jaoks soodsa arenduskeskkonna domineerimise tõttu Eestis (arendustegevuses on kriitiliseks muutunud välise kaasfinantseerimise olemasolu ja fondidest finantsressursside eraldamine toimub projektipõhiselt) on kasvanud ka taktikalise juhtimise olulisus kohalikus arendustegevuses.
4. Strateegiline tasand juhtimises keskendub kaugemale tulevikku suunatud eesmärkide saavutamiseks vajalikele otsustele. Strateegilised otsustused tegelevad üldiste ideede ja valikutega, mis jätavad ruumi taktikalistele ja operatiivsetele valikutele. Olukorras, kus kohaliku omavalitsuse areng sõltub paljus ümbritsevast keskkonnast ning määramatus üldisemates arengutes suureneb, nähakse arengu kavandamises järjest enam vajadust rakendada strateegilist kavandamist. Strateegilisus tähendab, et seistes vastamisi pidevate muutustega ühiskonnas ja looduses, osatakse neile paindlikult reageerida, säilitades samas arendustegevuse üldise suuna.

Niisiis on kõik need neli juhtimistasandit olulised kohalikus arendustegevuses ning neid tuleb arvesse võtta. Strateegiline juhtimine on kõige üldisem ja hõlmavam arendustegevuse juhtimise viis. Samas tuleb mees

Joonis 15. Juhtimise neli tasandit



pidada, et strateegiline juhtimine ei ole tulemuslik ilma taktikalise, operatiivse ja situatiivse juhtimiseta. Samuti seda, et mitte kogu taktikaline, operatiivne ja situatiivne juhtimine ja arendustegevus ei ole hõlmav strateegiaga. Eduka arendustegevuse eelduseks on, et arendusprotsessi juhtimine toimuks tõhusalt kõigil tasanditel. Just selliselt terviklikuna on siinses käsiraamatus nähtud arengu kavandamise, arengukava elluviimise ja arengu seire protsessi juhtimist. Arengukava kui kohaliku omavalitsuse arendustegevuse praktilise juhtimisvahendi käsitlemine üksnes strateegilise dokumendina kas ebaõnnestuks või siis kaotaks strateegia mõiste oma tähenduse. Siiski on strateegiline juhtimine kõige avaram ning loob raamistikku, mille sees kohaliku arengu juhtimine peaks toimuma.

#### 4.1.5. Arengu mudelid ja strateegilise arendamise mudel

Linna või valla arengu kavandamisel on sageli oluline tuua protsesside ja otsustuste keerukast kogumist välja olulisim. Selleks pakub parimat lahendust mudelite kasutamine. Mudelites edastatakse uuritavate objektide omadusi lihtsustatud kujul – vaatluse alt jäetakse välja kõik teisejärguline ning keskendutakse omadustele ja seostele, mis on vajalikud uurimisobjekti eesmärgipäraseks ja usaldusväärseks kirjeldamiseks. Mudelite kasutamine teeb võimalikuks arengu ja arengu strateegilise kavandamise tuuma seletamise kõigile protsessis osalejatele, ka neile, kes ei ole strateegi-

lise kavandamise põhimõtetega eriti kursis. Lisaks sellele on mudelid head strateegia tutvustamisel laiemale avalikkusele. Eriti kasulikud on graafilised mudelid, kus süsteemi peamised osad on välja toodud ning omavahel ühendatud seletustega varustatud joonte või nooltega.

Kohaliku omavalitsuse arendustegevuses võib eristada kolme tüüpi mudeleid, kõigil neil on oma kindel funktsioon.

- Normatiivne arengumudel (näide 1) kujutab seda, kuidas asjad peaksid olema, et kohalik sotsiaal-majanduslik süsteem parimal moel toimiks ja mõtestatud arendustegevust võimaldaks. Tugev normatiivne komponent on näiteks Pärnu linna arengumudelil. Mudelit seletavas osas kirjutatakse, et “linna arengu suunamisel lähtutakse kooskõla ja tasakaalu printsiibist” ning et “tasakaalustatud arengu printsiip tähendab, et kõik komponendid [inimareng, sotsiaalse sidususe areng, majandusareng ning keskkonna säästlik kasutus ja arendus] peavad olema ühtlaselt arenenud”. Tasakaalu printsiibi järgimises nähakse arendustöö edu alust ning seda ideed mudel ka oma ühesuuruste üksteisega seotud riskülikutega edasi annab.

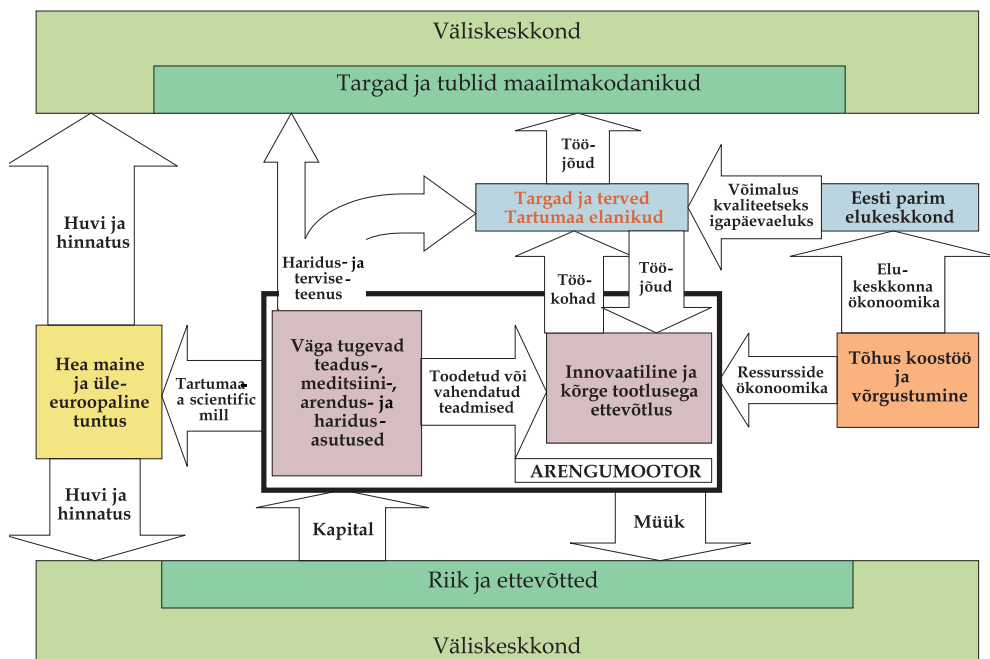
<p><b>Inimareng</b></p> <p>Teadmised Tervis Töövõime Sotsiaalne kompetents</p>	<p><b>Sotsiaalse sidususe areng</b></p> <p>Perekond Seltsingud Kohalik kogukond Rahvus Üleilmne kogukond</p>		
	<p><b>Kutse- ja kõrgharidus</b></p>	<p><b>Koostöö ja võrgustumine</b></p>	
<p>Linnamiljö Infrastruktuurid Looduskeskkond Asend</p>	<p><b>Kuurortmiljö Ettevõtluse infrastruktuurid</b></p>	<p><b>Turism ja kuurordimajandus Logistika ja transport</b></p>	<p>Ettevõtlus Avalik sektor Mittetulundustegevus</p>
<p><b>Keskkonna säästlik kasutus ja arendus</b></p>	<p><b>Majandusareng</b></p>		

**Näide 1. Pärnu linna arengumudel**

- Kirjeldav arengumudel (näide 2) kujutab seda, millised on peamised seosed kohaliku territoriaalse sotsiaal-majandusliku süsteemi osade vahel. See annab võimaluse üldistatuna haarata arendustegevuse objekti ning välja tuua arengu seisukohast kriitilised osad ja ühendused süsteemis. Ühe sellise näitena saab esitada Tartu maakonna kohta koostatud struktuuriliste komponentide – nagu näiteks maakonna elanikkond, maine, koostöö, elukeskkond, välis-



keskkond jms – peamisi funktsionaalseid sidemeid avava arengumudeli. Mudelil on ka selge normatiivne komponent, kuid see piirdub eeldustega süsteemi osade kõrge kvaliteedi kohta ning ei puuduta oluliselt osade omavahelisi funktsionaalseid seoseid.



Näide 2. Tartumaa arenguprotsessi nn teadusliku veski mudel

- Strateegilise arendamise mudel (näide 3) kirjeldab seda, kuidas arengut kavandatakse, arengukava ellu viiakse ja arendustegevuse edukust hinnatakse. Teiste sõnadega, see esitab graafiliselt protsessi ja selle protsessi väljundeid, mida selle osa järgmises kahes peatükis kirjeldatakse. Seda tüüpi mudeliks on Viimsi valla arengumudel, kus on näidatud strateegilise arendustegevuse etapid alustades visioonist, liikudes konkreetsete eesmärkide ja tegevuskava kaudu kuni arengukava elluviimise ja arengu seireni. Tulemuseks on seatud visiooni realiseerimine.

Esitatud liigitus oli loomulikult teoreetiline. Nagu toodud näidetest ilmnes, ei ole puhtalt ühte liiki mudelite konstrueerimine arendustegevuse kontekstis omaette eesmärk. Põhimõtteliselt on kõige mõjusam kõigi kolme aspekti – (a) valla või linna kui sotsiaal-majandusliku süsteemi arenguloogika, (b) valla või linna normatiivse, tulevikus soovitud ja ettenähtud arenguloogika ning (c) arenguloogikate mõjutamisele suunatud

# VIIMSI VALLA VISIOON 2020

## Kohalik omavalitsus

### A. Kohaliku omavalitsuse organisatsiooni arendamine

#### Eesmärgid:

1. Kohaliku omavalitsuse struktuuride kõrge haldussuutlikkus, efektiivne toimimine ja tõhus finantsjuhtimine
2. Süsteemne, valla ja väliskeskonna sotsiaalmajanduslikul analüüsil põhinev arendustegevus
3. Elanike kõrge kaasatus ja toimiv osalusdemokraatia kohaliku omavalitsuse erinevatel tasanditel ja vormides
4. Tulemuslik koostöö partneritega

### B. Elukeskkonna arendamine

#### Eesmärgid:

5. Valla asustussüsteemist lähtuv mitmekesine ning kvaliteetset teenust pakkuv haridusasutuste võrk
6. Majapidamiste vajadusi rahuldav tehniline infrastruktuur
7. Kvaliteetne ja turvaline valla teede- ja sadamate võrk
8. Valla kõigile piirkondadele valla keskusesse ja Tallinnasse head ühendust pakkuv ühistranspordisüsteem
9. Atraktiivne, kohaliku pärandit väärtustav kultuurikeskkond ja mitmekesised vaba aja veetmise võimalused
10. Valla rahvastikuarengutega kooskõlas olev tervishoiu- ja sotsiaalhoolekande süsteem
11. Turvaline elukeskkond
12. Puhas keskkond, tasakaalustatud looduskasutus ja asulate kõrge miljööväärtus
13. Tasakaalustatud asustussüsteem
14. Kaasaegsed elutingimused saartel ja saarlaste Tallinna linnastus töötamist võimaldavad liikumisvõimalused

### C. Ettevõtluskeskkonna arendamine

#### Eesmärk:

15. Initsiatiivi ja innovaatilisust väärtustav ettevõtluskeskkond
16. Saared kui atraktiivne turismi- ja puhkepiirkond
17. Turismi ja puhkemajanduse arengut toetav loodus-, asula- ja sotsiaalkeskond Viimsi poolsaarel
18. Ettevõtete vajadusi rahuldav tehniline infrastruktuur

### D. Kogukondlike suhete arendamine

#### Eesmärk:

19. Elanike tugev identiteet ja aktiivne ühistegevus

### E. Keskkonnariskide maandamine

#### Eesmärk:

20. Elu- ja ettevõtluskeskkonna teineteise tugevusi toetav ja riske minimeeriv tasakaal

## TEGEVUSKAVA 2006-2009

Strateegiast lähtuvad ülesanded ja kavandatud tegevused

## SEIRE JA ANALÜÜS

## ARENGUKAVA UUENDAMINE JA JÄRGNEVATE PERIOODIDE TEGEVUSKAVAD

Majandus 2020

Kohalik omavalitsus 2020

Elanikud ja kogukond 2020

## VIIMSI VALD 2020

Tegusate, edukate ja kogukondlike suhteid väärtustavate elanikega, Tallinna linnastus kvaliteetset elukeskkonda pakkuv ning Läänemere piirkonnas konkurentsivõimelise majandusega terviklik, tugeva keskuse ja imagoga ning dünaamiliselt juhtimisega Eesti kohaliku omavalitsuse üksus

Näide 3. Viimsi valla strateegilise arendamise mudel

arendustegevuse – ühine käsitlemine, kuid praktikas muutuvad niisugused kõiki viidatud aspekte samaväärselt arvesse võtvad mudelid liialt keerukaks. Keerukas mudel ei pruugi aga täita oma eesmärki – nimelt olulise väljatoomist valla või linna kui kompleksse territoriaalse süsteemi arengus ja arendamises.

## 4.2. Arendustegevuse protsess: arengu kavandamine, arengukava elluviimine ja seire

Arendustegevuse protsessis võib eristada järgmisi põhielemente, millega on seotud arengukava peamised osad (vt 4.3):

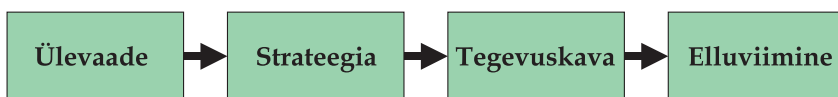
- ❑ olukorra ülevaate koostamine – andmete kogumine ja analüüs;
- ❑ strateegia koostamine – missiooni, visiooni ja väärtushinnangute sõnastamine, eesmärkide seadmine, strateegiliste valikute tegemine ning ülesannete püstitamine;
- ❑ tegevuskava koostamine – ideede genereerimine, projektide kujundamine, kirjeldamine ja valik;
- ❑ rakenduskavade koostamine – ressursiplaanide koostamine, kohaliku omavalitsuse organisatsiooni juhtimis- ja kontrollisüsteemide arendamine;
- ❑ arengukava elluviimine – tegevuskava ja rakenduskavade ühendamine, ressursside eraldamine tegevusteks ja projektide teostamiseks ning partnerluse loomine;
- ❑ arengu ja arendustegevuse seire – andmete sidumine strateegia eesmärkidega ja kohaliku omavalitsuse arendustegevuse näitajatega.

Kõik need arendusprotsessi komponendid peavad kohaliku omavalitsuse üksuse edukaks, arengukaval põhinevaks arendustegevuseks korralikult toimima. Et seda tagada, on tarvilik arendustegevuse enese tõhus juhtimine: protsessi algatamine ja töös hoidmine, vajalike tööde metoodiliselt korrektne ja olulisi asjaosalisi kaasav tegemine, arengukava koostamine, teksti kirjutamine ja dokumendi vormistamine. Seega on arengu kavandamine ja arendustegevus laiemalt vägagi nõudlik ja ressursimahukas ettevõtmine. Kohaliku omavalitsuse juhid, haldusorganid ning ka teised kohaliku kogukonna liikmed peavad panustama sinna oma tööd, sotsiaalset kapitali ja teisi ressursse.

### 4.2.1. Strateegilise arendustegevuse alternatiivsed käsitlused

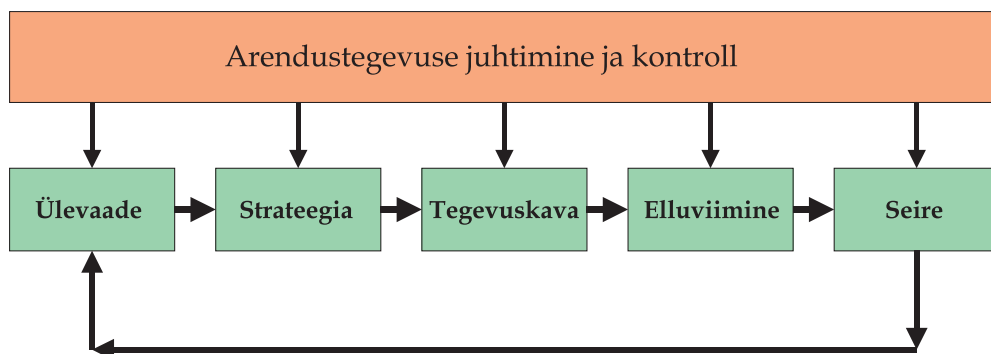
Arendustegevuse osade vahel võib olla eri laadi ajalisi seoseid, seda sõltuvalt teoreetilistest lähtekohtadest ning organisatsiooni küpsusest. Üldiselt võib eristada kolme protsessitüüpi.

1. Lineaarse arendusprotsessiga (joonis 16) on tegemist juhul, kui tegevused ja protsessi osad järgnevad üksteisele selliselt, et arendustegevusel on selge algus ja lõpp. Alustatakse olukorra ülevaate koostamisest ja analüüsist, millest lähtuvalt luuakse strateegia. Strateegia alusel töötatakse omakorda välja tegevuskava. Sellega lõpeb arengukava koostamine ning seda kava asutakse ellu viima. Arendustegevuse juhtimine ja kontroll kas puudub või on ebaselge ja mittejärjepidev. Kui kava on ellu viidud, asutakse algusest lõpuni uue arengukava koostamisele. Niisugune toimimine on kohane ja võimalik juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksusel arengukava üldse puudub või kui soovitakse eelnev töö erinevatel põhjustel (nt hinnatakse see ebapiisaval tasemel olevaks ja eksitavaks või poliitilistel põhjustel vastuvõetamatuks) täielikult kõrvale jätta ja alustada tühjalt lehelt. Viimane peaks kohaliku arendustegevuse kontekstis olema siiski äärmuslik samm, kuivõrd valdade ja linnade arengut iseloomustab suur inertsus ja tugev seotus minevikuga. See, millisel arengutasemel ollakse ja millised valikud on edaspidi võimalikud, sõltub oluliselt ka eelnevast arendustööst. Kahetsusega tuleb nentida, et kirjeldatud arendustegevus on veel küllaltki levinud Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste seas.



*Joonis 16. Lineaarne arendusprotsess*

2. Tsükliline protsess (joonis 17) näeb ette ka tagasiside teostatud arendustegevuste ahela kohta, mis analüüsi järel (olukorra ülevaate osa) annab vajaduse korral võimaluse strateegia ja tegevuskava, aga samuti elluviimismehhanismide, iga-aastaseks ülevaatamiseks ja parandamiseks protsessi käigus. Arendustegevuse juhtimine ja kontroll on



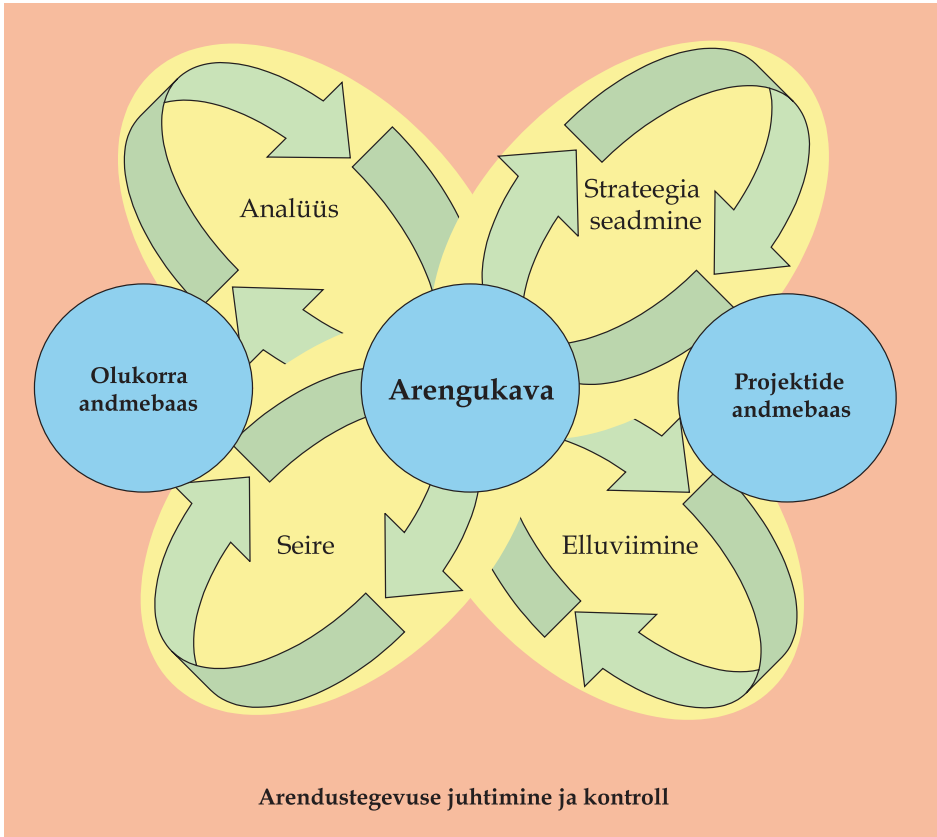
*Joonis 17. Tsükliline arendusprotsess*

siin suunatud igale protsessi elemendile eraldi ning sellega tegelevad omavalitsusjuhid ja arendustöötajad. Tegemist on standardse ja traditsioonilise lähenemisega arengu strateegilisele kavandamisele. Paljude Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste jaoks on arendusprotsessi seda laadi ülesehitamine ja tööshoidmine praegu veel suur väljakutse

3. Totaalse strateegilise arendustegevuse (joonis 18) korral tegeletakse kõigi elementidega vastavalt vajadusele püsivalt ja samaaegselt. Ühene arendustegevuste järgnevus ülevaate koostamisest kuni arengukava elluviimise ja seireni puudub. Arendustegevus ning arengukava koostamine ja elluviimine on tihedalt lõimitud kohaliku omavalitsuse üksuse ja selle organite üldisesse tegevusse. Juhtimine ja kontroll on suunatud kogu arendustegevuse organisatsioonile ning osaliselt delegeritud igale protsessis osalejale. Käesolevas käsiraamatus lähtutakse arusaamast, et nimelt selline käsitlus võiks pikemas perspektiivis olla parim ja tulemuslikem Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste arengu suunamisel. Samas on selge, et see lähenemine eeldab korralikku kogemust kohaliku arendustegevuse üksikute etappide teostamisel, nii nagu seda näevad ette lineaarne ja tsükliline käsitlus. Samuti nõuab see kohaliku omavalitsuse üksuse, eriti valla- või linnavalitsuse üsna suurt haldussuutlikkust ning põhimõttelist valmisolekut, kuivõrd totaalse arendustegevuse protsessi tööshoidmine, vastavate organisatoorsete struktuuride loomine ning reeglite kehtestamine ei pruugi sujuda kergesti. Seejuures tuleb silmas pidada, et protsessi osad nõuavad erinevat tähelepanu ja vajadus nendega tegeleda ei ole ühesugune:

- arendustegevuse juhtimine ja kontroll on ajaliselt pidev ja organisatoorselt lausaline;
- kohaliku omavalitsuse olukorda kirjeldavaid andmeid sisaldava andmebaasi ning projektide andmebaasi täiendamine toimub samuti pidevalt, vastavalt uute andmete tekkimisele ja projektiideede lisandumisele;
- arengu ja arendustegevuse seire, olukorra analüüsimine ning strateegia ülevaatamine toimuvad perioodiliselt, vastavalt kokkulepitud graafikule, kuid mitte harvemini kui kord aastas;
- arengukava kui kohaliku volikogu poolt vastuvõetava ametliku dokumendi läbivaatamine toimub üldjuhul kord aastas, vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ettenähtud tähtaegadele;
- arengukava viiakse ellu pidevalt.

Arendustegevuse juhtimise eesmärk arendustegevuse totaalse käsitluse järgi peaks olema jõuda arengukava iga-aastaselt muutmisel nii kaugele, et võimaluse korral säilitatakse arengukava uuendamisel selle üles-



*Joonis 18. Totaalne arendusprotsess*

ehitus, tekstiosad ja muud komponendid. Peatähelepanu peaks koonduma analüüsile, strateegiade hindamisele ja arendustegevuse edukuse seirele, mitte arengukava kirjutamisele ja vormistamisele.

#### **4.2.2. Arendustegevuse organisatsioon**

Arendustegevuse edukuse tagamisel on keskne küsimus see, kuidas suudetakse protsessi omavahel lõimitud komponendid siduda kohaliku omavalitsuse üldise toimimisega vallas või linnas. Seetõttu on oluline kohaliku omavalitsuse üksuse spetsiifikast lähtuva ja arenguprotsessi eri osade vajadusi rahuldava arendustegevuse organisatsiooni väljakujundamine, selle organisatsiooni juhtimissüsteemi loomine ja töös hoidmine. Nagu viidati peatükis 4.1, eeldab arendustegevus adekvaatseid otsuseid kõigil neljal juhtimistasandil – strateegilise, taktikalise, operatiivse ja situatiivse juhtimise tasandil – ning nende otsuste omavahelist koordinatsiooni.

Tähtsaks lahendamist vajavaks küsimuseks on ka elanike kaasamise ja partnerluse viisid, samuti konsultandi kaasamise vajadus ja vorm.

Teadvustada tuleb kultuurilisi ja poliitilisi asjaolusid, mis loovad tingimused arendusprotsessi toimumisele. Lisaks nõuab kohaliku arengu strateegiline kavandamine ja kavade elluviimine kohalike omavalitsusorganite piisavat haldussuutlikkust ja -tahet, ametnike kompetentsust ning demokraatia head taset kohalikus kogukonnas. Ilma korralikult toimiva kohaliku omavalitsuseta jääb linna või valla arengukava pelgaks seaduste formaalseid nõudeid täitvaks paberiks.

#### 4.2.2.1. Arendustegevuse organisatsiooni ülesehitamine: algatamine ja struktuuri loomine

Arengukava koostamise algatamisotsus tehakse kohaliku omavalitsuse üksuse põhimääruses sätestatud korrast lähtudes. Enne kohaliku arengukava koostamise ametlikku algatamist – ja ka enne oluliste muudatuste tegemist arendustegevuse protsessis või arengukava ülesehituses või mõlemas koos – on soovitatav kohaliku omavalitsuse üksuse juhtkonna ja konsultantide koostöös koostada või läbi vaadata detailne arendustegevuse protsessijuhtimise kava. Selline kava peaks otsima vastuseid järgmistele küsimustele:

- Millised on arengu kavandamise peamised eesmärgid ja milline on soovitud tulemus?
- Kuidas mõõta arendustegevuse edukust?
- Millistele väärtustele soovitakse tugineda arendustegevuses – arengukava koostamisel, elluviimisel ja arengu seirel?
- Millised on kõige tähtsamad kohalikud huvirühmad?
- Kuidas vahendada teavet ja korraldada asjaosaliste kaasamist?
- Kas ja kuidas kaasata protsessi väliseid koostööpartnereid ja eksperte?
- Kuidas korraldada protsessi osaliste ja tegevuste koordineerimist ning kontrolli?
- Milline on tegevuste ajakava, millised on teetähised?

Neile küsimustele vastates tuleks luua arendustegevuse organisatsiooni struktuur, mis sobib vastavale kohalikule omavalitsuse üksusele, ning alustada praktilise organisatoorse tegevusega.

Arengu kavandamise laiapõhise käsitusviisi saavutamiseks võib kokku kutsuda ka avaliku koosoleku, kuid seda on mõttekas teha siiski protsessijuhtimise kava või vähemalt selle esialgse kavandi olemasolu korral. Avaliku koosoleku ajal saab täpsustada omavalitsusorganite juhtide, kohalike elanike ja teiste võimalike protsessis kaasalööjate ühiseid ja ka lahknevaid seisukohti arengukava koostamise eesmärkide ja selle läbiviimise protseduuride suhtes. Nagu varem öeldud, on arengu kavandamise edukuse aluseks avalikkuse, ametivõimude ja mitmesuguste organisatioo-



nide esindajate kohaliku partnerluse organiseerimine. Tähtis on, et töörühmadega liituksid uued inimesed ja organisatsioonid ning et tegevuse kandepind oleks kogu kohalik kogukond.

Avaliku koosoleku ja teiste kaasamise meetodite üheks keskseks ülesandeks on leida üles ning panna arendustegevuse asjatundlikkuse ja demokraatlikkuse nimel tööle kohalikud liidrid, ettevõtete, asutuste, mittetulundusühingute ja seltsingute juhid ning muidu aktiivsed inimesed. Inimeste kaasamisel tuleks erilist tähelepanu pöörata järgmistele aspektidele:

- ❑ tutvustada protsessis osalejatele arendustegevuse olemust ja eesmärke, arengu kavandamise põhimõtteid ja protsessi ning arengukava ülesehitust;
- ❑ selgitada välja osalejate huvid ning näidata osalejatele nende huvide rahuldamise võimalusi ja piiranguid kohalike avalike huvide kontekstis;
- ❑ tagada osalejate lai ring ja huvide tasakaalustatus protsessis;
- ❑ luua tingimused osalejatele aktiivse, saavutustele orienteeritud rolli võtmiseks;
- ❑ soodustada osalejate koostöötahte ja -võime suurendamist ning aktiveerida selle kaudu tulemuslikku ühistegevust.

Esimese avaliku koosoleku lõpuks peavad planeerimisprotsessis osalejad jõudma kokkuleppele projekti kava kui ühtse platvormi osas. Samuti peavad algusest peale olema selgelt piiritletud suhted juht- ja töörühmade ning linna- või vallavalitsuse ja -volikogu vahel.

Kuna kohaliku omavalitsuse korralduse seadus sätestab arengukava läbivaatamise iga aasta 1. oktoobriks, peab arengukava koostamise või uuendamise protsessi uue ringi käivitama piisava ajavaruga, selle pikkus sõltub varasema arengukava kvaliteedist, arengu kavandajate protsessi juhtimise asjatundmisest ja rollivõtust, tööde kindlustatusest rahaliste ja muude ressurssidega.

#### **4.2.2.2. Arendustegevuse organisatsiooni struktuur**

Arendustegevuse organisatsioon on soovitatav üles ehitada võimalikult kooskõlas kohaliku omavalitsuse üksuse toimimise üldise organisatsiooniga. Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste haldus- ja toimimisstruktuur on üldjoontes paika pandud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatuga. Iseloomulik on selge hierarhia, milles saab eristada nelja tasandit:

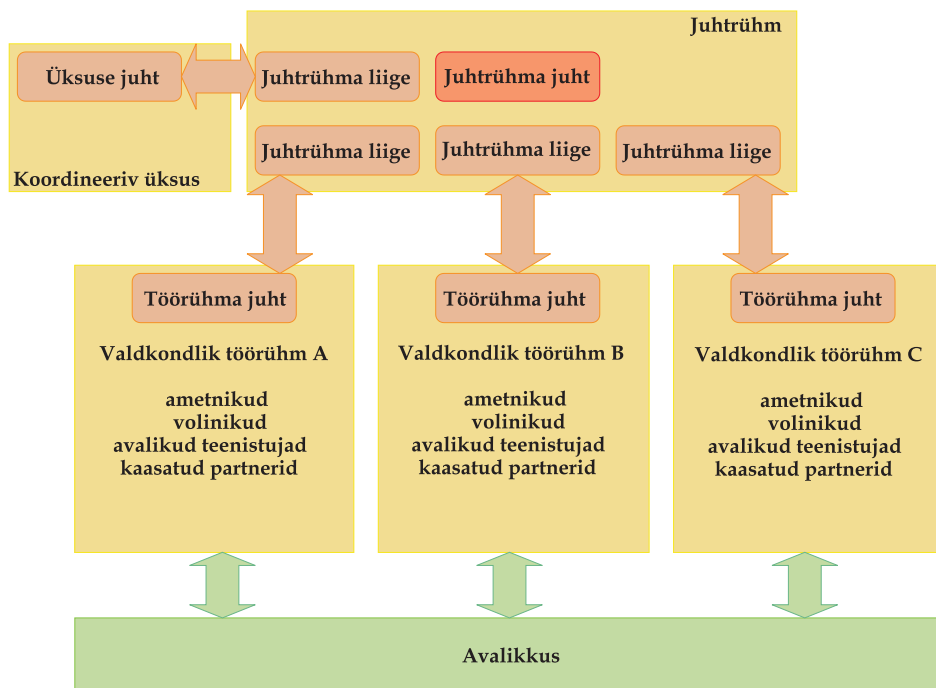
- ❑ volikogu, millesse kuuluvad valitud rahvaesindajad – volinikud;
- ❑ valla- või linnavalitsus ja selle poliitilised ametnikud;
- ❑ valitsust teenindav haldusaparaat, mille moodustavad mitte-poliitilised avaliku teenistuse ametnikud;
- ❑ munitsipaalasutused, kus töötavad avaliku sektori teenistujad.

Kõik need neli kohaliku avaliku sektori tasandirühma on suuremal või vähemal määral valdkondlikult jaotatud – volikogus on moodustatud valdkondlikud komisjonid, linna- või vallavalitsuse liikmed vastutavad konkreetsete valdkondade juhtimise eest, haldusaparaat koosneb valdkondlikest struktuuriüksustest või spetsialistidest, allasutused tegutsevad tavaliselt ühes kindlas valdkonnas. Konkreetne valdkondlik jaotus kohalikes omavalitsusorganites sõltub suurel määral üksuse suuruselt ning sellest lähtuvast sobivaimast organite tööd korraldavast kohalikust üldaktist – valla või linna põhimäärusest. Valdkondlikkus väljendub paremini suurtes kohalikes omavalitsustes, samal ajal kui väiksemates on jaotus ja piirid hägusamad. Mitmed kohaliku elu küsimuste valdkonnad võivad mõnel tasandil olla üldse katmata. See kujutab endast arendustegevuse organisatsiooni ülesehitamisel alati märkimisväärset probleemi.

Lähtudes kohaliku omavalitsuse üksuse üldise ja kohaliku arendustegevuse kitsama organisatsiooni kooskõla printsiibist, tuleks viimase ülesehitamisel arvesse võtta järgmist (joonis 19).

- Organisatsiooni struktuuri osadeks on juhtrühm ja valdkondlikud töörühmad. Valdkondlikud töörühmad on soovitatav moodustada vastavalt kohaliku omavalitsuse organisatsiooni üldisele valdkondlikule jaotusele valla- või linnavalitsuse või -volikogu tasandil. Igal juhul tuleb arvesse võtta, et töörühmade valdkondlik jaotus määrab ka arengukava valdkondliku jaotuse (vt valdkondliku jaotuse kohta arengukavas 4.3.1.2).
- Juhtrühm ja valdkondlikud töörühmad on omavahel seotud töörühmade juhtide kaudu, kes kõik peaksid kuuluma juhtrühma. Lisaks võib juhtrühma kuuluda ka teisi töörühmade liikmeid, samuti isikuid, kes ei ole ühegi töörühma liikmed. Juhtrühm võtab vastu otsused, mis puudutavad kohaliku omavalitsuse üksust tervikuna, samuti valdkondadevahelisi suhteid. Juhtrühm võib tegeleda ka üldvaldkondadega, nagu näiteks rahvastik, eelarve või kohaliku omavalitsuse valitsemine.
- Et tagada koordineeritus arendustegevuse organisatsioonis, tuleks lisaks luua vastav üksus, mis tegeleks protsessi tegevuste ettevalmistamisega, infovahetuse korraldamisega ja muu asjaajamist puudutavaga. Kõige mõistlikum on jätta see ülesanne kohaliku omavalitsuse arendusüksuse või -spetsialistide töömaaks. Väiksemates kohalikes omavalitsusüksustes piisab koordineeriva üksuse koosseisus 1–2 inimesest, suuremates on tõenäoliselt vastavalt organisatsiooni struktuuri keerukusele vaja enamasti arvu ametnikke. Koordineeriva üksuse juht või esindaja peaks samuti kuuluma juht- rühma.

- Juhtrühma ja valdkondlikke töörühmi peaks juhtima isikud, kellel on ka kohalikes omavalitsusorganites – valitsuses või volikogus – juhtpositsioon või kellel on mõnel muul põhjusel suurim autoriteet kohalikus kogukonnas. Juhtrühma puhul oleks vägagi tähtis, et seda juhiks kohaliku omavalitsuse tippjuht (volikogu esimees või linnapea või vallavanem). Praktikas sõltub juhi leidmine väljakujunenud organisatsioonikultuurist (vt 4.2.2.7). Kui see ei toeta tippjuhtide aktiivset osalust arengu kavandamisel, siis tuleks kaaluda organisatsioonikultuuri muutmist arendustegevuse käigus.



*Joonis 19. Arendustegevuse organisatsiooni ülesehitus kohaliku omavalitsuse üksuses*

- Valdkondlikesse töörühmadesse tuleks haarata inimesi kõigilt avaliku sektori hierarhiatasanditelt – volikogu ja valitsuse liikmeid, haldusaparaadis töötavaid ametnikke ning kohaliku omavalitsuse hallatavate asutuste teenistujaid. Kuivõrd arengukava võtab vastu ja selle iga-aastased muudatused kinnitab kohalik volikogu, siis on väga tähtis volikogu ja selle komisjonide liikmete kaasamine töörühmadesse. Kindlasti peaks igasse töörühma kuuluma aga võimalikult palju haldusaparaadi ametnikke, kes vastavate teemadega iga päev oma ametiülesannete tõttu tegelevad. Arendustegevuse organisatsiooni vaatepunktist on peamiseks väljakutseks siin vajalike

tingimuste loomine selle töö tegemiseks ametnike teiste ülesannete seas ning arendustöö väärtustamine kogu kohaliku omavalitsuse üksuse organisatsiooni ulatuses.

- Lisaks kohaliku avaliku sektori esindajatele tuleb arendustegevusele suuresti kasuks ka partnerite (eraettevõtjad, mittetulundusühingud, riigiasutused) kaasamine töörühmadesse ja võimaluste loomine laiema avalikkuse osalemiseks arendustegevuses (vt 4.2.2.5).

Kohaliku arendustegevuse organisatsiooni tervikliku struktuuri kindlaksmääramine loob eeldused protsessi stabiilseks pikaajaliseks juhtimiseks, töö koordineeritud ja ajastatud tegemiseks ning partnerite püsiva osaluse tagamiseks. See peaks aitama vältida probleeme ja konflikte, mis tulenevad vastutuse ebamäärasusest. Samas tuleb silmas pidada, et arendusprotsessi üksikud elemendid nõuavad mõnevõrra erisugust lähenemist.

#### 4.2.2.3. Arenguprotsessi elementide organisatsiooni eripära

Valla või linna kohta käivate **ülevaatlike andmete kogumine** (vastava andmebaasi loomine ja täiendamine) ning **arengu ja arendustegevuse seire** on mõistlik omavahel ühendada. Andmeid on kõige otstarbekam koguda valdkondlikult ja individuaalselt seal, kus need omavalitsusorganites ja ka mujal tekivad. Kindlasti on vaja aga määrata koordineerivas üksuses vastutav isik, kes hoolitseb selle eest, et vajalikke andmeid kokkulepitud ajal tööpoolest kogutakse ja ühtsesse andmebaasi edastatakse. Vastava spetsialisti ülesanne on ka võrdlevate andmete hankimine ning andmete ettevalmistamine analüüsiks. Eesmärgiks on andmekogumise ja seire muutmine rutiiniks, et nendest saaksid organisatsiooni igapäevase toimimise osad. Andmed peavad olema koondatud ühte kohta ning olema kättesaadavad nii strateegilise analüüsi kui ka operatiivse juhtimise, samuti kohaturunduse tarvis.

See, milliseid andmeid koguda, on laiem teema ning tuleks läbi vaadata juhtrühmas. Tähtis on andmedefinitsioonide selguse ja järjepidevuse ning ajalise andmeahela terviklikkuse tagamine. Praktilisest aspektist on õige teha andmete kogumise hinna ja saadava kasu võrdlus. Andmete kasulikkus sõltub aga suure osas sellest, kas ja kuidas andmeid kasutatakse analüüsis strateegiate kujundamise lähtekohana. Kuivõrd arendustegevuse süsteemi arenedes võivad tekkida uued analüütilised vajadused, on üldine soovitus koguda hetkevajadusest siiski mõnevõrra enam andmeid – pikema trendi mõistmiseks vajalikke mineviku kohta käivaid andmeid on peaaegu võimatu tagantjärele luua. Sageli tekib arendustegevuses vajadus koguda andmeid uuringute kaudu. Siin on kindlasti oluline professionaa-

lide kaasamine, kes tagaksid tulemuste metodoloogilise usaldusväärsuse. Lõppeesmärk on õppivale organisatsioonile kohase toimiva andme- ja seiresüsteemi loomine, mis pakub aluse arengu perioodiliseks analüüsiks ja hindamiseks.

Erinevalt andmete kogumisest, mis on peamiselt individuaalsete tegevuste summa, on **andmete analüüsil** vajalik haarata protsessi töörühmade ja juhtrühma liikmeid ka ühiselt. Iga töörühm peaks vähemalt kord aastas koordineeriva üksuse spetsialisti poolt ettevalmistatud valdkondlikud andmed läbi arutama ja andma ühise hinnangu aastaga toimunud arengutele. Valdkondlike raportite alusel on ka juhtrühmal võimalik välja kujundada seisukoht valla või linna kui terviku arengu kohta. Vajaduse korral tuleks protsessi kaasata analüütik, kes aitab tulemusi eelnevalt interpreteerida ja hindamisi töörühmades läbi viia.

Pärast analüüsi ja hindamist töörühmades ja juhtrühmas tuleks saadud tulemusi tutvustada arendustegevuse organisatsiooni kõigile osadele. Teiste sõnadega on jutt valla või linna arengut käsitleva konverentsi igaaastasest toimumisest. Valdkondlike analüüsides tutvustamine teiste töörühmade esindajatele vähendab valdkondlikku piiratust ja loob eeldused kohaliku kogukonna arengu terviklikumaks mõistmiseks omavalitsusorganites. Partnerite ja avalikkuse osalus tagab ühise teadmise olukorrast ning sellega ka ühtse platvormi strateegilistes aruteludes ja projektide olulisuse hindamisel valla või linna jaoks.

**Strateegia formeerimise ja muutmise** organisatsioon kattub arendustegevuse tervikliku organisatsiooni struktuuriga, nii nagu seda on eespool jaotises 4.2.2.2. kirjeldatud. Strateegilised küsimused tuleb läbi arutada juhtrühmas ja valdkondlikes töörühmades, kaasates selleks kohalikke partnereid ja väliseksperite. Optimaalne on strateegilisi arutelusid korraldada kord aastas – vajaduse korral mitmel järjestikusel koosolekul. Pikaajalise strateegia olemasolu puhul on selliste arutelude põhirõhk strateegia meeldetuletamisel või ka ümbermõtestamisel uute trendide valguses.

**Projektide andmebaasi loomine ja täiendamine** on aeganõudev töö, mis nõuab olulist panust paljudelt kohaliku omavalitsuse töötajatelt. Vajalik on luua rutiinne mehhanism, kuidas projektide andmebaasi uusi projekte lisatakse ja teostatud projekte sealt eemaldatakse. Uute innovaatiliste projektide genereerimise üks võimalusi on erinevate aktsioonide läbiviimine, mis paneks avalikkust oma ideid esitama. Tähtis on andmebaasi tehniliselt korrektne ülesehitamine ning süsteemi halduri määramine. Haldur tagab koostöös koordineeriva üksusega andmebaasi pideva ajakohastamise ja kättesaadavuse organisatsiooni siseselt. Et projektide andmebaasi puhul on tegemist natuke keerukama andmebaasiga kui lihtsas tabelformaadis kirjeldus, siis on soovitatav tegevuskava koostamisel üle minna sobivatele

andmehaldusprogrammidele. Standardtarkvarast on ülesande täitmiseks kohane Microsoft Access pakett, millele tuginedes on võimalik kujundada kohalikule omavalitsusele sobiv tegevuskava haldav süsteem.

Projektide kirjeldamist ja analüüsi (vt 4.3.3) on mõistlik korraldada valdkondlikes töörühmades. Et see nõuab sageli sügavamaid teadmisi vastava valdkonna kohta, siis on keerukate ülesannete lahendamisel vaja kaasata ka vastava ala spetsialiste ja eksperte väljastpoolt töörühmi. Kvaliteetselt juhitud kohaliku omavalitsuse üksuses toimub tegevuste ja projektide ettevalmistamine aasta ringi avaliku, era- ja mittetulundussektori koostöös.

**Tegevuskava koostamine** nõuab kogu arendustegevuse organisatsiooni haaratust. Projektide ühine valik iga-aastaselt uuendatavasse tegevuskavasse toimub esmalt valdkondlikes töörühmades ning seejärel juhtrühmas vastavalt strateegilisele analüüsile ja kehtivale strateegiale. Peamiseks lähtematerjaliks on seejuures eelmisel aastal eelolevaks perioodiks koostatud tegevuskava ning projektide andmebaas, millega tuleks enne arutelusid ja otsuseid tutvuda.

**Arengukava elluviimise** organisatsioon peaks lähtuma tegevuskavas kokkulepitust. Korrektselt koostatud tegevuskavas on määratletud projekti finantseerimisallikad, vastutaja ja koordineerija kohaliku omavalitsuse organisatsioonis, samuti partnerid ja partnerluse tüüp. Elluviimise käigus tuleb need ettekirjutused ressurssidele tuginedes realiseerida. Tähtis on tagada ressurss iga projekti juhtimiseks operatiivsel tasandil.

Elluviimise tähtis osa on ka strateegiliste põhimõtete järjekindel viimine kõigi kohaliku omavalitsuse üksuse ametnike, partnerite ja laiemalt kogukonna teadvusse. Siin peab liidriroll olema juhtrühma liikmetel, kes näiteks erinevaid siseturunduse meetmeid kasutades saavutavad laia konsensuse strateegiliste eesmärkide ja põhimõtete osas.

#### 4.2.2.4. Arendustegevuse juhtimine

Samavõrra oluline kui sobiva struktuuri loomine arendustegevuse organisatsioonile on ka selle organisatsiooni tõhus struktuurile vastav juhtimine. Eelkõige äri sektoris on välja töötatud mitmeid terviklikke organisatsiooni juhtimise süsteeme. Juhtimissüsteemide tänapäevasteks näideteks võib pidada eesmärgipärast juhtimist, tasakaalus tulemuskaardil põhinevat juhtimist (vt 4.3.5.2), täpselt ajastatud juhtimist ning kvaliteedijuhtimist.

Üks enim rakendatud organisatsiooni juhtimise süsteeme alates 1980. aastatest on terviklik kvaliteedijuhtimine (*Total Quality Management - TQM*). TQM-i põhisisu on teatud üldprintsüübid, mille rakendamiseks on välja töötatud rida praktilisi tegevusi ja tehnilisi protseduure. Eri autorid on välja toonud järgmisi TQM-ile iseloomulikke printsüüpe:

- protsessile orienteeritus;
- kliendile orienteeritus;
- pidevale parandamisele, arengule suunatud hoiak;
- meeskonnatööle tuginemine – sisemise motivatsiooni suurendamine organisatsiooni arendamisel, osalusjuhtimine ja võimu osaline delegeerimine tööjõule;
- strateegilise kavandamise ja organisatsiooni fokuseerituse tähtsustamine;
- teabe ja analüüsi alusel juhtimine.

Kõik need punktid on olulised ka kohaliku arengu kavandamise ning arengukava elluviimise ja seire juhtimises. Suurbritannias on viimasel kümnendil TQM-ist lähtuvalt välja töötatud ja riiklikult heaks kiidetud parima väärtuse (*Best Value* – BV) juhtimissüsteem just nimelt kohaliku omavalitsuse organisatsioonide jaoks. Eesti avalikus sektoris on sissejuhatuseks kvaliteedijuhtimisse rakendatud Euroopa Liidu organite loodud ühtset hindamisemudelit (*Common Assessment Framework* – CAF). CAF-i meetodika järgi eristatakse üheksat kriteeriumi, mis on omakorda jaotatud alakriteeriumideks. Kriteeriumid jagunevad kaheks:

- võimaldajad – eestvedamine, strateegilisus ja kavandamine, inimressursi juhtimine, välised partnerlussuhted ja sisemised ressursid, protsesside ja muutuste juhtimine;
- tulemused – kodanikega, töötajatega, ühiskonnaga ja organisatsiooni toimivusega seonduvad tulemused.

CAF-i järgi hindamisel annavad organisatsioonis valitud siseekspertid individuaalselt hinnangu kõigi üheksa kriteeriumi alamkriteeriumide kohta ja hiljem summeeritakse hinnangud hindamisrühmas iga kriteeriumi kohta.

Nii TQM kui ka BV eeldavad, et kvaliteedijuhtimise printsiibid, praktikad ja tehnikad peavad igal juhul olema lõimitud igasse organisatsiooni funktsiooni ja igaüks organisatsioonis peab selles osalema. Nende tulemuslik kasutus nõuab üldist nihet organisatsioonikultuuris. Seega saab selliseid juhtimissüsteeme rakendada kõigi kohaliku omavalitsuse haldusorganite tegevuse puhul, mitte arendustegevuse organisatsioonile eraldi.

Kitsamalt kohaliku arendustegevuse organisatsiooni jaoks on kesksed juhtimisala ülesanded järgmised.

- Tegevusreeglite kehtestamine, mis suunab protsessi ajalist toimumist ning osaliste kohustusi, õigusi ja võimalusi otsustamisel osaleda. Üheks komponendiks neis reeglites peaks kindlasti olema arendustegevuses osalemise nõuete kajastamine töötajate ametijuhendites. Protsessi avatuse tagamiseks tuleks hea seista selle eest, et need reeglid oleks selgelt sõnastatud ja avalikkusele kättesaadavad.



- Teabe- ja kontrollisüsteemi loomine, mille abil informeeritakse protsessis osalejaid arendustegevuse käigust ja tulemustest, samuti osaliste panuse piisavusest vastavalt konstrueeritud indikaatoritele.
- Tegevuste ja protsesside haldamine situatsiooni ja üksiku tegevuse tasandil – nõupidamiste, seminaride jms kokkukutsumine, juhtimine (vt lisa 7.1).
- Tunnustussüsteemi loomine, millega väärtustatakse osalemist arendustöös vähemalt samaväärselt muu tööga (selle eelduseks on ametijuhendid). Edukat osalust tuleks stimuleerida kas rahaliste või mitterahaliste vahenditega. See nõuab aga vastutuse selget jagamist kavandamisel ja elluviimisel konkreetsete üksuste ja inimeste vahel. Oluline on kindlaks määrata ja organisatsiooni liikmeid teavitada, millise eesmärgiga tunnustust jagatakse, kas
  - a) pika- või lühiajalise perspektiiviga edu alusel,
  - b) riski võtmise või vältimise eest või
  - c) individuaalse, rühma- või kogu organisatsiooni panuse eest.

Linna või valla arengukava, samuti kohalike valdkondlike arengukavade ja hallatavate asutuste arengukavade menetlemise süsteemsuse ja järjepidevuse tagamiseks tuleks kaaluda vastava määruse vastuvõtmist kohaliku volikogu poolt. Määrus peaks sätestama arengudokumentide algatamise, koostamise, menetlemise, avalikustamise, elluviimise, rahastamise, muutmise, kehtetuks tunnistamise, järelevalve ja seire põhimõtted ning tagasisidestamise korra, samuti seosed erinevate kohalike arengudokumentide vahel. Arendustegevuse tagamiseks kohaliku omavalitsuse organisatsioonis on kasulik lisada omavalitsusametnike ja vajaduse korral ka teenistujate ametijuhenditesse ülesanded, mida nad peaksid täitma arendustegevuse organisatsioonis.

#### 4.2.2.5. Kohalik partnerlus ja laiem koostöö arendustegevuses

Valla ja linna komplekssest olemusest kohaliku omavalitsuse üksusena ning territoriaalse sotsiaal-majandusliku süsteemina tuleneb kohaliku arendustegevuse avar, kohalikke omavalitsusorganite piire ületav iseloom. Eduka kohaliku arendustegevuse keskseid eeldusi on toimiv kohalik partnerlus omavalitsusorganite, hallatavate asutuste, kodanike, kodanikeühenduste, kohalike ettevõtete ja teiste kogukonna aktiivsete tegijate vahel. On selge, et kohaliku arengu edendamisel ei piisa üksnes kohaliku avaliku võimu kandjate jõupingutustest. Hoopis tulemuslikum on osapoolte ühine võimalustele ja võimetele vastav osalus kavandatu elluviimisel. Täpsemalt määratletakse partnerite osalus arengukava elluviimisel tegevuskavas (vt 4.3.3). Üldisemal viisil saab enesele võetud kohustusi kinnitada aga arengu-

strateegia missioonis, kus kohaliku omavalitsuse organid – ja miks mitte ka teised partnerid – selgitavad välja ja lepivad kokku oma rolli arendustegevuses (vt 4.3.2.1). Näites 4 on esitatud Tartu linna arengustrateegias aastani 2030 nimetatud Tartu kui teadmuslinnaga seotud ootused erinevate partnerite panuse kohta. On selge, et valdkonniti ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahel võib partneritelt oodatav panus olla vägagi erinev.

<b>Kohalik omavalitsus</b>	Korraldab alus- ja üldharidusteenuse osutamist ning tagab kvaliteetsed õpitingimused õpilastele. Linn on aktiivne koolikohustuse mittetäitmise ennetamisel ja tingimuste loomisel hariduse muutmiseks kõigile lastele ja noortele võrdselt kättesaadavaks. Ka kutsehariduses ollakse peamine arendaja ja teenuse pakkuja. Rakenduskõrgkoolide ja erakõrgkoolide arengus osaletakse suunava ja toetava partnerina. Kõrghariduses ja teaduses on peamisteks ülesanneteks ülikoolide jt õppeasutuste toetamine linnale oluliste investeeringute tegemisel, teadlaste aktiivne kaasamine linna arengu kavandamisse.
<b>Avalik-õiguslikud asutused</b>	Olulisemad linnas tegutsevad kõrgkoolid ja teadusasutused on avalik-õiguslikud asutused, kelle tegevusest sõltub linna tulevik teadmuslinnana.
<b>Riik ja riigi-asutused</b>	Riik peab tagama haridus- ja teaduspoliitika, mis toetab kvaliteetse hariduse andmist linnas ning Tartu arengut Euroopa heal tasemel oleva Eesti haridus- ja teaduskeskusena. Selle poliitika keskseks osaks peavad olema riiklikud investeeringud teaduse infrastruktuuri – hoonetesse, tehnoloogiasse, teadmiste kandjatesse, samuti haridust toetav maksupoliitika, grantid ja laenuetused üliõpilastele ja teadlastele.
<b>Erasektor</b>	Erakoolid pakuvad KOV-i ja riigikoolidele ning avalik-õiguslikele ülikoolidele alternatiive, neis tagatakse samaväärne õpetuse tase teiste koolidega. Eraettevõtlus kasutab senisest oluliselt enam kohalikku teaduspotsentiaali, on avatud partner siinsetele teadusasutustele. Samuti osaletakse aktiivselt tööjõu arendamisel ja koolidele praktikabaasi pakkumisel.
<b>Mittetulundus-sektor</b>	Mittetulundusühingud ja seltsingud on aktiivsed ja paindlikud täiendus- ja vabaharidusteenuste pakkujad.
<b>Eraisikud, perekonnad</b>	Eraisikud ja perekonnad panustavad rohkem vahendeid hariduse omandamisse. Pered hoolitsevad senisest enam laste haridustee eest – ühiselt koolidega tagatakse laste koolikohustuse täitmine ja sobiv karjäärivalik.

#### Näide 4. Partnerite panus Tartu kui teadmuslinna visiooni realiseerimisel

Kohaliku partnerluse printsiip peaks kehtima ka arengu kavandamise ja hindamise (seire) kohta. Kõigil elluvijail peaks olema õigus ja kohustus osaleda neis tegevustes ning olla informeeritud. Valla või linna arengukava on loova ja avatud protsessi, mitte lihtsa kavandamise tulemus.

Arengukava väljatöötamine selliselt, et on kaasatud vaid vähesed, on kiire moodus luua arengukava kui juriidiliselt korrektne dokument. Sellise dokumendi elluviimine on aga märkimisväärselt raskendatud.

Kohalik arengukava mõjutab ühel või teisel viisil inimeste tulevikku. Loodetavasti saab enamik sellest mõjust ka kasu. Ent siiski on neid, kellele tundub, et nende jaoks on arengukava tulutu, või neid, keda see mõjutab koguni negatiivselt. Arengu kavandamisel on vajalik jõuda kõigi nende mõjude mõistmiseni. Kohaliku arengu huvides tuleks kindlasti vältida ka seda, et kohaliku arengu võtmetegijatel – näiteks linna- või vallavalitsusel ning suure tööhõivega ettevõtetel – oleksid vastandlikud huvid, mida ei püütagi ühildada, vaid selle asemel tõrjutakse üks osapool (s.o ettevõtte) arendustegevusest välja. Seetõttu on oluline, et arengukava juured oleksid kohalikus kogukonnas, et see poleks ainult juhtide ja poliitikute kava, vaid et sellel oleks ka elanike toetus ja tähelepanu. Partnerlust tuleb mõista nii arendustegevuse eeldusena kui ka selle väga olulise eesmärgina. Seega võib kohalikku partnerlust defineerida kui dünaamilist võrgustumist kohalikust arengust huvitatud isikute ja huvirühmade vahel, kõigi nende koostööd arengu kavandamisel, arengukava elluviimisel ja arengu seirel, kelle huvisid puudutatakse ja kes on võtnud endale kohustuse edendada kohalikku elu. Kohalik partnerlus on organiseerumise viis, mis mõjutab omavalitsuse institutsioonilist ja poliitilist tasakaalu. Siiski pole partnerluse ülesanne olemasolevate võimuorganite asendamine, vaid tegevuste jõustamine, tähelepanu suunamine olulistele funktsioonidele, mis on seotud kohalike huvirühmade heaolu ja väärtustega. Teisest küljest ei ole ka partnerlus ja osalus ise neutraalne, vaid seda kujundavad olemasolevad võimusuhted (4.2.2.7).

Praktikas on kohalik partnerlus miski, mille nimel tuleb tööd teha. Töö käigus peaks juhinduma järgmistest põhimõtetest.

- Haara kogukonnaliidrid ning saavuta kohaliku initsiatiivi kriitiline mass. Praktikast on teada, et kohaliku arengukava koostamise õnnestumise vältimatu tingimus on kogukonna liidrite osalemine töös, seda juba protsessi võimalikult varajastest faasidest alates. Kohalike liidrite (omavalitsusjuhid, tunnustatud oma ala asjatundjad, edukad ettevõtjad, haridus- ja kultuurijuhid) heakskiit arengukava koostamisele, nende julgustav ja toetav sõna on edasiviiv jõud, mida ei tohi alahinnata. Eriti tähtis on nimetatud inimeste roll protsessi algelapis, sest nende väljaütlemistel on suur kaal ja mõjujõud. Kui tahetakse muutusi, siis on nende inimeste toetus väga vajalik. Muidugi on alati võimalus, et arengukava koostamise ajal kerkib uusi liidreid, kes koos arengukavaga kasvavad ning tugevaid ja teotahtelisi meeskondi loovad. Aga praktikas juhtub seda ikka siis, kui

inimeste aktiivseks rollivõtuks ja saavutustele pühendumiseks on soodne arengukeskkond.

- Kaasa kõik kohaliku kogukonna olulised huvipooled. Probleemiks on huvipoolte erinev organiseeritus. Kui ettevõtete ärihuvidel on sageli väga selge väljund, siis mitmed teised huvid on halvasti esindatud kas või selle pärast, et puudub vastav organisatsioon, puudub osaluse kogemus või see kogemus on negatiivne. Näiteks on hoolimata mittetulundusühingute arvu kiirest kasvust Eestis nende kaasatus arengu kavandamisse jäänud seni kesiseks.
- Toeta elanike organiseerumist ja huvide väljendamist. Lähtudes koostöölise kavandamise (*collaborative planning*) ideoloogiast, tuleb teha tööd ja toetada elanike organiseerumist, et kõik huvid oleksid arengu kavandamisel esindatud. Arendustegevuse juhtrühma kohuseks on kutsuda kõiki kohalikke elanikke ning asjaosalisi osalema arengukava koostamises. Kohalikke inimesi puudutavate arenguküsimuste arutelu ei saa olla ühegi osapoole monopol.
- Loo soodsad ja selged tingimused partnerite osalemiseks arendustegevuses. Arengukava koostamine hõlmab lisaks igapäevatööle ka tegelemist paljude erinevate ning sageli vastandlike huvidega, sest protsessi on kaasatud erinevad inimesed, kes tõenäoliselt ei tunne üksteist ega üksteise huvisid. Palju partnereid osaleb vabatahtlikult, mistõttu kerkib pidevalt esile protsessis osalemise probleem (aeg, võimalused tööde teostamiseks). Palju osalejaid on muutuste vastu ega võta endale konkreetse tegutsemise kohustust, kui nad sellest ise otsest kasu ei saa. Seega on väga oluline protsessi algusest peale määratleda partnerluse reeglid, igatühe roll ja kohustused.
- Mobiliseeri täiendavaid oskusi ja teadmisi kohalikest kogukonnast. Partnerlus ei ole ainult demokraatia küsimus. Arengukava koostamises osalejad on oma spetsiifiliste vajaduste ja huvide eksperdid. Töörühmadesse peaksid kuuluma vastavate huvirühmade esindajad, selles valdkonnas erihuvide või -teadmistega, teemat mitmest vaatenurgast käsitlevad isikud. Näiteks oleks turismi arendamise ja edendamise korral hea kutsuda töörühma puhkusevõimalusi pakkuvate ettevõtete, turismiorganisatsioonide ja valitsusväliste organisatsioonide esindajaid ning kohalikke kultuuritöötajaid. Töörühmade ning kohalike äriühingute ja ettevõtete vahelised konsultatsioonid on parim ettevõtluse arenguvõimaluste selgitamise viis.

Kohaliku arengu võimalusi kujundab oluliselt ka linna või valla territooriumist väljapoole jääv maailm, seejuures kõige vahetumalt naaberomavalitsuste areng. Linn ja vald kui kohaliku omavalitsuse üksused kuu-

luvad avaliku võimu hierarhilisse struktuuri koos teiste riigi ja Euroopa Liidu avalike haldusstruktuuridega, mille mõju valla või linna arengule on sageli väga suur (vt 2.3). Sellest johtuvalt tuleb lisaks kohalikule partnerlusele arendustegevuses väärtustada laiemat, n-ö piiriülest koostööd.

- Valla või linna arengu kavandamisse on üldjuhul kasulik kaasata teiste kohalike omavalitsuste üksuste esindajaid. Sellega tagatakse huvide ja nende realiseerimise regionaalne koordineeritus juba kavandamise ajal. Nagu näitab ka Eesti arendustegevuse praktika, on sageli kasulik suuremaid projekte teostada (koostada, finantseerida jms) ühiselt, mitme kohaliku omavalitsuse üksuse koostöös.
- Kohaliku omavalitsuse asend riiklikus haldussüsteemis ja kohalike otsuste sõltuvus kõrgematel haldushierarhia tasanditel tehtutest nõuab edukaks arendustegevuseks koostöösidemeid maavalitsuste ja riigiorganitega. Tulenevalt eri tasandi arengudokumentide kooskõla vajadusest on ühtviisi oluline nii riigivõimu esindajate kutsumine valla või linna arengukava koostamisele kui ka valla või linna esindajate osalemine maakondlike ja riiklike poliitikate ning arengudokumentide väljatöötamisel vahetult või koostööorganite kaudu. Tänauses haldus- ja arenduskontekstis on eriti oluline Euroopa Liidu struktuurifondide kasutamistingimusi määravate riikliku arengukava ja maaelu arengukava kujundamine Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste strateegilistele huvidele võimalikult lähedasena.

Nii kohalike kui ka piiriüleste koostööpartnerite kaasamisel on soovitatav läbi mõelda, kes on kohaliku arengu seisukohast kõige olulisemad asjaosaliste rühmad. Üheks võimaluseks on kasutada võimu ja huvide maatriksi abi (joonis 20), kus rühmade järjestamise aluseks on ühelt poolt nende huvi kohaliku arengu vastu ja teiselt poolt nende mõjuvõim kava elluviimisel.

*Joonis 20. Võimu ja huvide maatriks*

		Huvirühmade võim	
		Suur	Väike
Huvitatud kohaliku arengust	Suur	A	C
	Väike	B	D

Rühma A kuuluvad kohalikud võtmepartnerid ja teised olulised asjaosalised. Üldjuhul on need linna või valla territooriumil tegutsevad ja kohalike ressursse (nt töajõud, loodusressursid) kasutavad suured ettevõtted ja asutused. Siia rühma kuuluvad kindlasti ka kohalikud infrastruktuuri-ettevõtted (kas era- või munitsipaalomanduses) ning kohalikel riigihangetel osalevad ettevõtted. Eriti väikestes kohaliku omavalitsuse üksustes on väga olulisel kohal kogukonda ühendavad koolid, raamatukogud, kultuuri- ja seltsimajad. Kõik need peaksid lisaks kohalikele omavalitsusorganitele kindlasti osalema arengukava koostamise kõigis elementides. Nende esindajaid tuleks kindlasti kaasata valdkondlikesse töörühmadesse. Koos moodustatakse kohaliku partnerluse põhituumik.

Rühma B liigituvad kõige tähtsamana piiriülesed avaliku sektori koostööpartnerid – riiklikud ja avalik-õiguslikud asutused, maavalitsused, ministriumid. Nende võim ja mõju kohalikele arendustegevusele on suur, kuid nende mobiliseerimiseks arengu kavandamisele ja arengukava elluviimisele on vaja teha vahetuid jõupingutusi: nendega tuleks nõu pidada ning teavitada arendustegevuse kavatsustest, otsustest ja tulemustest. Sageli on sellise koostöö tõhusaim viis nende partnerite reeglite aktsepteerimine ja eelduseks võtmine kohalikus arendustöös.

Rühma C tüüpilised esindajad on küla- ja asumiseltsid ning elukeskkonna kujundamisega seotud mittetulundusühingud, kes on keskmisest oluliselt enam huvitatud arendustegevusest ning sellest lähtuvalt püüavad agaralt arengukava koostamist mõjutada. Ka nende teadlikkus valla või linna arengust, partnerlusest ja arendustööst on üldjuhul kõrge, mistõttu nende osalus annab protsessile juurde nii kompetentsust kui ka demokraatlikkust. Probleemiks on tihti see, et üldiselt puuduvad neil märkimisväärnes mahus omad finantsvahendid ning nende mõju kohalikus majandusel on tagasihoidlik. Kohaliku arendustegevuse juhtide ees seisab väljakutse luua sellised partnerlusmehhanismid, mis muudaksid selle rühma liikmete osaluse senisest tulemuslikumaks.

Rühma D jäävad kõik need isikud, seltsingud, asutused ja ettevõtted, kellel ei ole ei võimu ega vahendeid, samuti mitte huvi osaleda. Kuigi see rühm on arendustegevuse seisukohast kõige tähtsusetum, tuleb arendustegevuse demokraatlikust iseloomust lähtudes tähelepanu pöörata ka selle rühma esindajatele. See on kasutamata ressurss, mida arendustegevuse jätkudes tuleks järjest enam aktiivseks muuta.

Olulisel määral sõltuvad huvitatus ja mõju arendustegevusele ka kasutatavast kaasamisviisist. Teoorias eristatakse kaasamise puhul kolme tasandit:

- informeerimine ehk teabe ühesuunaline esitamine, mis on aluseks kaasamise teistele tasanditele ja vormidele;

- konsulteerimine ehk informatsiooni vastastikune vahetamine, kahe-suunalise suhte loomine ja dialoogi arendamine;
- osalemine ehk kodanike kaasamine otsustusprotsessi ja poliitika kujundamisse ning elluviimisse, see väljendub avaliku võimu ja kodanike vahelises partnerlussuhtes.

See, milline kaasamise viis on otstarbekaim igas arendustegevuse etapis või mõne arendustegevuse elemendi puhul, sõltub juba kohalikest asjaosalistest. Kuid igal juhul määrab kaasamise viis oluliselt, milline on arendustegevuse partnerluse üldiseloom ja kasu sellest kohaliku elu edendamisel.

#### 4.2.2.6. Konsultandi kaasamine

Konsultandi kaasamine arengu kavandamise ja seire protsessi on kohaliku omavalitsuse üksustes üsna levinud võte. Selle positiivne külg on asjaolu, et üldjuhul on tegemist asjatundjaga, kes teeb seda tööd päev-päevalt. Seetõttu on tema teadmised ja oskused praktikaga läbi põimunud ning varasematest kogemustest õpitu rakendamine loob tagatise arengu kavandamise õnnestumisele. Konsultandi roll on kriitiline just olukorras, kus kohapeal vajalike teadmistega inimesi napib ning puudub karismaatiline, arengu kavandamist väärtustav liider. Teiseks on väljastpoolt tulnud inimesel parem asju kõrvalt näha. Tänu varasematele kogemustele võivad konsultandi teadmised olla määravaks eduteguriks kriisiolukordade lahendamisel ja arendustegevuse protsessi häireteta jätkamisel.

Kindlasti väärib konsultandi kasutamise puhul esiletõstmist tema sõltumatus. Võttes arvesse, et kohaliku omavalitsuse üksused on Eestis väikesed ja tavaliselt on kogukonnaliikmete seotus suur, on sellisel asjaolul eriti suur väärtus. Konsultant saab oma arvamuse öelda välja olukorras, kus kohalikud sageli seda inimestevaheliste suhete hoidmise nimel teha ei saa. Tihti kasutatakse konsultanti ka protsessi moderaatorina, koolitajana ning avalikel aruteludel ja seminaridel väljaöeldud mõtete ja ettepanekute sõnastajana. Negatiivse poole pealt tuleb mainida ennekõike konsultandi sageli vähest kohalike olude tundmist. Selle puuduse kõrvaldamist toetab protsessi avatud iseloom, kus arengu kavandamisel osalejad jagavad vastastikku oma teadmisi. Pikemaajalise koostöö korral seesugused probleemid leevenduvad.

Praktikas kipuvad konsultandi palganud omavalitsused talle tihti andma ülesandeid, mille täitmine pole tema võimuses. Näiteks ei ole võimalik, et konsultant täidab omavalitsusjuhi rolli ja annab elanike ees lubadusi, mis on seotud kohalike ressursside kasutamisega. Kõik asjaosalised peavad mõistma, et konsultant saab ikka vaid kohalikke omavalitsusi nõustada, mitte aga vastu võtta otsuseid kogukonna liikmete eest.



Ebaeetiliseks ja lubamatuks tuleb pidada ka konsultandi sellist käitumist, kui ta kabinetivaikuses kohaliku omavalitsuse arengukava kokku kirjutab, kuna kohaliku omavalitsuse juht on just sellise ettepaneku talle teinud. Arengukava realiseerimisväärtusele pannakse alus juhtrühma, kohalike partnerite ja konsultandi ausas dialoogis.

Konsultandi väljastpoolt kaasamiseks on omavalitsustel kolm võimalust.

- Konsultant ja kohaliku omavalitsuse üksus sõlmivad lepingu arengukava täismahus koostamiseks. Sellisel juhul lasub konsultandil vastutus arengu kavandamise protsessi eest, alates selle algatamisest kuni arengukava lähteteksti üleandmiseni volikogule menetlemiseks. Välistatud ei ole konsultandi esinemine selgitustega volikogus, kuid eelistatud on, et arengukava dokumenti tutvustab kohalik omavalitsusjuht, kes oli kaasatud protsessi. Selle põhjuseks on tegelike elluvijjade vastutuse ja rolli suurendamine dokumendis kirjapandu saavutamisel. Küll aga tuleb vajaduse ilmnemisel konsultandil teha jõupingutusi selliste muudatuste ja üksikparanduste ärahoidmiseks, mis kahjustaksid arengukava üldist loogikat.
- Konsultant sõlmib omavalitsusega kokkuleppe vaid konkreetse tööloigu tegemiseks (nt analüüside koostamine, nõustamine kavandamise ja seire korraldamise küsimustes jms) arengukava koostamisel.
- Konsultant kaasatakse kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava koostamisse raamlepingu alusel, mis tähendab konsultandi kasutamist, kui omavalitsusel tekib selleks vajadus. Selline leping on omavalitsusorganitele üsna mugav, kuid selle sõlmimisel tuleb tingimata arvestada, et seda tehakse väga asjatundliku konsultandiga, kes suudab oma nõuannete edastamisel näha arendustegevust ka terviku aspektist. Maratoni võitja ei pruugi olla jooksja, kes oli edukas esimesel kümnel kilomeetril, vaid ikka see sportlane, kes ületab finišijoone esimesena.

Kõigil kolmel juhul on otstarbekas konsultandiga lepingu sõlmimisel uurida tema tausta ja koguda teadmisi tema varasemate tööde tulemuste kohta. Selleks kulutatud aeg tasub end igal juhul ära.

#### **4.2.2.7. Kultuurilised tegurid ja võimusuhted arendustegevuses**

Kohaliku omavalitsuse toimimisega kooskõlalise kohaliku arendustegevuse organisatsiooni ülesehitamine on vajalik, kuid mitte piisav tingimus eduks. Väga oluline on kohaliku organisatsioonikultuuri kujundamine selliselt, et see toetaks strateegilist mõtteviisi ja arendustegevust üldiselt. Samas iseloomustab kultuuri üldjuhul traditsioonidest lähtumine ja inertsus muudatuste suhtes. See võib takistada oluliste strateegiliste muutuste

algatamist ja veelgi enam nende elluviimist. Seetõttu on oluline kohaliku omavalitsuse üksuse juhtrühma eestvedamisel aktiivselt tegeleda arengu kavandamise kui protsessi ja strateegilise mõtlemise mainekujundusega omavalitsusorganites.

Esmane eesmärk on see, et arendustegevust võetakse samaväärsena konkreetsemate igapäevaste tööülesannete kõrval. Eduka mainekujunduse eelduseks on aga loomulikult arendusprotsessi enda iseloom – selle avatus, demokraatlikkus ning olulisus kohalikele arengule ja elanike rahulolule. Viimast saab välja selgitada aga üksnes seire kaudu. Seetõttu tuleks kindlasti vaadata ja tutvustada arengu kavandamist ning arengu seiret teineteisega ühendatuna. Arendustegevuse mainet toetab ka omavalitsustöötajate erialase pädevuse ning strateegilise arengu kavandamise loogika mõistmise arendamine. Mainekujunduse lõppeesmärk peaks olema aga strateegias kokkulepitu omaksvõtt kõigi kohalike omavalitsusorganite liikmete poolt.

Lähtudes partnerluse olulisusest arendustegevuses, on üks väljakutseid ka kohaliku partnerluse kultuuri kujundamine. Kohalike koostöövõrgustike loomine ja toimimine on arendustegevuse edukuse eeltingimus. Samal ajal annab protsess ise võrgustikele tegevust ja tugevdab neid. Mitmed teoreetikud on viidanud kohaliku sotsiaalse kapitali olulisusele kohaliku arengu puhul. Ometi on Eesti elanike ja enamiku kohalike huvirühmade teadmised partnerluse võimalustest ning oskused osaleda vastastikku kasulikus koostöös küllaltki tagasihoidlikud. Arengu kavandamine pakub tõhusaima võimaluse arendada kohalikku sotsiaalset kapitali.

Kohaliku arendustegevuse organisatsiooni, partnerluse ja koostöö suhted on ühtlasi võimusuhted, mille iseloom määrab oluliselt, millisena hinnatakse olukorda, millised eesmärgid ja strateegilised valikud tehakse, milliseid tegevusi kavandatakse ning kuidas neid ellu viiakse ja tulemusi hinnatakse. Seega ei ole oluline mitte üksnes see, kes ja kui palju arengu kavandamisel osaleb, vaid ka see, millistel tingimustel ta seda teeb. Üldiselt võib vastavalt võimu jaotusele protsessis eristada:

- osalust - osa võimust antakse välistele huvipooltele ja avalikkusele;
- konsulteerimist – otsustajad ja eksperdid on defineerinud probleemi ja valinud eelistatud lahendused ning otsivad avalikkuse kommentaare, ilma et nad seoks ennast nende ettepanekutega.

Osaluses saab omakorda teoreetiliselt eristada kolme tüüpi:

- paternaalne osalus, kus arendustegevuse juhtorganisatsioon valib ja kutsub inimesi osalema protsessis, vastavalt selle vajadustele;
- vabatahtlik osalus, kus kõigile mõjutatud asjaosalistele on võimaldatud osalus otsustusprotsessis, mille sihiks on konsensus või kompromiss;

- konfrontatsiooniline osalus, kus osaluse motiiv tuleneb sellest, et arengu kavandamisel minnakse kellegi huvidega vastuollu.

Et vältida negatiivset tagasisidet arengu kavandamise ja arengukava elluviimise ajal, on oluline osalistele avada toimivad võimusuhted. Nii vähendatakse pettumust, mis tuleneb osalejate liigsest optimismist – sageli protsessi kaasatud partnerid loodavad, et nende seisukohti tähtsustatakse enam, kui neid tegelikkuses arvesse võetakse. Teisest küljest on avatud võimusuhted kohaliku demokraatia arendamise esmane lähtekoht.

Võimu temaatika on eriti oluline neis küsimustes, kus on tähtis konsensus saavutamise – missiooni, visiooni, väärtuste ja strateegiliste valikute puhul. Arengu kavandamise ajal tuleb lahendada esilekerivad erimeelsused ja vaidlused ning leppida kokku arengu põhitingimustes. Omavalitsusel on õigus mitte arvestada iga üksikut huvi, kui see on vastuolus üldiste ja avalike huvidega. Praktikas tähendab konsensus, et mõnede asjaosaliste huvid jäetakse paratamatult arvestamata – kas siis osaliselt või täielikult.

Lisaks ressursside kasutusvõimele on võimu puhul keskselt küsimuseks teadmise olemasolu. Esiteks teadmine sellest, millised võimusuhted arengu kavandamisel ja elluviimisel valitsevad – see annab kindluse osalejatele ja võimaluse võimusuhte üle läbi rääkida. Teiseks on väga oluline valdkondlik, organisatoorne ja strateegiline kompetentsus, mis annab juurdepääsu arutlustele ja otsustustele. Sageli jäävad mitmed huvid esindamata, sest puudub teadmine nende olemasolust ja oskus neid välja tuua. Asjast huvitatud jäävad kõrvale, sest neil puudub oskus osaleda.

#### 4.2.2.8. Protsessi tööshoidmine

Üldjuhul on linnal või vallal arengukava juba olemas, samuti on loodud arendustegevuse organisatsioon kohaliku omavalitsuse üksuses ning partnerlussuhted kogukonnas ja väljaspool seda. Kuid vähemalt samavõrra tähtis ja töömahukas kui protsessi algatamine on pidev töö arengukava osadega ja toimiva arendustegevuse organisatsiooni tööshoidmine.

**Teavitamine.** Töörühmade koosolekute, arenguseminaride ja -konverentside toimumisest, nagu ka volikogu arengukava uuendamise algatamise otsusest, on tarvilik teavitada nii väliseid koostööpartnereid, kohaliku kogukonna liikmeid kui ka inimesi kohaliku omavalitsuse organisatsiooni sees. Asjakohane teave peab olema kättesaadav kõigile omavalitsuse inimestele, kohalikele ettevõtetele, vabatahtlikele ühendustele ja meediale ning nende arvamust tuleb arvestada ka spetsiifilistes küsimustes. Informeerimise eesmärk on õhutada inimesi oma arvamust ja mõtteid avaldama, siduma neid arendustegevuse protsessiga ning panna sellega alus ühtsele arusaamale kohalikust arengukavast. Arendustegevuse orga-

nisatsiooni toimimise huvides on määrata kontaktisik, kes oskab arengukava protsessijuhtimise küsimuste korral jagada pädevat informatsiooni. Selleks on soovitatav rakendada inimene koordineerivast töörühmast – kas omavalitsuse arendusnõunik, -spetsialist või arengu valdkonnaga tegelev vallavalitsuse liige.

Lisaks tavapärase teate ilmutamisele kohalikus ajalehes tasub mõelda sellele, kuidas informeerida arengukava koostamisest naaberomavalitsusüksusi ja maavalitsust, et tagada arengukava kooskõla naaberomavalitsusüksuste arengukavadega ja üldplaneeringutega ning maakonnaplaneeringuga. Laiema huvitatute ringi teavitamine (ka personaalse osavõtukutse edastamine) väldib isiklikke solvumisi, ja mis veelgi olulisem, kohe algusest peale hakatakse kujundama koostööplatvormi, mis toetub laiale huvideringile. Arvestades inimeste tihedat ajagraafikut, on kindlasti oluline arengukava koostamisega seotud koosolekutest neid varakult teavitada.

Inimeste parema kaasamise huvides on otstarbekas koosolekukutsele lisada teave kokkukutsumise eesmärkidest ja päevakava. Kuna enamikus omavalitsustes on arengukava läbivaatamine saamas iga-aastaseks toiminguks, siis võiks elanikke teavitada arengukava aktualiseerimise konkreetsetest taotlustest. Töö eesmärkide ähmasus jätab potentsiaalse osaleja teadmatusse sellest, millist isiklikku panust temalt oodatakse ja milles ta saab kaasa rääkida.

Inimeste teavitamisel võib kasutada mitmeid kanaleid ja seda tuleb ka teha. Suhtlusvõimalused on järgmised.

- **Trükimaterjali levitamine.** Esimesel etapil antakse välja teave, mis tutvustab lühidalt arengukava koostamise põhialuseid, töö eesmarke ja töö korraldamise ajakava. See materjal tuleks saata omavalitsusametnikele, huvirühmadele ja avalikele asutustele, näiteks raamatukogudele, teabetubadele ja koolidele, kus kodanikel on vaba juurdepääs informatsioonile. Töö käigus saab lisada statistilisel materjalil põhinevaid analüüse, jooniseid, graafikuid, kvalitatiiv-uuringute tulemusi jms. Kasutada võib ka postreid, infolehti ja voldikuid. Infot võib edastada stendidel ja spetsiaalsetel väljapanekutel.
- **Veebipõhine kommunikatsioon.** Arengukava koostamise käiku iseloomustav materjal peaks olema kättesaadav ka internetis omavalitsuse koduleheküljel. See võimaldaks hõlpsat ligipääsu ka varasematele arengudokumentidele, olulistele seadustele, määrustele ja otsustele ning ruumilise planeerimise kaartidele. Võrgulehekülge tuleks pidevalt uuendada, seal võiks avada foorumi, kus kõik saaksid avaldada oma kommentaare ja ettepanekuid arengukava

koostamise käigu ning võimalike uuenduste kohta. Võrgulehekülje igasse aktiivsesse kontakti tuleks suhtuda respektiga ning neile läbimõeldult reageerida.

- **Trükimeedias teavitamine.** Ülevaateid ja vahekokkuvõtteid arengukava koostamise protsessist saab avaldamiseks, kommenteerimiseks ning arutamiseks esitada pressiteadetena. Kohalikes ajalehtedes ning perioodikaväljaannetes teatatakse, et kõigil huvitatutel on võimalus osaleda. Kohalikus pressis võib korraldada intervjuusid kohalike inimeste ja poliitikutega. Arengukavast kirjutades ja rääkides võib kasutada ka dokumentaalmaterjale, koostada nende põhjal artikleid. Protsessi planeerimisel võib kasuks tulla ajakirjanike kutsumine kohtumistele, et tutvustada protsessi etappe ning soovitada, millal on otstarbekas kirjutada ettepanekutest, aruteludest või otsustest. Võib arutleda ka võimalike materjalide, näiteks kava illustreerivate juhtumite, edulugude ja muu näidismaterjali kasutamise võimaluste üle ajakirjanduses.
- **Esinemine raadios ja televisioonis** tagab laia auditooriumi, kuid sõnum peab olema hästi läbi mõeldud.

**Ajakava uuendamine.** Kuivõrd arengu kavandamine, arengukava elluviimine ja seire on pidev protsess, siis on oluline, et pidevalt aktualiseeritakse ka arendustegevuse kalendrit. Selline kalender peaks võimalikult palju ettevaatavalt kirjeldama, kes, mida ja millal teeb. Kalender peaks olema kättesaadav kõigile protsessis osalejatele, mitte ainult protsessi juhtidele või kohaliku omavalitsuse valitsus- ja haldusorganisatsiooni liikmetele.

**Reeglite ja protseduuride kehtestamine.** Protsessi juhtide ülesanne on tagada kõigi protsessiosaliste teadlikkus reeglitest, millest tuleb osaledes kinni pidada. Arendustegevusse haaratud inimeste ring ei ole aga teatavasti muutumatu – vahetub nii omavalitsusorganite, omavalitsusametnike ja -teenistujate koosseis kui ka kohalike ja välise partnerite ja nende esindajate seltskond. Seetõttu on vaja regulaarselt tutvustada osalejatele töөрühma ülesandeid, töö toimumise vorme ning ettepanekute menetlemise korda. Töö tulemuslikkuse tõstmiseks on hea kasutada selge struktuuriga näidsvorme, mida protsessi juhid peavad ette valmistama. Et partnerid ja elluviijad saaksid osaleda õigel ajal, mitte siis, kui ideed ja ettepanekud võivad juba tehtud otsustega vastuollu minna, on tarvis selgitada otsuste vastuvõtmise protseduure. Kindlasti tuleb selgitada ka ideede ja projektide hindamise ning lõpliku valiku kriteeriume. Töö järjepidevuse huvides tuleks protokollida koosolekud.

**Töö läbiviimise koht ja tehniliste vahendite valik.** Arendustegevusega seotud seminaride, koosolekute ja konverentside korraldamisel tuleb teha valikuid ka ürituse asukoha osas. Koha valikul on oluline küsida näiteks, kas soovitakse töörühmade liikmetele ja avalikkusele tagada hea ligipääs ning seada eesmärgiks rohkearvuline osalus või hoopis pidada tähtsaks osalejate maksimaalset keskendatust tööle. Esimesel juhul on sobiv kohaks valida omavalitsusüksuse keskus ja isegi valla- või linnavalitsuse tööruumid, teisel juhul aga suhteliselt kaugel eraldatud kohas asuvad seminariruumid.

Kindlasti tuleb tööle kasuks nüüdisaegsete tehniliste vahendite, nagu videoprojektori või elektroonilise tahvli kasutamine.

**Protsessi edendustöö.** Arengukava koostamise ajal on otstarbekas eri huvirühmade vahel kommunikatsiooni edendamiseks korraldada ühekordseid aktsioone. Laste puhul on tulemuslikuks osutunud joonistus-, essee- ja fotokonkursside korraldamine väga mitmesugustel teemadel: "Minu vald/linn", "Probleemid minu vallas/linnas", "Noored ja vald/linn", "Milline on minu vald/linn viie aasta pärast" jt. Nii saadakse teavet sellest, mida huvigrupid arvavad igapäeva elukeskkonnast ja selle võimalikust tulevikust. Tähtis on, et lastele eneseväljendamiseks antud teemad oleksid selgelt sõnastatud ja ülesanne arusaadav. Laste kaudu on arengukava koostamisprotsessi võimalik kaasata ka lapsevanemaid, korraldades näiteks tööde näitusi.

Atraktiivne üldsuse kaasamise vorm on arengukavas käsitletava objekti külastus, mis annab osalejatele võimaluse saada infot vahetust allikast ja näha asju oma silmaga. Sellised kohalesõidud on head inimestevahelise otsesuhtluse arenguks. Sellesse valdkonda kuulub ka näiteks avatud uste päeva korraldamine valla- või linnavalitsuses, kohaliku omavalitsuse hallatavas asutuses või munitsipaalettevõttes.

Arengu kavandamise väljundid on avalikkusele – kogukonna liikmetele, ettevõtjatele ja võimalikele investoritele – suunatud publikatsioonid, nagu arengukava lühikokkuvõtted või täistekstide trükised, mis annavad osalejatele tagasisidet ning motiveerivad neid jätkuvalt protsessis osalema. Sellised trükised muudavad arengu kavandamise tõelisemaks ka arengu kavandamise protsessis mitteosalevatele kogukonna liikmetele.

#### 4.2.2.9. Protsessi läbiviimise meetodid

Arengu kavandamise protsessi tulemuslikuks läbiviimiseks on vaja vastavalt ülesandele kasutada erinevaid töömeetodeid. Kõige üldisemalt jaguneb töö individuaalseks tööks ja rühmatööks (tabel 2).

Individuaalsete meetodite puhul pöörduakse ühe inimese poole korraga. Selline kontakt on sageli lihtsasti korraldatav ja võimaldab paremat



süvenemist osaleja teadmistesse, uskumustesse ja hoiakutesse. Inimesed on individuaalsete meetodite kasutamisel harilikult avatumad ja ausamad oma vastustes. Individuaalse töö miinus on üldine aeganõudvus – enamasti tuleb küsitleda paljusid inimesi, et saada laiem ja tasakaalustatum pilt olukorrast. Individuaalsed meetodid – intervjuu, ankeetküsitlus, ettepanekute kogumine ja tagasiside küsimine avalikkuselt – sobivad pigem teabe kogumiseks kui aruteluks ja otsuste vastuvõtmiseks.

Rühmatöö on individuaalsetest meetoditest raskemini korraldatav ja juhitav. Selle puhul võivad olla suureks probleemiks rühmasisesed võimusuhted, mis pärsvivad paljude asjaosaliste tegevust – seetõttu välditakse mitmete rühmatöö meetodite korral (nt fookusgrupi arutelu) väga erinevate inimeste osalemist. Teisest küljest on just rühmatöö see, mille abil pärssivaid võimusuhteid ületada ja kujundada koostööharjumusi erisuguste asjaosaliste vahel. Rühmatöö kaudu on võimalik jõuda sisulise kompromissi ja konsensuseni ning saavutada arutletavates küsimustes sünergiline tulemus. Rühmatöö tulemuslikkuse seisukohalt on sageli määrava tähtsusega, et ülesanne oleks selgelt ja arusaadavalt sõnastatud ning et see oleks intrigeeriv. Rühmatöö on kõige sobivam olukorra hindamiseks ja analüüsiks ning otsustamiseks. Rühmatöö näideteks on seminar, töökoosolek, rahvakoosolek, avalik arutelu, arengukonverents, Delphi meetod, konverentsimeetod ja rollimäng.

**Tabel 2. Töömeetodid**

	Piiratud osalus	Avatud osalus	Piiratud või avatud osalus
Individuaalse töö meetodid	Intervjuu Ankeetküsitlus	Ettepanekute kogumine Tagasiside avalikkuselt	
Rühmatöö meetodid	Seminar Töökoosolek Fookusgrupp Delphi meetod	Arengukonverents Rahvakoosolek Avalik arutelu	Konverentsimeetod Rollimäng Ajurünnak Avatud ruumi meetod

Teiseks oluliseks kriteeriumiks meetodite eristamisel on osaluse piiratus või avatus kõigile. Osalust piiravad protsessi juhid vastavalt seatud tööülesandele. Avatud töömeetodite korral osalemist ei piirata. Mitmete meetodite puhul ei ole põhimõttelist vahet, kas osalejad on kutsutud või osaletakse isiklikust initsiatiivist lähtuvalt. Osaluse piiratus ja avatus toetavad vastavalt protsessi kahte erinevat, kuid samavõrra olulist aspekti – nimelt meetodilist järjepidevust (piiratud osaluse puhul on oluliselt lihtsam tagada näiteks hinnangute võrreldavust üle aastate) ja demokraatiat. Töömeetodeid on täpsemalt kirjeldatud lisa 7.1.



## 4.3. Arengukava osad

Kesksel kohal kohaliku omavalitsuse üksuse arendustegevuses on valla või linna arengukava. Vastavalt arendustegevuse iseloomule ja strateegilise kavandamise loogikale võib kohalikus arengukavas eristada viit struktuuriosa:

- ❑ olukorra ülevaade – kirjeldused, analüüs ja hinnangud kohaliku omavalitsuse üksuse ning selle keskkonna seisundi ja arengute kohta;
- ❑ strateegia – kohalikus arendustegevuses seatud missiooni, väärtushinnangute ja visiooni, strateegiliste eesmärkide ja valikute ning eelnevast lähtuvate ülesannete terviklik strateegiliste väidete kogum;
- ❑ tegevuskava – strateegiale tuginev projektide ja tegevuste kirjeldatud, hinnatud, ajastatud ja ressurssidega kaetud süstematiseeritud loend;
- ❑ ressursikavad – arengukava elluviimiseks vajalike inim-, finants-, sotsiaalsete ja materiaalsete ressursside mobiliseerimise, kasvatamise ja kasutamise kavad;
- ❑ seire – arengustegevuse tulemuslikkuse hindamiseks vajalike näitajate ja nendega seotud protseduuride valik.

Järgnevas käsitletakse neid viit arengukava osa järgemööda ning tuuakse välja nende põhiolemus ja funktsioon kohaliku omavalitsuse üksuse arendamises, samuti antakse juhtnöore ja esitatakse näiteid, mis aitavad arengukava koostada. Silmas tuleb pidada, et totaalse strateegilise arendustegevuse protsessi korral tegeletakse kõigi nende osadega püsivalt, tuginedes selgele arendustegevuse organisatsioonile, kindlale juhtimisele ja laiale sotsiaalsele partnerlusele. Eelnev arendustöö on järgneva tegevuse alus ja lähtekoht.

### 4.3.1. Olukorra ülevaade

Teadmistepõhises üleilmastavas ühiskonnas muutub laiapõhjaline teadmine arendatava objekti, nähtuse või sotsiaal-majandusliku koosluse kohta järjest hädavajalikumaks. Teadmise väärtustamine arendustegevuses on vastutustundlikkuse märk ja üks edu tagajatest. Sellest tulenevalt on kohalikus omavalitsemises kogukonna liidritel tähtis ülesanne mõista kohaliku elu ümbritseva maailma kontekstis ning jagada seda mõistmist teiste kogukonna liikmetega.

Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemis ei ole sageli probleemiks mitte teadmise kui sellise puudumine, vaid selle killustatus ja peidetus. Üldiselt on kohaliku omavalitsuse organisatsioonis töötaval spetsialistil selge aru-

saam oma valdkonna probleemidest ja võimalustest, samas kui kogukonna teised liikmed (sh teiste valdkondade omavalitsusametnikud), keda küsimus samuti otseselt või kaudselt puudutab, ei pruugi teemat piisavalt valata. Selline olukord takistab tulemusliku dialoogi kujunemist.

Kohalikus arendustegevuses peab seda teadmistel põhinevat avalikku dialoogi vahendama olukorra ülevaade. Arengukava koostamisel on oluline jõuda ühisele arusaamisele olukorrast vallas või linnas ja selle väliskeskkonnas. Üksnes avalikule teadmisele tuginedes on võimalik kujundada ühtseid seisukohti kohaliku omavalitsusüksuse tervikliku arengu kohta. Ülevaate koostamise ajal muudetakse uusi arenguid tutvustavatel seminaridel, töörühmade koosolekutel ja arengukava teksti üle arutlemisel valdkonna ekspertide, spetsialistide ja omavalitsusjuhtide personaalne teadmine avalikuks teadmiseks, mille kohta saavad kõik huvitatud kodanikud oma arvamust avaldada ning mille põhjal tekib ka võimalus ja kompetents tõsiseid ettepanekuid teha. Olukorra ülevaade loob aluse kohaliku arengu demokraatlikuks ja teadmispõhiseks kavandamiseks.

#### **4.3.1.1. Teadmiste liigid arendustegevuses: andmed ja analüüs**

Kohaliku omavalitsuse olukorra ülevaade koosneb kahte tüüpi teadmistest: andmetest ja nende andmete analüüsist. Andmed jagunevad omakorda kvantitatiivseteks ehk arvandmeteks ja kvalitatiivseteks andmeteks. Kvantitatiivseid andmeid on kahte peamist tüüpi: absoluutarvudes ja suhtarvudes väljendatavad. Absoluutarvudes väljendatavad näitajad sobivad muutuste näitamiseks, suhtarvud (kõige sagedamini territooriumi, kogu elanikkonna või selle mingi osa suhtes) nii muutuste kui ka erinevuste hindamiseks võrdluses teiste kohalike omavalitsustega.

Näites 5 on ühiselt ära toodud nii absoluut- kui ka suhtarvud, mis iseloomustavad valimisaktiivust Viimsi vallas kohalike omavalitsuste valimisel aastatel 1993–2005. Absoluutarvud näitavad valimisnimekirjadesse kantud isikute ja hääletanute arvu kiiret kasvu. Suhtarvud iseloomustavad aga valimisaktiivsuse muutust ajas (see on samuti kasvanud) ning võrdlust Harjumaa üldise tasemega. Viimasest võrdlusest ilmneb tõsiasi, et valimisaktiivsus on Viimsi vallas viimastel valimistel märkimisväärselt ületanud maakonna keskmise väärtuse.

Enamasti on mõistlik arengukava tekstis kvantitatiivseid andmeid esitada arvjoonistena. See toob olulise paremini esile. Näites 6 ja 7 on kõrvutavalt toodud samad andmed tabeli ja joonisena.

Kuigi näites 6 on täpseid arvandmeid isegi enam (kokkuvõttev rida tabeli lõpus), demonstreerib arvjoonis (näide 7) peamist informatsiooni – nooremate õpilasarühmade suhtelist väiksust, õpilaste arvu vähenemist

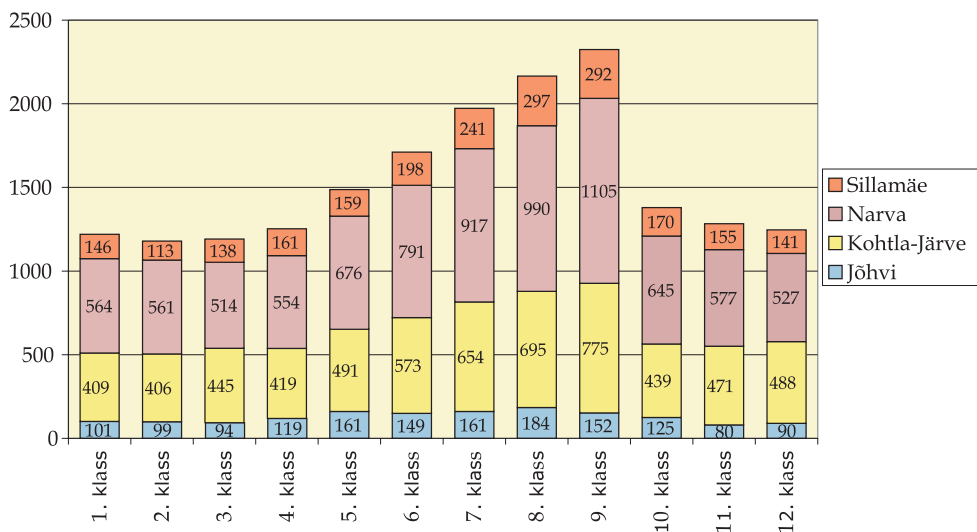
põhikooliklasside nooremate klasside suunas, õpilaste arvu kahanemist gümnaasiumiklassides ligi poole võrra – lugejale oluliselt kiiremini haaratavamalt.

**Näide 5. Elanike käitumine Viimsi valla kohaliku omavalitsuse valimistel aastatel 1993–2005**

	1993	1996	1999	2002	2005
Valimisnimekirja kantud isikud Viimsi vallas	3581	3875	4746	6624	8802
Hääletanute arv Viimsi vallas	1937	2209	3317	4571	5329
Hääletanute % Viimsi vallas	54,1	57,0	69,9	69,0	61,3
Hääletanute % Harjumaal	58,6	52,9	50,4	54,3	51,1

**Näide 6. Õpilaste arv Ida-Virumaa suuremate linnade koolide päevaõppes (2003/2004. õppeaasta alguses)**

	1. klass	2. klass	3. klass	4. klass	5. klass	6. klass	7. klass	8. klass	9. klass	10. klass	11. klass	12. klass
Jõhvi	101	99	94	119	161	149	161	184	152	125	80	90
Kohtla-Järve	409	406	445	419	491	573	654	695	775	439	471	488
Narva	564	561	514	554	676	791	917	990	1105	645	577	527
Sillamäe	146	113	138	161	159	198	241	297	292	170	155	141
Kokku	1467	1422	1429	1513	1827	2060	2375	2569	2715	1570	1434	1378



**Näide 7. Õpilaste arv Ida-Virumaa suuremate linnade koolide päevaõppes (2003/2004. õppeaasta alguses)**

Vastavalt eesmärkidele saab arvandmeid kasutada lähtepunktina mõõdikute ning indikaatorite (tulemusnäitajate) seadmisel. Arvandmete puhul on kriitiline terviklike aegridade olemasolu, st andmete järjepidev kogumine ühtse definitsiooni alusel. Samuti tuleb silmas pidada, et võrdlus teiste kohalike omavalitsuse üksustega on võimalik ainult siis, kui kasutatavad andmedefinitsioonid on samad. Viimane tingimus on üldjuhul täidetud vaid seaduste poolt üleriigiliselt nõutud toimingute ja praktikate korral.

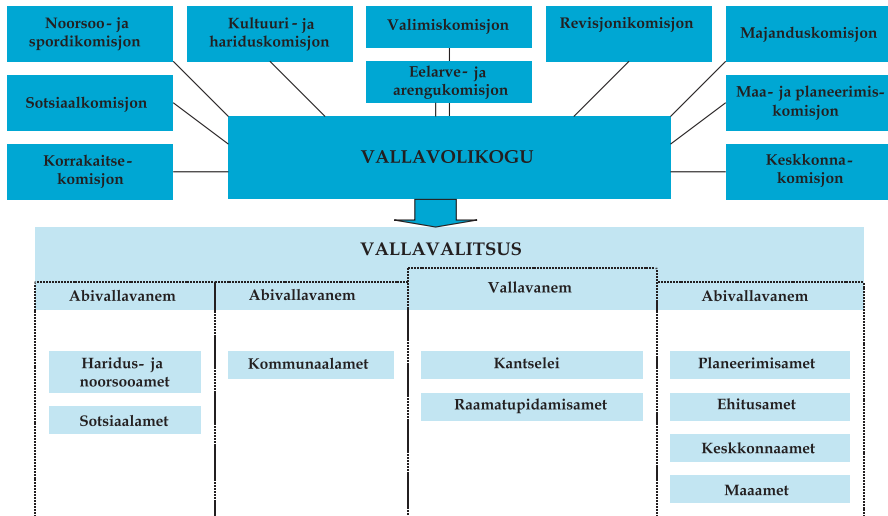
Kvalitatiivsel olukorra kirjeldamisel on peamine võimalus kasutada teksti, fotosid, skeeme ja kaarte. Tekst võib sisaldada struktureerimata kirjeldusi, seletusi või loendeid. Paljud kogutud loendid ei pruugi olla arengukava põhiteksti osaks, vaid need võib vajaduse korral ära tuua lisa-des. Samamoodi kvantitatiivandmete puhul on oluline loendeid perioodiliselt, samadele alustele tuginedes uuendada. Sellised loendid pakuvad võimalusi arvandmete loomiseks ja trendianalüüsiks.

Mõnikord on olulisima väljatoomisel abiks foto kasutamine. Näites 8 on toodud Jõhvi positsioneerimise analüüsis illustratsioonina kasutatud kollaaž, mis visuaalsete vahenditega näitab Jõhvi ja selle ümbruse kontrastiderohket reaalsust. Foto kui ühe usaldusväärseima andmekandja funktsioon on veenvalt esitada argument arendusprotsessis osalejatele ja võimalikele koostööpartneritele.



**Näide 8. Jõhvi positsioneerimise analüüsis kasutatud illustratsioon**

Teistel juhtudel sobib ülevaatesse paremini eksisteerivate seoste väljatoomine skeemi kujul. Tüüpiline näide on siin kohalike omavalitsusorganite struktuuri ja alluvussuhete kirjeldus skeemi vormis (näide 9).



Näide 9. Viimsi valla kohaliku omavalitsuse struktuur

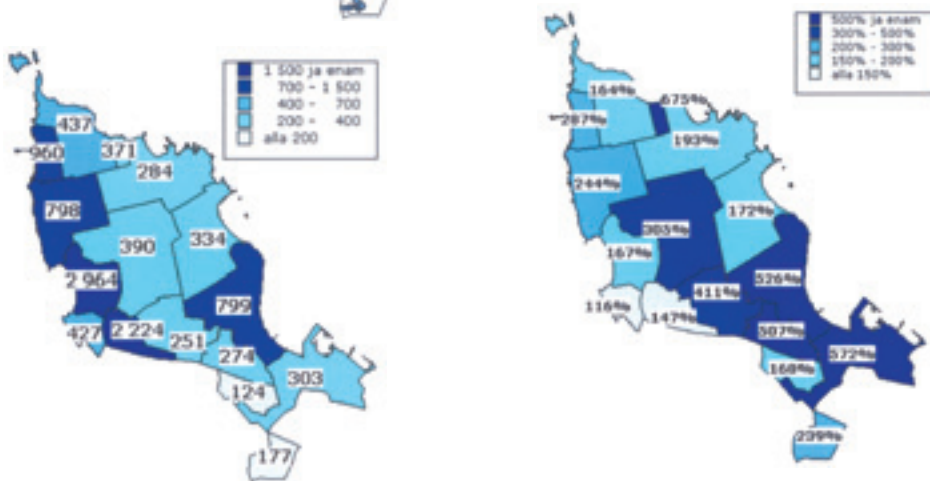
Territooriumi kirjeldamisel on parim vahend teemakaart, mis näitab organisatsioonide ja objektide paiknemist ning nähtuste levikut. Eriti oluline on näidata objektide või nähtuste levi seoses asustuse ja elanikkonna paiknemisega. Hästi koostatud teemakaardid on ka head kohaturunduse instrumentid. Näites 10 on korruga ja võrreldavana esitatud Viimsi valla mandriosa asustuse territoriaalne levik, elanike arv asulate kaupa ning viimaste kiire kasvu aastate rahvaarvu muutus asulates. Nagu näha, on asustus koondunud valdavalt rannikualale, suuremad asulad jäävad lõunasse, Tallinna piiri lähedale. Rahvaarvu kasv on kõige kiirem aga valla kesk- ja idaosas, seal kus rahvaarv on kuni viimase ajani olnud suhteliselt väike ja asustus hõredam kui mujal.

Kogutavad andmed on aluseks kohaliku omavalitsuse üksuse olukorra analüüsiks. Teabest on kasu siis, kui selle põhjal tehakse järeldusi, hinnatakse olukorda ja kavandatakse võimalikke tegevusi. Oluline on võrrelda ennast sarnaste omavalitsusüksustega, otsida edu või ebaedu põhjusi ja nendest õppida. Sageli tuleb kasuks kui andmeid kogutakse ja kirjeldusi koostatakse paikkondade kaupa. See annab võimaluse analüüsi täiendada omavalitsusüksuse sisese piirkondliku mõõtmega. Analüüs on ka vahend diskussioonide struktureerimiseks ja nendes osalejatele asjakohaste küsimuste esitamiseks, arendades järk-järgult ühiseid teemasid. Mõistlik on, kui kõik töörühmade ja juhtrühma liikmed tutvuvad eelnevalt arvandmete ja kirjeldustega kas individuaalselt või siis seminaridel. Hinnangud olukorra kohta peavad lähtuma eelkõige faktidest. Oluline on tagada kirjeldavate andmete ja hinnangute kooskõla.

Saadud kogemused Eesti kohalike omavalitsuste statistiliste andmetega kinnitavad, et omavalitsusüksustes on väga vähe kohalikul tasandil



Näide 10. Viimsi valla mandriosa asustus, asulad ja nende rahvaarv ning elanike arvu muutus Viimsi valla mandriosa külates aastatel 2000–2005



koostatavaid andmebaase, mida saab kasutada analüüsiks. Tavaliselt kogutakse andmed üks kord kokku ja paremal juhul tehakse selle põhjal hetkeolukorra analüüs. Arvandmete dünaamika lünklikkuse tõttu ei saa koostada statistilisi aegridasid ja neil põhinevaid prognoose. Muret teeb kehv andmekvaliteet ja andmedefinitsioonide puudumine. Seetõttu tuleb rohkem kasutada üleriigiliselt kogutavaid andmeid (Eesti Statistikaamet, riiklikud registrid), kvalitatiivseid kirjeldusi ja eksperthinnanguid.

Kooskõlas arendustegevuse juhtimise tasanditega saab ka analüüsi puhul eristada nelja tasandit:

- situatsiooni analüüs,
- operatiivne analüüs,
- taktikaline analüüs,
- strateegiline analüüs.

Operatiivne ja taktikaline analüüs tegelevad vastavalt operatiivsete ja taktikaliste küsimuste lahendamisega. Seda laadi analüüs toimub valdavalt mitteformaalsel kujul arendustegevuses osalejate mõtetes või arute-



ludes. Arengu kavandamisel ja ülevaate koostamisel neile liikidele olulist tähelepanu ei pöörata, mis ei tähenda aga seda, et nende tase ei mõjutaks oluliselt arendustegevuse edukust. Küll sõltub sellise analüüsi kvaliteet pigem kohaliku omavalitsuse töötajate teadmistest, kogemustest ja oskustest kui kasutatavatest meetoditest ja protsessi juhtimisest. See kehtib ka situatsiooni analüüsi kohta, kus inimeste personaalsed omadused veelgi tähtsamat rolli mängivad.

Tõsiselt tuleb arengu kavandamisel suhtuda aga strateegilisse analüüsi, milles tegeletakse kohaliku omavalitsuse üksuse strateegilise positsiooni mõistmisega. Strateegiline analüüs ei tohiks olla liiga minevikukeskne, vaid peaks keskenduma hoopis olemasolevale situatsioonile ja tulevikusuundumustele. Selle siht on formeerida vaade organisatsiooni tänapäeva ja tuleviku heaolule, seega ka headele strateegilistele valikutele.

Strateegilises analüüsis küsitakse:

- Millised muutused toimuvad keskkonnas ja kuidas need mõjutavad kohaliku omavalitsuse haldusorganeid ja nende tegevusi?
- Mis on kohaliku omavalitsuse üksuse ressursside tugevus muutuste ja ümbritseva maailma kontekstis?
- Mille poole linna või valla kodanikud, kodanikuühendused, kohalikud ettevõtted, asutused ja teised sotsiaalsed kooslused püüdlavad ning kuidas püüdlused seostuvad praeguse positsiooniga ning sellega, mis võib juhtuda tulevikus?
- Milline on lõhe kohaliku omavalitsuse üksuse praeguse ja soovitava positsiooni ning praeguse strateegia vahel?

Lisaks neile analüüsi tasanditele võib eristada ka kohaliku omavalitsuse üksuse totaalset analüüsi, milles püütakse haarata valla või linna elu selle täielikkuses. See on pigem mineviku ja olevikuga kui tulevikuga tegelev analüüs. Selle üks ülesandeid on seada erinevad juhtimise ja analüüsi tasandid kohaliku omavalitsuse üksuse arendustegevuse kui terviku konteksti. Analüüsi totaalne lähtepunkt sobib ka siis, kui strateegilistes küsimustes valitseb veel või taas ebamäärasus. Viimane ei tähenda aga seda, et analüüsi vajalikkus kaob. Pigem on niisugused analüüsid selleks aluseks, millelt strateegiate kujundamine võimalikuks saab. Strateegilises ja totaalsetes analüüsis kasutatakse eri meetodeid, mida käsitletakse lähemalt jaotises 4.3.1.4.

Arengukava koostamisel loodud olukorra ülevaade peaks kohaliku omavalitsuse üksuse toimimises olema suurema tähtsusega kui ainult sisend arengu strateegilisse kavandamisse. Andmeid ja analüüse võib vaja minna ka jooksvalt taktikalisel ja operatiivsel tasandil toimivas töös. Ülevaade ei tohi olla ühekordse aktsiooni tulemus, vaid selle eesmärk on pakkuda väärtuslikku teadmist, mida kasutatakse iga päev. Ülevaates



sisalduv teadmine peab olema kättesaadav ja päevakohane töövahend, et võimaldada ka rutiinsete toimingute hindamist. Samuti tuleks ülevaadet olukorrast vaadelda kui pidevat, uuendamist vajavat protsessi, millesse on haaratud kogu kohaliku omavalitsuse haldusorganisatsioon.

Olukorra ülevaate koostamine peab parandama ja ühtlustama kompetentsust, millelt lähtudes asutakse ühiselt kujundama arengustrateegiat ja koostatakse tegevuskava. Kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimise ja haldamise seisukohalt on tähtis tagada loodud teadmiste kättesaadavus volikogu ja valitsuse liikmetele ning haldusaparaadi spetsialistidele nende töös. Arengukava ülevaate koostamine peaks olema seotud toimiva, pidevalt aktualiseeritava andmebaasi loomisega, et saada ettekujutus kohaliku omavalitsuse üksuse olukorrast.

Olukorra ülevaade on sisendiks arengukava teistesse osadesse. Sellele teadmisele tuginedes kujundatakse kohalik arengustrateegia. Lähtudes olukorra ülevaate koostamisel kogutud andmetest ja nende põhjal tehtud analüüsides, on võimalik hinnata ja prioritseerida tegevuskava projekte. Lõpuks on olukorra ülevaade hea alus arengu üldisel seirel. Kogutavad kvantitatiivsed näitajad toimivad kui arengutaseme mõõdikud. Selleks on vajalik ühtsetel alustel saadud andmete aegridasid. Metodoloogilise järjepidevuse puhul on võimalik arengu seireks kasutada ka erinevaid kvalitatiivseid ja kvantifitseeritavaid hinnanguid.

#### 4.3.1.2. Olukorra ülevaate struktuur

Kohaliku omavalitsuse olukorra ülevaade on mõistlik koostada valdkondlike alaosade kaupa, millele saab toetada kohaliku omavalitsuse üksuse tervikliku käsitluse. Valdkonnad jagunevad kaheks – üldvaldkondadeks ja teemavaldkondadeks ehk haldusala valdkondadeks. Näites 11 on toodud kolme Eesti kohaliku omavalitsuse üksuse arengukavas kasutatud valdkondlik jaotus.<sup>2</sup> Läbivate teemadena esinevad seal järgmised valdkonnad, mida kõiki tuleks valla või linna arengukavas ka käsitleda:

- valla või linna asend;
- territooriumi, sealhulgas looduse iseloom;
- rahvastik ja asustus, sh paikkondlik jaotus;
- tööhõive ja ettevõtlus;
- kogukonna sotsiaalne organiseerumine (mittetulundussektor, vörgustikud, sisemine ja välimine koostöö);
- kohaliku omavalitsuse juhtimine ja haldamine.

Suuremate kohaliku omavalitsuse üksuste puhul võib juhtimises eraldi valdkonnana välja tuua ka eelarveküsimused ja kohaturunduse.

<sup>2</sup> Näites on rasvase kirjaga esile toodud valdkonnad, mis on eristatud arengukava põhittekstis, ja tavalise kirjaga need, mis sisalduvad lisas.

	<b>Pärnu linna arengukava</b>	<b>Rae valla arengukava</b>	<b>Viimsi valla arengukava</b>
<b>Üldvaldkonnad</b>	Asend, territoorium ja keskkond	Territoriaalne asend	Asend ja territoorium
	Elanikud	Rahvastik	Rahvastik ja asustus
		Asustussüsteem	
	Ettevõtlus	Tööjõud, hõive ja ettevõtlus	Tööjõud, töö ja ettevõtlus
	Ettevõtlus, avalikud teenused ja mittemulundustegevus		
		Kesk-kond	
	Juhtimine ja eelarve	Valitsemine	Kohalik omavalitsus
	Halduskeskus		
Linnaturundus			
<b>Teemavaldkonnad</b>	Alus- ja üldharidus	Haridus (alusharidus; üldharidus; huviharidus ja noorsootöö)	Haridus
	Kutseharidus ja täiendõpe		
	Kõrgharidus		
	Huviharidus ja noorsootöö		
	Kultuur	Kultuur, sport ja vaba aeg	Vaba aeg, kultuur, sport
	Sport		
	Sotsiaalhoolekanne	Sotsiaalne kaitse ja tervishoid	Sotsiaalne kaitse
	Tervishoid		Tervishoid
	Turvalisus		Avalik kord ja turvalisus
	Linnaplaneerimine		Maakasutus, ehitus ja territoriaalne planeerimine
	Linna- ja elamumajandus	Majandus ja tehniline infrastruktuur (teed ja transport; energiavarustus, veevarustus ja kanalisatsioon; infokommunikatsioon; jäätmemajandus, haljastus ja heakord; elamumajandus)	Tehnilised infrastruktuurid, kommunaalmajandus ja keskkonnakaitse
	Loodus ja keskkonnakaitse		
	Turism ja puhkemajandus		

Näide 11. Olukorra ülevaate valdkondlik jaotus valitud kohalikes arengukavades

Teemavaldkondade eristamiseks on mitmeid võimalusi. Vastav jaotus võib lähtuda:

- kohaliku omavalitsuse organisatsiooni struktuurist,
- protsessis osalejate kompetentsusest,
- kehtivast eelarve tegevusalade klassifikatsioonist.

Valdkondade valik omavalitsusorganite poolt sõltub linna või valla eripärast, kohaliku omavalitsuse üksuse haldussuutlikkusest ja enesele võetud ambitsioonist. Teatavasti on kohaliku omavalitsuse üksusel Eestis täiendavate vabatahtlike kohalike ülesannete enesele võtmise õigus. Nii näiteks on kuurortlinna Pärnu puhul igati loomulik, et eraldi käsitlust on leidnud turismi ja puhkemajanduse valdkond. Pärnu linna ja Viimsi valla jaoks on oluliseks kohaliku elu küsimuseks avalik kord ja turvalisus. Suuremates üksustes võib olla otstarbekas valdkondi jaotada omakorda alavaldkondadeks. Väiksemates üksustes, kus üks kohaliku omavalitsuse ametnik tegeleb sageli korraga mitme valdkonnaga (vt Sepp ja Noorkõiv, 2006), võib otstarbekam olla kui üks teemarühm käsitleb mitut lähedast valdkonda. Suuremate ja väiksemate omavalitsusüksuste ühtse süsteemi jaoks, mis lihtsustaks arengukavade omavahelist võrdlemist, on vajalik valdkondade kahetasandiline struktuur – üldine jaotus, mille sees on võimalik vajaduse korral välja tuua eraldi alamvaldkondi.

Kuidas iganes arengukava olukorra ülevaade on struktureeritud, tuleb igal juhul suuresti kasuks, kui samast valdkondlikust jaotusest peetakse kinni kogu arengu kavandamise protsessi ulatuses. Vastavalt arengukavas kasutatavale valdkondlikule jaotusele moodustatakse ka teemarühmad. Väga oluline on ka see, et valdkonna töörühma oleks võimalik moodustada selliselt, et kõik rühma liikmed oleksid enam-vähem kompetentsed käsitletavas valdkonnas. Nii võib mõnes linnas või vallas olla mõttekas moodustada ühine töörühm huvihariduse ja noorsootöö alal, teises aga üldhariduse ja huvihariduse kohta, kusjuures noorsootööga tegeletakse hoopis turvalisuse või sotsiaalvaldkonna töörühmas.

Linna või valla olukorra ülevaate koostamise tulemuseks on niisiis arvandmeid, tekstilisi ja graafilisi kirjeldusi ning hinnanguid sisaldav valdkonniti organiseeritud andmekogu, samuti valdkondi ja kohaliku omavalitsuse üksust kui tervikut käsitlevad analüüsid. See, kui palju kogutavatest andmetest ja tehtud analüüsides sisaldub arengukava põhitekstis, ei ole arengu kavandamise seisukohalt esmatähtis. Kui eelistatakse arengukava näha lühikese ja lööva tekstina, mis on mõeldud laiale auditooriumile ning millel peaks olema ka turunduslik väärtus, siis tuleb keskenduda tulevikku suunatud eesmärkidele, selgetele prioriteetidele ja konkreetsetele tegevustele. Sellisel juhul on otstarbekas ülevaate osa, eriti selle valdkondlik sisu, paigutada lisadesse või säilitada elektrooniliselt. Oluline on, et arengu

kavandamises osalejad valdaksid ülevaate koostamise ja selle arutamise protsessi tulemusena adekvaatset, läbimõeldud teadmist kohaliku omavalitsuse üksuse kui terviku ning nende endi valdkonna kohta.

#### 4.3.1.3. Andmed olukorra ülevaates

Linna või valla ja selle keskkonna kohta käivad andmed on kõige otstarbekam koondada valdkondlikult organiseeritud andmebaasi, mida pidevalt, vastavalt andmete tekkimisele täiendatakse. Sellisel juhul saab neid kõige käepärasemalt ning vajadusele vastavalt võtta analüüside aluseks ja lisada arengukava teksti.

Teemavaldkondade kohta andmete kogumisel on ülesande paremaks struktureerimiseks otstarbekas eristada kolme kirjeldusobjekti:

1. vald või linn kui kohalik territoriaalne sotsiaal-majanduslik süsteem, territoriaalne kooslus, mille olukorra paremaks muutmisele on kohalik arendustegevus suunatud;
2. vald või linn kui kohaliku omavalitsuse üksus koos omavalitsusorganite ja nende poolt hallatavate asutuste, varade ja finantsvahenditega, mis on arendustegevuse peamine kavandaja, vastutaja ja elluviija;
3. linna või valla väliskeskond, mis mõjutab kohalikku arengut ja arendustegevust.

Üldvaldkondade kirjeldusel jääb kohaliku valitsus- ja haldusorganisatsiooni käsitus ära – andmekogumisel pööratakse tähelepanu üksnes nähtusele endale ja selle väliskeskkonnale.

##### 4.3.1.3.1. Kohalik territoriaalne sotsiaal-majanduslik kooslus

Kohaliku territoriaalse koosluse kohta käivad andmed jaotuvad kõige üldisemalt kolmeks:

- kohalikke nähtusi kirjeldavad faktiandmed;
- kohalike elanike subjektiivsed hinnangud kohaliku elu kohta ja kujutlused seoses kohaliku eluga;
- väljastpoolt linna ja valda antud hinnangud ja kujutlused.

Olukorra ülevaate koostamisel koguda soovitatavate arvandmete miinimumloendid valdkondade kaupa on toodud lisas 7.2. Tekstilised andmed peaksid keskenduma valdkondades tegutsevate oluliste organisatsioonide ja pakutavate teenuste süsteemsele kirjeldamisele ning tähtsate objektide loetlemisele.

Pärnu linna arengukava lisa tervishoiu osas kohaliku perearstisüsteemi kohta kirjutatut võib võtta kui valdkonna või selle alaosa tekstilise kirjeldamise näidet. Esmalt loetletakse valdkonnas tegutsevad organisatsioonid ja iseloomustatakse nende suurust ning olulisust süsteemis:

Linna elanikele osutab perearstiabi 28 sertifikaati omavat perearsti järgmistes keskustes:

- OÜ Pärnu Perearstid (Suur-Sepa 14), 19 perearsti;
- OÜ Ülejõe Perearst (Jannseni 5), 4 perearsti;
- OÜ Fons Perearstid (Jannseni 5), 2 perearsti;
- OÜ Mai Perearstid (Metsa 28), 4 perearsti.

Seejärel kirjeldatakse lühidalt nende tegutsemise laadi, asukohta ja tingimusi:

*Nimetatud osaiühingud on kõik asutanud perearstid, kuna tervishoiuteenuste korraldamise seadusest tulenevalt võivad perearstid tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana või üldarstiabi osutava äriühingu kaudu. Perearstikeskused on määratletud regiooniti linnaosades eeldusega viia teenus patsiendi elukohale lähemale, muuta see väiksemast arstide kooslusest tulenevalt ka mugavamaks ja patsiendikeskemaks. Keskused paiknevad vastavalt Kesklinnas, Ülejõel ja Mai elamurajoonis.*

Järgmises lõigus tuuakse esile olulisim viimastel aastatel toimunud muudatus süsteemis ning osutatava teenuse üldine maht:

*Alates 2001. aasta lõpust on Pärnu linnas sisse seatud perearstide valvevastuvõtt laupäeviti vastavalt valvegraafikule. 01.12.2003 seisuga oli Pärnu linna perearstide nimistutes kokku 51 328 inimest (sh ka kindlustamata). Perearsti nimistu keskmiseks suuruseks on ca 1833 elanikku.*

Teenuse mahtude üksikasjalikumal kirjeldusel seotakse eelnevalt loetletud ja kirjeldatud organisatsioonid ja teenused arvandmetega ning väljendatakse teadmist tabeli kujul (näide 12).

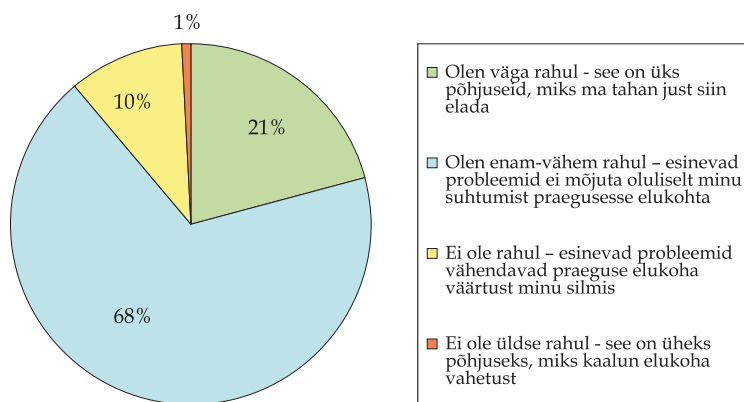
#### Näide 12. Üldarstiabi Pärnu linnas 2003. aastal

	OÜ Pärnu Perearstid (19)	OÜ Ülejõe Perearstid (4)	OÜ Fons Perearstid (2)	OÜ Mai Perearstid (2)
Täiskasvanute ambulaatorseid visiite	77 581	21 684	6966	12 042
Laste ambulaatorseid visiite	18 226	6 309	94	9 682
Ambulaatorseid visiite kokku	95 807	27 993	7060	21724

Oluline on silmas pidada, et nii nagu arvandmetele lisab ka kirjeldustele ja loenditele väärtust see, kui neid koostatakse regulaarselt igal aastal. Sellisel juhul saab võimalikuks võrdlus eelmise perioodiga ja trendide mõistmine. Näiteks võiks sellisest perearstikeskuste loendi aegreast ilmned, et võrreldes eelmiste aastatega on toimunud perearstide kontsentree-

rumine suurematesse keskustesse ja ühes sellega on kahanenud perearsti asukohast tulenev kättesaadavus. Kirjelduste ja loendite täpne sisu sõltub kahtlemata kohaliku omavalitsuse üksuse iseloomust.

Elanike rahulolu teadasaamiseks on vaja läbi viia eraldi rahulolu küsitlusi. Kuigi nende teostamine tähendab lisakulu kohalikele eelarvele, annavad just sellised uuringud võimaluse arendustegevuse hindamiseks kogukonna kui terviku vaatepunktist. On ju elanike soodne hinnang oma linna või valla arengutasemele üks peamisi arendustegevuse motivaatoreid. Näites 13 on esitatud Viimsi valla elanike rahulolu oma kodupiirkonna turvalisusega nelja hinnanguvariandiga skaalal. Piirduda ei tohiks ühekordse katsetusega, vaid küsitlust tuleks sama metoodika alusel teatud perioodi (nt 2–4 aasta) järel korrata. Nii on võimalik hinnata vahepealse arendustegevuse tulemuslikkust.



**Näide 13. Viimsi valla elanike rahulolu oma piirkonna turvalisuse tasemega**

Linna või valla üldise maine ja kuvandi selgitamiseks tuleb küsitleda ka teiste, kohaliku omavalitsuse üksuse seisukohast mingil põhjusel oluliste regioonide elanikke. Kõige ökonoomsem on selliseid andmeid omandada mõne laiema üleriigilise või rahvusvahelise uuringu raames. Eestis on seda laadi küsitlusi tehtud eelkõige turismi aspektist lähtuvalt.

#### 4.3.1.3.2. Kohalik valitsus- ja haldusorganisatsioon

Kohaliku omavalitsuse organisatsiooni ülevaates on oluline eristada organisatsiooni üldist ja valdkondlikku käsitlust. Kui valitsemise teemarühmas keskendutakse valitsus- ja haldusorganisatsiooni terviklikule kirjeldusele, siis valdkondlikud teemarühmad tegelevad vastava valdkonna omavalitsusliku juhtimise ja haldamisega täpsemalt. Olukorra ülevaates tuleb eraldi tähelepanu pöörata järgmistele aspektidele ja nende kohta andmeid koguda:

- kohalikud omavalitsusorganid,
- kohaliku omavalitsusüksuse hallatavad asutused ja tema omandis olevad ettevõtted,
- kohaliku omavalitsusüksuse varad,
- kohalik eelarve,
- kohalikud arengudokumendid,
- kohaliku omavalitsuse juhtimis- ja halduskultuur,
- omavalitsusorganite partnerlus.

Järgnevas vaadeldakse kõiki neid punkte järgemööda natuke lähemalt ning antakse soovitusi andmete ja nende kogumise vormi kohta.

### **Kohalikud omavalitsusorganid**

Lisaks üldistele arvandmetele (vt lisa 7.2 valitsemise osa) kirjeldatakse siin volikogu juures moodustatud komisjonide jaotust, valitsuse koosseisu ja valitsuse liikmete vastutusalasid, samuti haldusaparaadi suurust ja struktuuri. Kõigis valdkondades näidatakse eraldi, milline on volikogu, valitsuse ja haldusaparaadi koosseis vastava valdkonna juhtimise ja haldamise seisukohast. Organisatsiooni hindamiseks ning vastutajate ja teostajate määramiseks arengukava tegevuskavas on oluline, et arengu kavandamise ja arengukava elluviimisega tegelevatele isikutele oleks kiiresti kättesaadavad ka volikogu komisjonide, valitsuse liikmete ning osakondade ja spetsialistide ametijuhendid neis sisalduvate tööülesannetega ning töötajate tööplaanid.

Need andmed ei peaks loomulikult sisalduma arengukava tekstis, kokkuvõtte neist võib vajaduse korral ära tuua arengukava lisades. Peamine on aga nende kasutamine avalike töömaterjalidena, et kõik vastava töörühma liikmed ning teised arengu kavandamisel osalejad teaksid, kuidas on valdkonna haldamine omavalitsuses reguleeritud. Selle teadmise põhjal võib näiteks välja kasvada teadlikkus vajadusest suurendada või vähendada valdkonnaga tegelevat inimressurssi omavalitsusorganites, muuta ametnike tööülesandeid jms.

### **Kohaliku omavalitsusüksuse hallatavad asutused ja tema omandis olevad ettevõtted**

Kohaliku omavalitsuse hallatavate asutuste ja omavalitsuse omandis olevate ettevõtete sisulist tegevust kirjeldatakse koos teiste organisatsioonide tegevusega vastava valdkonna territoriaalse koosluse käsitluses. Valitsus- ja haldusorganisatsiooni käsitluse vaatepunktist tuleb eraldi tähelepanu pöörata kohaliku elu küsimustega tegelemise vormilisele küljele, omavalitsuslike ülesannete täitmiseks loodud või omandatud asutuste ja ettevõtete ning omavalitsusorganite vaheliste sidemete iseloomule.



Nii täidab Viimsi valla arengukavas seda funktsiooni ülevaatlik tabel, kus on kirjas kõik valla osalusega ettevõtted ja sihtasutused, valla osaluse suurus ja ettevõtte tegevuse laad (näide 14).

#### Näide 14. Viimsi valla (kaas)omandis olevad ettevõtted ja sihtasutused

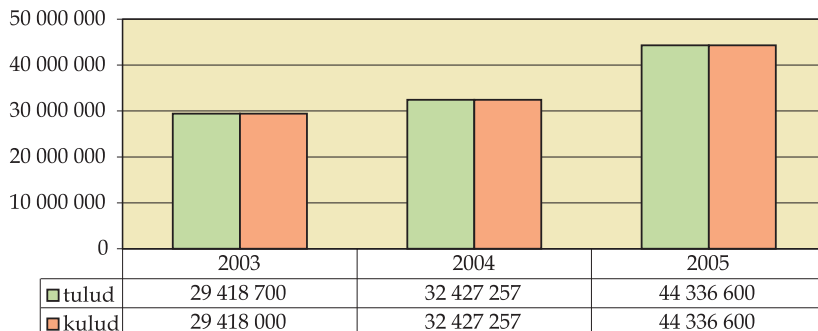
Nimi	Valla osalus (%)	Osutatav teenus
AS Viimsi Vesi	100	Valla veemajanduse arendamine
AS Rannapere Pansionaat	100	Pansionaat eakatele
AS Viimsi Haigla	34,3	Tervishoiuteenus
AS Harel	2,5	Ajakirjandus
OÜ Viimsi Valla Arenduskeskus	100	Detailplaneeringud
OÜ Viimsi Haldus	100	Kinnisvara haldamine ja ehitustööd
Sihtasutus Viimsi Arengufond	100	Valla arenguprojektide finantseerimine
Sihtasutus Viimsi Kodanikekaitsefond	100	Valla turvalisuse projektide finantseerimine
Sihtasutus Rohuneeme Puhkekeskus	100	Rohuneeme Puhkekeskuse väljaarendamine
Sihtasutus Meremeeste Hoidja	100	Skulptuuri Meremeeste Hoidja rajamine
Sihtasutus Naissaare Merekindluse Raudtee	100	Naissaare kitsarööpmelise raudtee kordategemine ja kasutuselevõtmine

#### Kohaliku omavalitsuse varad

Varade üldine kirjeldus peaks sisalduma vastavalt kehtiva kontoplaani koodidele kohaliku omavalitsemise teemavaldkonna all. Välja tuleks tuua varade väärtus ja selle muutumine, kohaliku omavalitsuse omandis olevate hoonete ja muude materiaalsete varade loend või loendi kokkuvõte ning väärtus, samuti omavalitsuse osaluse väärtus äriühingutes. Valdkondade kaupa kirjeldatakse täpsemalt vastavate materiaalsete varade mahtu ja seisundit ning kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingute ja hallatavate asutuste majandusnäitajaid. Andmed varade kohta pakuvad sisen-dit arendustegevust võimaldavatesse ressursikavadesse. Samuti annavad need arutlusainet enne strateegilisi otsustusi kohaliku omavalitsuse, era- ja mittetulundussektori osakaalude kohta avalike kohaliku elu küsimustega tegelemisel.

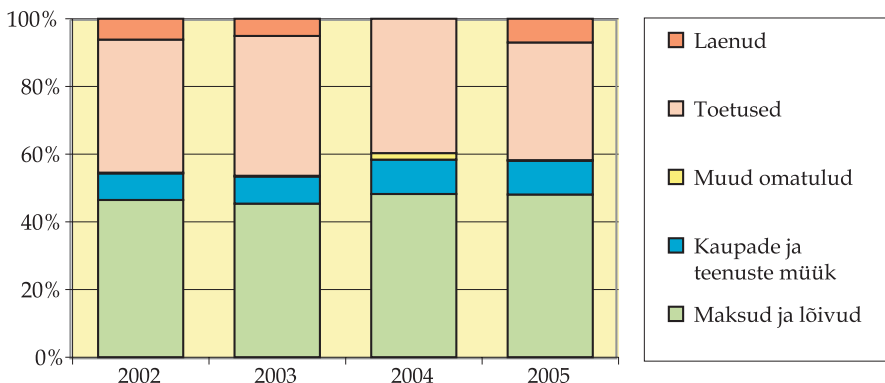
## Kohalik eelarve

Kohaliku eelarve tervikkirjeldus on osa valitsemise valdkonna ülevaatest. See peaks sisaldama üldist eelarve tulude ja kulude ning nende vahe suuruse ja muutuse käsitlust. Näites 15 on toodud viimaste aastate üldandmed Sindi pidevalt kasvanud linnaeelarve mahu kohta.



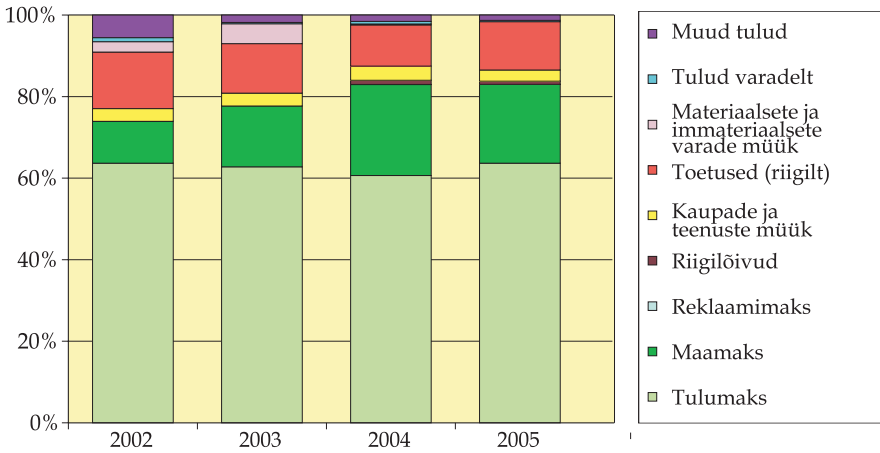
**Näide 15. Sindi linnaeelarve tulud ja kulud koos finantseerimistingutega aastatel 2003–2005 (EEK)**

Eelarve tulude kirjeldamisel on oluline välja tuua üldise struktuuri muutused vastavalt peamiste tululiikidele. Sindi linnaeelarve tulude vaatlus näitab, et viimastel aastatel on tulude laekumine peamistest allikatest olnud küllaltki stabiilne (näide 16). Olulisemalt mõjutab tulude struktuuri laenude võtmine eelarveaasta jooksul.



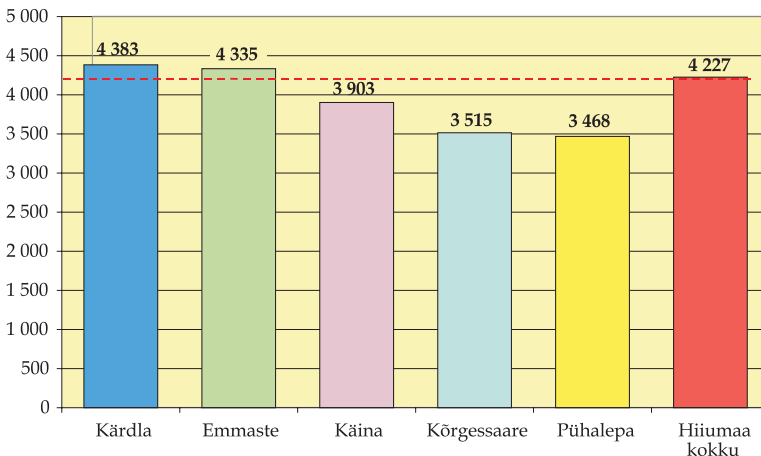
**Näide 16. Tululiikide osakaal Sindi linnaeelarves aastatel 2002–2005**

Viimasi vallaeelarve mõnevõrra detailsem tulude jaotus näitab aga üsna selgeid trende eelarvetulude jaotuses – aastatega on maamaksu osakaal tõusnud ning riigi poolt eraldatavate toetuste ja muude tulude osakaal vähenenud (näide 17).



Näide 17. Viimsi vallaelarve puhastulude jaotus aastatel 2002–2005

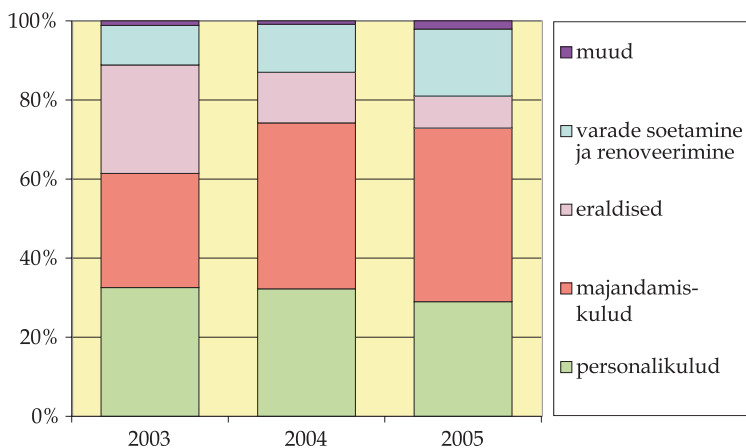
Lisaks tulude üldise struktuuri kirjeldusele on kasulik eristada kohaliku omavalitsuse üksuse arengu ja majandustegevuse iseloomustamiseks põhinäitajad ning kirjeldada nende muutumist ajas. Sobivamad omavalitsuse arengut iseloomustavad näitajad eelarve tulude poolelt on füüsilise isiku tulumaks ja maamaks. Näites 18 on võrdluse all Hiiumaa kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvetesse elaniku kohta laekunud tulumaksu suurus. Erinevused maakonna keskmist taset ületavate Kärddla ja Emmaste ning neile oluliselt alla jäävate Pühalepa ja Kõrgessaare vahel tulevad joonisel selgelt esile.



Näide 18. Tulumaksu laekumine Hiiumaa kohaliku omavalitsuse üksustes ühe elaniku kohta 2004. aastal (EEK)

Kohaliku omavalitsuse organisatsiooni majandustegevust iseloomustavad hästi kaupade ja teenuste maht ning selle muutumine, tulude suurus materiaalsete ja immateriaalsete varade müügist ning selle muutumine, aga samuti toetuste struktuur, eeskätt jooksvateks kuludeks ja põhivara soetamiseks määratud sihtotstarbeliste toetuste mahtude ja omavahelise suhte muutused. Teavet olukorra hindamiseks pakub vastavate suhtarvude võrdlus maakonna, Eesti keskmise ja parima tasemega.

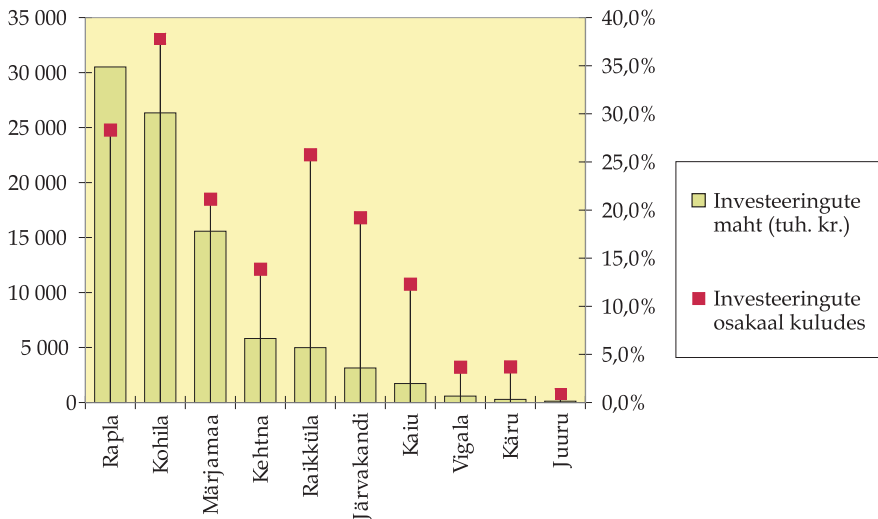
Eelarve kulude kirjeldus peab majandusliku sisu järgi näitama personalikulude, majandamiskulude, eraldiste, muude kulude ning materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamise ja renoveerimise kulude suurust ning selle muutumist ja osakaalu kohalikus eelarves. Üldiste trendide iseloomustamiseks sobib jällegi kõige paremini joonis (näide 19), millelt nähtub, et Viimsi vallaelarves suurenes aastatel 2003–2005 varade soetamise ja renoveerimise kulutuste (st investeeringute) ning majandamiskulude osakaal, personalikulude osakaal on püsinud aga stabiilsena.



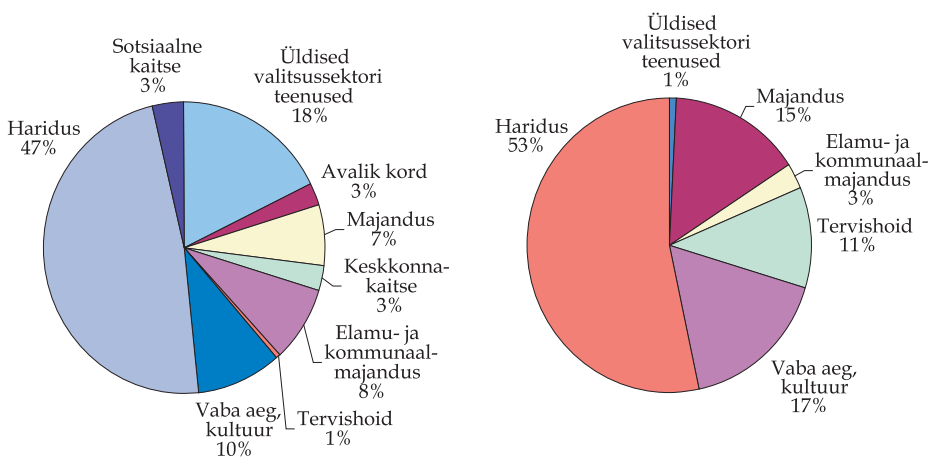
**Näide 19. Viimsi vallaelarve kulude jaotus majandusliku sisu järgi aastatel 2003–2005**

Kohaliku omavalitsuse arendusvõimekust iseloomustab eriti ilmekalt varade soetamisele kulutatud summade suurus ja selle osakaal eelarves. Raplamaa näites (näide 20) võrreldakse valdade üldist investeeringute mahtu aastas ning selle osakaalu vallaelarves.

Arengukava koostamisel on keskne teadmine kulude jaotumise valdkondlik struktuur ja selle muutumine, mille kirjeldamisel saab tugineda kulude tegevusalade eelarveklassifikaatoritele. Lisas 7.3 on esitatud soovituslik variant selleks, kuidas siduda valdkondlik jaotus kasutatava eelarve kulude jaotusega. Valdkondlike kulude kirjeldamisel tuleb omakorda kasuks tegevuskulude ja investeeringute jaotuse eristamine (näide 21).



**Näide 20. Varade soetamise ja renoveerimise kulud ning nende osakaal kuluses Raplamaa kohaliku omavalitsuse üksustes 2004. aastal**



**Näide 21. Rae vallaelarve tegevuskulude ja toetuste ning investeeringute valdkondlik jaotus 2005. aastal**

Oluline on olukorra ülevaates käsitleda ka laenude ja muude kohustuste suurust ja osakaalu eelarves, selle muutumist ajas ning võrrelda seda maakonna ja Eesti andmetega. Samuti peaks kirjeldama laenude ja muude kohustuste tagasimaksmist aastate kaupa, vähemalt arengu kavandamise perioodi ulatuses. Seadustega seatud piirid on laenukoormuse hindamise esmased lähtekohad (vt 4.3.4.1).

Valdkondlik eelarve kirjeldus keskendub valdkondlike kulude mahule ja jaotusele, kuid sisaldab ka vastava valdkonna majandustegevusest laekumisi ning valdkonna laekumiste ja kuludemuutuse kirjeldust. Võimaluse korral tuleks kindlaks määrata ka konkreetse valdkonna laenukoormus, kuivõrd laen ja muud kohustused on sageli võetud konkreetse valdkondliku objekti ehitamiseks.

### **Kohalikud arengudokumendid**

Kohaliku omavalitsuse organisatsiooni oluline osa on kehtivad arengudokumendid. Arengu kavandamise järjepidevuse tagamiseks on oluline uue kava koostamisel käsitleda ka eelmist arengukava ja tuua välja selle põhiseisukohad. Et arengukava peab olema üldplaneeringuga kooskõlas, siis on otstarbekas vaadata üle ka üldplaneering ja anda arengukavas seal sätestatud maakasutuspõhimõtete kokkuvõte. Oluline on hinnata üldplaneeringu muutmise vajadust. Mõistlik on koostada valdkondlike arengukavade, kohaliku omavalitsuse hallatavate asutuste arengukavade, asulate, asumite ja kantide<sup>3</sup> arengukavade ning planeeringute loendid, mille alusel saab hinnata uute arengukavade koostamise vajadust. Mitmete sektorkavade ja kohaliku omavalitsuse asutuste arengukavade koostamise vajadus tuleneb seadustest (vt 2.5.1).

Valdkondlikes teemarühmades tuleb koostada olemasolevatest sektorkavadest ja asutuste arengukavadest, aga samuti valdkonna käsitlusest üldplaneeringus sisulised kokkuvõtted, et oleks võimalik arendustegevuses hinnata nende muutmise vajadust. Vähetähtis ei ole ka lihtsalt neis arengukavades sisalduvatest seisukohtadest ja kavatsustest lähtuv arutelu teemarühmas.

### **Kohaliku omavalitsuse juhtimis- ja halduskultuur**

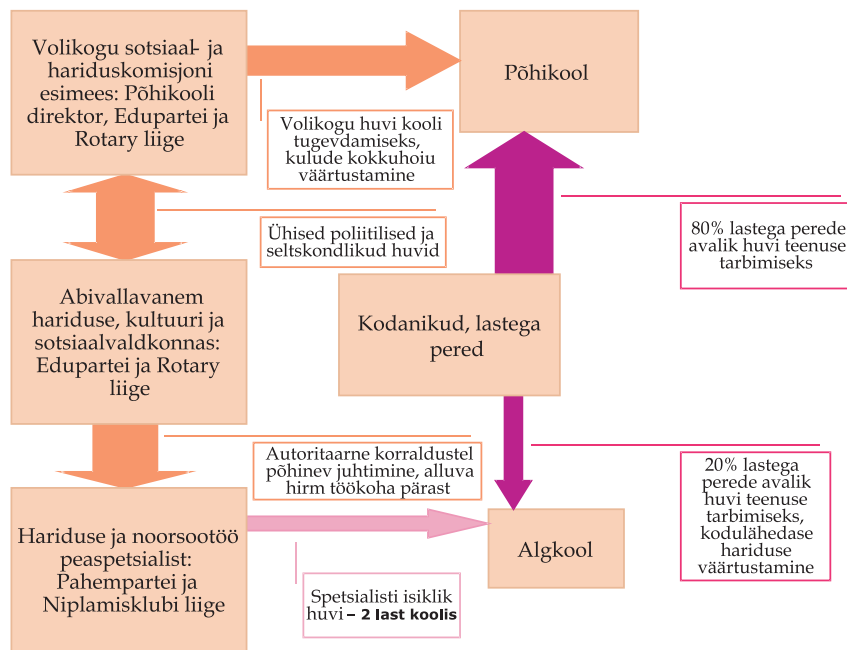
Kohaliku omavalitsuse kirjeldamisel tuleb tähelepanu pöörata ka organisatsioonis valitsevatele formaliseeritud ja mitteformaliseeritud suhetele. Vastata tuleb järgmistele küsimustele.

- Millised on eksisteerivad võimusuhted ja toimivad kontrollisüsteemid?
- Millised domineerivad väärtused eksisteerivad?
- Millised neist suhetest on teadvustatud ja millised eeldatuna võetud?

---

<sup>3</sup> Kant – sotsiaalne ja kultuuriline asutuse algkooslus, mille elanikel on ühine meeltunne. Ala asustab selgelt piiritletud kogukond, mis peab ala omaks. Üldjuhul koosneb kant mitmest asulast. Kandi moodustavad kas keskus ja selle ümber koondunud asulad või asulate rühmad ilma olulise keskuseta.

Kõige ülevaatlíkuma pildi peaks andma skeemi koostamine peamiste tegijate ning nendevaheliste suhete kohta. Näites 22 esitatud skeem võimusuhte kohta selgitaks haridusteenuse territoriaalse kontsentreerimise (ehk siis algkooli sulgemise) strateegilisel arutelul liitmise poolt või vastu argumenteerijate võimalikke isiklikke motiive ning loodetavasti aitaks küsimusse suhtuda üldisematest huvidest lähtudes.



Näide 22. Kauni koduvalla üldharidussüsteemi suhete skeem

### Kohaliku omavalitsuse partnerlus

Kohaliku omavalitsuse organisatsiooni kirjelduse lõpetuseks on vaja iseloomustada kohalikku partnerlust. Kohaliku avaliku arendustegevuse seisukohalt on oluline keskenduda kohalikule partnerlusele just kohalike omavalitsusorganite vaatepunktist. Et partnerluse ja koostöö iseloom võib valdkonniti tugevasti erineda, on mõistlik kirjeldused kõigi peamiste partneritüüpide kaupa koostada valdkondlikult. Fikseerida tuleb peamised partnerid ja partnerluse iseloomustus vastavalt senisele tegevusele. Kirjelduse lihtsustamiseks võiks koostada alustabeli võimalikest partneritüüpidest ja partnerluse laadidest, tabeli väljad tuleks igäüks järgemööda läbi mõelda ja kirjutada. Näite 23 tabel on üks võimalus sellise töö alustamiseks.

Lisaks olemasolevatele partneritele võiks ülevaade sisaldada ka potentsiaalseid partnereid kohalikus kogukonnas, nende kirjeldamiseks



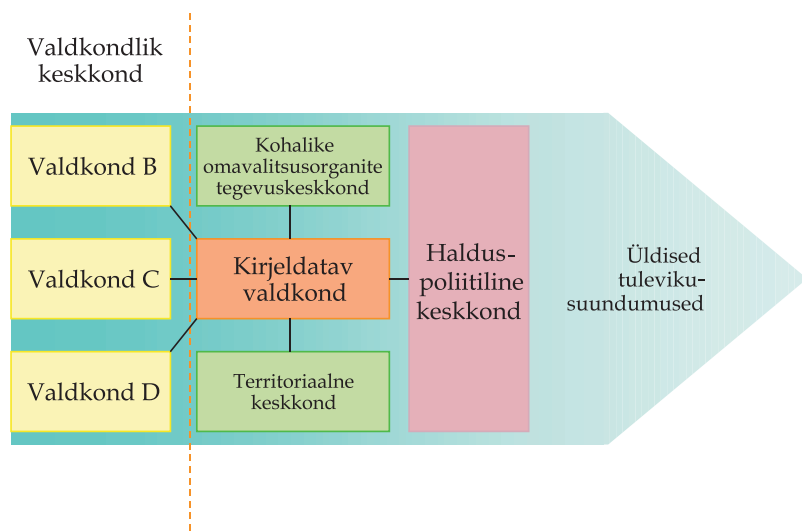
## Näide 23. Kohaliku partnerluse kirjeldamise maatrikstabel

	Partnerluse laad					
	Ühised organisatsioonid	Hankelepingud avalike teenuste osutamiseks	Koostööprojektid	Koostöökojad, ümarlauad	Kaasamine	Infovahetus
Partneritüüp						
Ettevõtted						
Mittetulundusühingud						
Muud seltsingud						
Kodanikud						

võiks samuti kasutada näites 23 esitatud tabelit. Terviklik struktureeritud teadmine olemasoleva ja potentsiaalse partnerluse kohta näitab kätte puudujäägid ja arenevõimalused selles lõigus. Eraldi tähelepanu tuleks seejuures pöörata avalike teenuste osutamise delegerimise võimaluse olemasolule kohalikus omavalitsuses (nt *outsourcing*’u kasutamist).

### 4.3.1.3.3. Linna või valla väliskeskond

Linna või valla areng ja kohalik arendustegevus on paljuski mõjutatud ümbritsevast maailmast, mistõttu ülevaate koostamisel on tarvilik ka väliskeskonna täpsem kirjeldamine. Väliskeskonna kohta andmete kogumisel on kasulik eristada territoriaalset, haldus-poliitilist ja tegevusvormilist keskkonda. Valdondliku analüüsi jaoks tuleks iga konkreetse valdkonna puhul lisaks kirjeldada veel n-ö valdkondlikku keskkonda – teiste valdkondade mõju käsitletavale valdkonnale (joonis 21). Oluline on läbi mõelda ka need võimalikud ja tõenäolised üldised tulevikusuundumused Eestis ja maailmas, millel on eeldatavasti mõju kohaliku omavalitsuse üksuse arenguvõimalustele.



Joonis 21. Skeem väliskeskondade valdkondlikuks käsitlemiseks

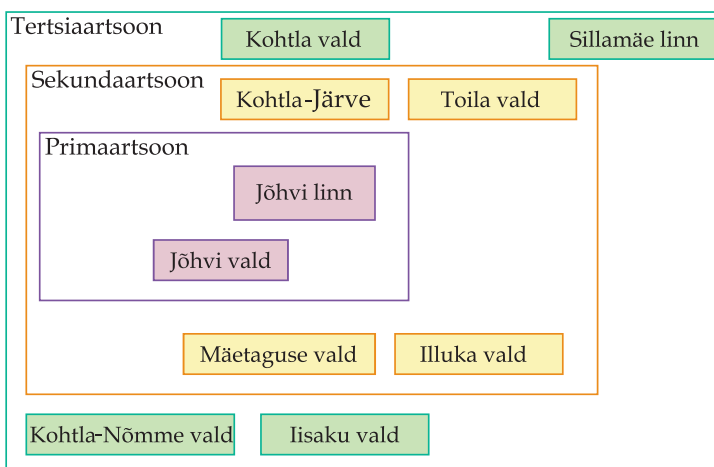
Keskkonna mõiste haarab enda alla väga erinevaid mõjusid, mistõttu seda mitmekesisust on küllaltki raske mõista viisil, mis panustaks strateegilisse otsustusprotsessi. Esimeseks sammuks keskkondade kirjeldamisel on oluliste väliskeskkondade määratlemine. Mitte kõik väljaspool kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumi või haldusorganisatsiooni ei ole oluline kohaliku arengu ja arendustegevuse seisukohast. Seetõttu on vajalik keskkondade piiritlemine, tüpologiseerimine ja tsoneerimine. Kindlasti tuleks keskkondade hindamisel tähelepanu pöörata:

- keskkonna lihtsusele või keerukusele ja
- keskkonna püsivusele või ebakindlusele.

Püsiv keskkond soosib ajaloolist analüüsi, kiiresti muutuv keskkond tähendab aga, et analüüs peaks olema tulevikku suunatud.

Näites 24 on toodud enne Jõhvi linna ja valla ühinemist koostatud Jõhvi linna oluliste territoriaalsete keskkondade tsoneering üldhariduse valdkonnas, lähtudes õpilasarände iseloomust. Primaartsoonis olid Jõhvi linna üldharidusasutused väga nõrga konkurentsi tingimustes domineerivad haridusteenuse osutajad. Sekundaartsoonis pakuti teenust kindlas löi-gus - kvaliteetseim eestikeelne gümnaasiumiharidus regioonis - mõõduka konkurentsi tingimustes märkimisväärsele osale vastavate linnade ja valdade kooliealistele lastele ja noortele. Tertsiaartsoonis oli Jõhvi koolide tõmbejõud suhteliselt marginaalne, pigem saab seda ala vaadata kui haridusteenuste osutamise laiendamise potentsiaalset tsooni.

Territoriaalse keskkonna kirjeldamine eeldab koostööd naaberoma-valitsusüksustega. Kirjeldus sisaldab kõigepealt naabervaldade ja linnade omavalitsuste ja lähima asustussüsteemi üldist kvalitatiivset iseloomus-



**Näide 24. Jõhvi linna territoriaalse keskkonna tsoneering üldhariduse valdkonnas 2005. aastal**

tust. Eriti hästi sobib selleks üldistav kaardimaterjal. Valdcondlikes üle-vaadetes on vaja kirjeldada naaberomavalitsusüksustes tegutsevaid olulisi ettevõtteid, asutusi ja rajatise, millel võib olla tähtsus kohalike elanike teenindamisel või millel on selleks potentsiaali.

Tartu linna sporditegevuse arendamisel võiks muu hulgas oluline olla see, millised on suusatamisvõimalused naabervaldades ja kaugemalgi. Olukorra kaardistamise võimalikku tulemust kirjeldab näites 25 esitatud tabel.

### Näide 25. Naabervaldade sportimisvõimaluste ülevaade

Sportimis- võimalused	Rajatise nimi	KOV-üksus	Olukorra kirjeldus	Kaugus
...				
12. suusarajad	Kabina karjääri rajad	Luunja vald	rajad sees, valgustamata	2 km
	Vooremäe suusakeskus	Haaslava vald	rajad sees, valgustamata, parkimisvõimalused kesised	12 km
	Lähte suusarajad	Tartu vald	hooldatud, osaliselt valgustatud	11 km
	Elva maratonirajad	Rõngu vald	head rajad, parkimis- ja pesemisvõimalused	24 km

Eraldiseisva tööna tuleks luua ülevaade naaberomavalitsusüksuste kavadest uute teenuste, asutuste ja avaliku kasutusega objektide rajamisel. Näites 26 on toodud analüütiline tabel, mis jätkab eelmist näidet, ning pakub võimaluse, kuidas süsteemselt koguda infot naaberomavalitsusüksuste kavade kohta.

### Näide 26. Naabervaldade poolt kavandatavad investeeringud spordirajatistesse

Kavandatud tegevus	Investeeringu suurus	Aeg	Arengudokument	Partnerid
Vorbuse mäe suusaradade arendamine: radade loomine, hooldustenhika soetamine, valgustuse rajamine	1 900 000 kr.	2006-2007	Valla arengukava	vallavalitsus, MTÜ Munamäest Kõrgemaks

Omavalitsusorganite kohaliku tegevuskeskkonna kirjeldus haakub osaliselt kohaliku partnerluse omaga. Viimane peaks sisaldama nende ettevõtete, mittetulundusühingute, riigiasutuste, elanike rühmituste ja seltsingute ülevaadet, kes on või võiksid olla omavalitsusorganite tegevuse seisukohalt mingis aspektis olulised – lisaks partnerlusele näiteks ka kui võimalikud keskkonnaohu allikad, miljöövärtuse reostajad või sotsiaalteenuste tarbijad.

Halduskeskkonna kirjeldus peaks esiteks sisaldama õigusaktidest tulenevate kohustuste ülevaadet (vt 2.4). Nende kohustuslike ülesannete meeldetuletamine arendustegevuse protsessis muudab arengu kavanda-

mise oluliselt adekvaatsemaks ja võimalustele vastavamaks, kuivõrd just seadustest tulenevad väga selgelt piiritletud kohustused neelavad sageli valdava osa kohalikust eelarvest.

Kahtlemata on vaja omada ühist teadmist ka riiklikest arengukavadest. Riiklikud poliitikad loovad üldise arenduskeskkonna, mida tuleb kohaliku arengu kavandamisel kindlasti arvestada. Riiklike arengukavade ülevaade peaks sisaldama riikliku poliitika, selle eesmärkide ja üldiste prioriteetide kokkuvõtte, kohaliku omavalitsuse üksuse või vastava piirkonna käsitluse neis arengukavades. Riiklike, üleriigilisi arengudokumente täiendavad ja täpsustavad maakondlikud arengukavad ja maakonnaplaneering, mida samuti on kohalikus arendustegevuses tarvis arvestada ja vajaduse korral teha tööd nende muutmiseks kohaliku arengut soosivas suunas. Riikliku ja regionaalse arenduspoliitika oluline instrument on riigieelarve ja selle investeerimispoliitika, mida kajastab riiklik investeerimisprogramm. Keskne koht riiklike arengukavade seas on Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks koostataval riiklikul arengukaval. Valdcondlikes teemarühmades tuleks käsitleda vastavaid valdkondlikke meetmeid ja taktikalisi võimalusi, mis nimetatud kavades tulenevad.

Üldiste tulevikusuundumuste all mõistetakse ülemaailmseid, riiklike, regionaalseid ja kohalikke suundumusi, mis, nagu näitab ajalugu, võivad olla väga kiired ja ootamatud. Nende olemus on üksnes prognoositav või aimatav. Kindel on vaid see, et muutused toimuvad. Oluline on endalt küsida, mis juhtub, kui keskkond ümberringi muutub ja meie jätkame tegutsemist samal moel, samade tavade, teadmiste, uskumuste ja tehnoloogiatega. Väiksemates ja perifeersemates ühiskondades, nagu Eesti, annavad lähituleviku võimalikest arengutest aimu juhtivates suurriikides toimunud ja toimuvad muutused, kuid mitte ainult seal toimuv ei mõjuta arengut. Eesti kohaliku omavalitsuse üksustel on jätkuvalt palju õppida ka näiteks Põhjamaadelt. Seega on arendustegevuses oluline teiste maade arengute ja arendustegevuse tundmine. Valdcondlike ülevaadete puhul moodustub spetsiifiline keskkond teistest valdkondadest. Siin tuleks keskenduda olemasolevatele ja võimalikele kokkupuutepunktidele, konkurentsuhetele (konkurents toimub eelkõige avaliku sektori ressursi pärast) ja koostöövõimalustele. Kindlasti tuleks vaatluse alla võtta:

- ehitiste ja rajatiste kasutamine,
- ühisosa üksikisikute tasandil,
- ühisinstitutsioonide olemasolu ja potentsiaal,
- sektorkavade ja valdkondlike asutuste arengukavade kooskõla.

Kasutades näitena spordi ja hariduse valdkondi, on selge, eriti väiksemate kohaliku omavalitsuse üksuste puhul, et mitmeid spordibaase (võimlaid, staadione) kasutatakse nii kehalise kasvatusetunde (hariduse

valdkond), noorte treeningute (huvialaharidus) kui ka vaba aja sportliku veetmise otstarbel. Sageli on kooli kehalise kasvatuses õpetaja ühtaegu ka rühmade treener ja kohalike võistluste organiseerija. Spordirajatiste haldamiseks on võimalik luua haridusasutuste ja spordiorganisatsioonide vahel ühisinstitutsioonid. Avalik, struktureeritud ja tänapäevane teadmine sellest peaks olema sisendiks valdkondlike ja üldiste strateegiliste valikute tegemisele. Tuleb olla teadlik teistes valdkondades kavandatavast ning võimaluse korral tegevusi kooskõlastada.

#### 4.3.1.4. Analüüsi meetodid

Linna või valla olukorra kohta käivate andmete analüüsimisel on mitmeid võimalusi. Samamoodi kui andmekogumisel tuleb ka enne kasutatavate meetodite valikut vastata kahele küsimusele.

- Milliseid analüüse vajatakse?
- Milline on saadav kasu võrreldes alternatiivsete arendustegevuste ning kuludega?

Erinevad meetodid pakuvad vastuseid eri laadi küsimustele kohaliku omavalitsuse üksuse seisundi ja arenguvõimaluste kohta ning nende kasutamine arengu kavandamisel sõltub konkreetsest olukorrast, kohaliku omavalitsuse üksuse ees seisvatest probleemidest ja väljakutsetest. Kindlasti peaksid valitud analüüsimeetodid soodustama arutelu ning uute ideede ja lahenduste loomist.

Olukorra analüüsimisest saadav kasu sõltub meetodite õige valiku kõrval oluliselt veel ka valitsevast halduskultuurist ja olemasolevast haldussuutlikkusest, teadmiste väärtustamisest strateegilises otsustusprotsessis, partnerluskultuurist ja paljust muust. Mõistma peab, et analüüs ei ole asi iseeneses, vaid see peab aitama arendusprotsessis osalejaid hinnangute andmisel ja toetama strateegia väljatöötamise lähtekohaks olevate järelduste tegemist.

Analüüsimeetodid võib jagada vastavalt nende fookuse iseloomule nelja rühma:

- sisekeskkonna analüüs,
- väliskeskkonna analüüs,
- võrdlev analüüs,
- totaalne, sise- ja väliskeskkonna käsitlust lõimiv analüüs.

Kohaliku omavalitsuse olukorra mõistmiseks ja adekvaatseks hindamiseks on tavaliselt tarvis keskenduda kõigile neljale aspektile – vallale või linnale endale, väliskeskkonnale, nende omavahelisele võrdlusele ning süsteemsele tervikule.

#### 4.3.1.4.1. Sisekeskkonna analüüsi meetodid

Linnade ja valdade kahetisest olemusest lähtuvalt käsitletakse sisekeskkonna analüüsi meetoditena siin nii kohaliku omavalitsuse organisatsiooni kui ka territoriaalse koosluse kohta käivaid analüüse. **Ressursside analüüs ja audit** aitavad hinnata kohaliku omavalitsusüksuse käsutuses olevaid ressursse, mis panustavad kohaliku omavalitsuse toimimisele vallas või linnas. Vaatluse alla tuleb valdkondade kaupa võtta kõik need ressursid, mis on omavalitsusorganitele ja laiemalt kohaliku arendustegevuse organisatsioonile kättesaadavad, ning mitte piirduda üksnes omandisuhetega määratletud ressurssidega. Kõige üldisemalt võib ressursse jagada materiaal-tehnilisteks, finants-, inim- ja sotsiaalseteks ressurssideks. Oluline on käsitleda nii ressursside kvantiteeti kui ka kvaliteeti. Sissejuhatusena ressursside hindamisse võib iga valdkonna kohta koostada näites 27 esitatud analüütilise tabeli.

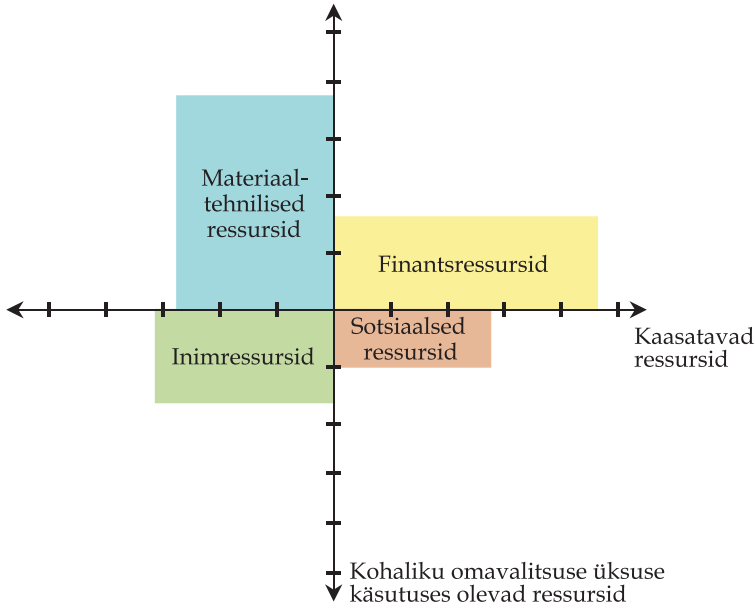
Näide 27. Ressursside hindamise tabel

Ressursitüüp	Kvaliteet	Kvantiteet	Kvalitatiivsed puudused	Kvantitatiivsed puudused
Inimressursid				
Materiaal-tehnilised ressursid				
Finantsressursid				
Sotsiaalsed ressursid				

Järgmise sammuna saab eraldi välja tuua kohaliku omavalitsuse üksuse edu jaoks kriitilised ja erilised ressursid. Niisuguste ressursside puudumise puhul asendaks neid ideed selle kohta, millised ressursid võiksid kõige mõjusamalt omavalitsusüksuse ressursibaasi parandada.

Ressursianalüüsi täiendab **ressursside tasakaalu analüüs**. Tasakaaluanalüüs nõuab ressursside omavahelist võrdlust. Et ressursitüübid erinevad üksteisest kvalitatiivselt, siis saab võrdlus toimuda iga ressursitüübi kohta antud süstematiseeritud hinnangute kaudu. Kõige lihtsam tee selleks on, kui valdkondliku töörühma liikmed – oma ala ja kohalike olude head tundjad – hindavad kogutud teabele tuginedes kitsalt kohaliku omavalitsuse üksuse valduses olevaid ning laialt kohaliku koosluse arendamisel põhimõtteliselt kättesaadavaid ressursse 3–5-pallisel skaalal, seejärel arvutatakse tulemuste keskväärtnus kahel dimensioonil. Tulemused võib esitada kahe koordinaatteljega graafiku kujul (näide 28).

Tasakaaluanalüüsis eeldatakse üldjuhul, et tasakaaluasend viitab ressursside ökonoomseimale jaotusele. Seega tuleb lähtudes võrdlevatest hinnangutest hakata edasi mõtlema, kuidas seda tasakaalu hoida või tasakaalu



**Näide 28. Ressursside tasakaalu graafik**

parandamiseks edaspidi pöörata rohkem tähelepanu nõrgematele ressursitüüpidele. Toodud näite puhul oleks omavalitsusorganite seisukohast ilmselt mõistlik tõstatada küsimus sotsiaalsete ressursside (nt juhtimiskultuur, meeskonnatöö, võimusuhted omavalitsusorganites) eelisarendamisest, võib-olla ka üleliigsetest materiaali-tehnilistest ressurssidest vabanemisest. Graafikust ilmneb samuti, et võimalusse parandada sotsiaalseid ressursse kogukonna ja laiemal keskkonna arvel suhtutakse küllaltki optimistlikult.

Tasakaaluanalüüsiga võib minna ka edasi kitsamalt iga ressursitüübi sisse ning uurida, kuidas on organisatsioon tasakaalustatud näiteks inimressursi osas – milliste oskustega ja isiksuseomadustega töötajad on olemas ja kuidas nad omavahel sobivad.

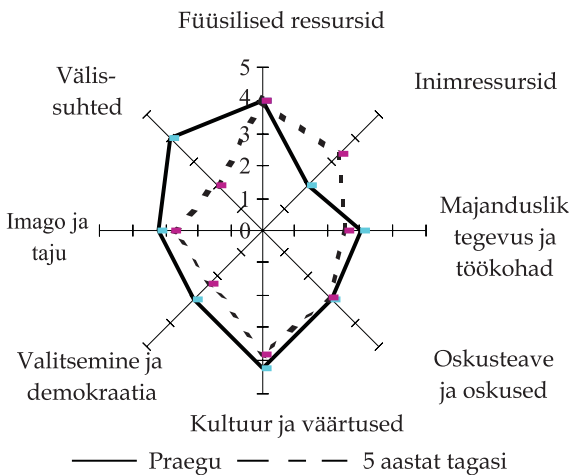
Üheks võimaluseks selgitada kohaliku omavalitsuse üksuse või selle valdkondade arengu tasakaalu on **omavalitsuse profiili analüüs**. Profiili on võimalik kindlaks teha kaheksa komponendi põhjal, millest igauht võib arendada edasi sõltuvalt situatsioonist ja ootustest. Need komponendid on:

- 1) füüsilised ressursid (asukoht, infrastruktuur, maastik jms);
- 2) inimressursid (elanike arv, haridustase, kodanike- ja vabatahtlike ühenduste olemasolu jms);
- 3) majandustegevus ja töökohad (äriettevõtted, põllumajandus, metsandus jne);
- 4) oskusteave, oskused ja personaalne kompetentsus;



- 5) piirkonna kultuur, tavad ja väärtused;
- 6) valitsemise ja demokraatia tase (juhtimine, haldusvõime jne);
- 7) piirkonna imago ning taju (sisemine ja välimine);
- 8) välissuhted.

Arutelude käivitamiseks ning omavalitsusüksuse olude formaalse ülevaate koostamiseks oleks kasulik uurida kõigi kaheksa komponendi tunnuseid ühel ajahetkel. Graafiliselt esitatuna (näide 29) võimaldab see vaadelda linna või valla arengut teatud ajaperioodi jooksul, analüüsida piirkonna iga komponendi tugevaid ja nõrku külgi ning suunata ressursse tulevikuprojektidele.



Diagrammi iga komponent on punktiskaalas 0 kuni 5: “kasutuskõlbmatu” (0), “väga halb” (1), “halb” (2), “hea” (4) ja “väga hea” (5). Seejärel projitseeritakse saadud tulemused omavalitsuse imago kaheksasuunalisele graafilisele kujutisele.

Sellise profiili objektiivne väärtus on muidugi piiratud, kuid võimaldab siiski kohalikel osalejatel nende piirkondade olemust selgitada ja võrrelda. Järgmiseks, võrreldes erinevates etappides loodud imago profiili, on võimalik välja tuua muutused ning kindlaks teha “kaod” või “saavutused”.

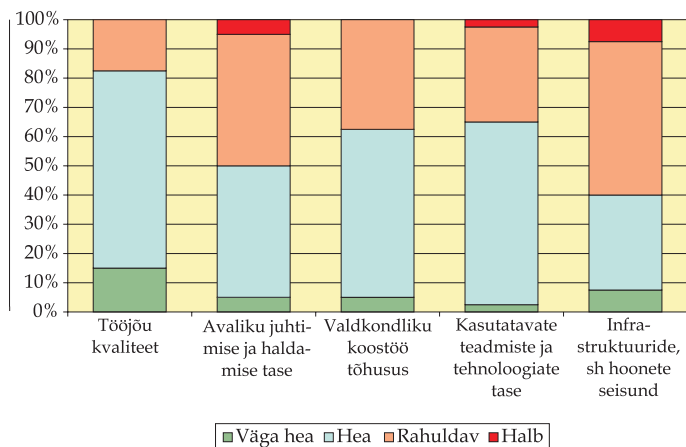
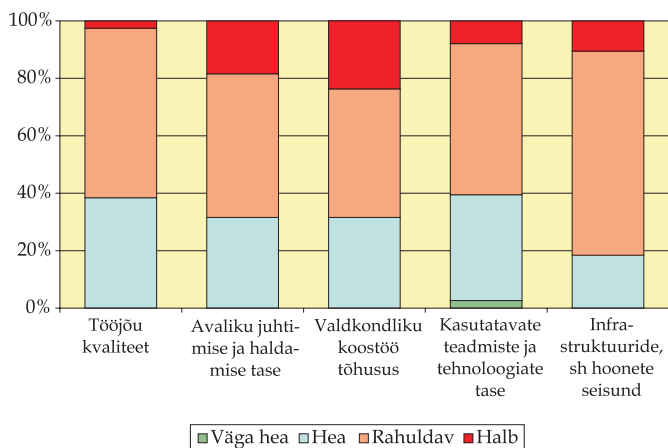
Kõigil juhtudel on selle vahendi põhieeliseks, et see soodustab kohaliku identiteedi ühtsete seisukohtade väljendamist ja võrdlemist.

### Näide 29. Piirkonna imago analüüsimine

Pigem valdkondlikule tasandile sobib **arengukomponentide analüüs**. Analüüsil hinnatakse valdkondade kaupa (a) hõivatud inimressursi kvaliteeti, (b) kasutatavate teadmiste ja tehnoloogiate kaasaegsust, (c) juhtimise ja haldamise taset avalikus sektoris (nii kohaliku omavalitsuse kui ka riigi-

sektoris), (d) valdkondliku koostöö tõhusust nii avaliku, era- ja mittetulundussektori vahel kui ka nende sektorite sees, (e) valdkondlikes tegevustes kasutatavate füüsiliste infrastruktuuride ja hoonete seisundit.

Analüüsi käigus saadakse subjektiivsete hinnangute summeerimisel üldhinnangud iga arengukomponendi kohta valdkonnas. Nii nagu tasa-kaaluanalüüsi puhul ilmnevad sellisest käsitlusest paremini arenenutega võrdlemise põhjal arengulõikude probleemid. Kõigile valdkonna komponentidele antud hinnangute liitmisel tekib võimalus kõrvutada erinevaid valdkondi. Samuti saab võrrelda iga üksikut komponenti valdkondi läbivalt. Sellise võrdluse eelduseks on siiski sama või vähemalt samade printsiipide järgi koostatud hindamisrühm. Näites 30 on kahe suhteliselt erinevaid hinnanguid pälvinud valdkonna võrdlus Pärnu linna andmetel.



**Näide 30. Pärnu linna keskkonnakaitse ja kultuuri valdkonna arengukomponentidele antud hinnang 2004. aastal**

Kohaliku omavalitsuse üksuse kompleksset iseloomu aitab avada ka äri sektoris mitmekesise toote- ja teenuste valikuga korporatsioonide analüüsimisel kasutatav **portfelli analüüs**. Kuigi kohaliku omavalitsuse organisatsiooni puhul on teenuste portfelli ulatus suuresti määratud seadustega, on ka siin, eriti detailsemal valdkondlikul tasandil, mõtlemisainet teemal, kui laia teenuste valikut on võimalik ja mõistlik pakkuda, milliseid teenuseid saab juurde luua, ära kaotada või privatiseerida. Küsimuse alla saab tuua sellegi, kas teenuseid pakkuvad ja eri elanikegrupe teenindavad valdkondlikud üksused (või ametnikud) täiendavad üksteist või mitte ja kui nad seda teevad, siis kuidas. Kui üksteist ei täiendata, on tegemist näiteks olukorraga, kus enamik avalikke teenuseid on väga heal tasemel, kuid mingi oluline teenus jääb alla elanike ootusi ja vajadusi või puudub täielikult. See toob kaasa suure rahulolematuse kohalike omavalitsusorganite töö suhtes tervikuna.

**Väärtusahela meetod** aitab mõista, kuidas toimub ressursikasutus arendustegevuses alates ressursside eraldamise otsusest kuni elanike rahulolu saavutamiseni. Sageli on kohalikud omavalitsusorganid ja nende hallatavad asutused tegevad vaid väärtusahela ühes lõigus, kuid analüüside tuleks siiski väärtusahelat tervikuna. Esimeseks sammuks võiks olla omavalitsusorganite ja asutuste, samuti teiste arendustegevusse haaratud organisatsioonide positsioonide selgitamine väärtusahelas. Erinevate valdkondade puhul ei pruugi asend olla ühesugune. Edasi tuleks uurida, kas kohalikul omavalitsusel ja teistel väärtusahela osalistel on probleeme ja millised need on, samuti on vaja selgitada, kuidas kohalik omavalitsus saaks oma probleeme lahendada ning mõjutada teisi seda tegema. Peatülesanne on kirjeldada ja hinnata ressursikasutuse kuluefektiivsust ja tulemuslikkust nii kohaliku omavalitsuse organisatsiooni sees kui ka sellest väljaspool väärtusahelas.

Analüütilist fookust kohaliku omavalitsuse sisekeskkonnale on võimalik teravdada **probleemianalüüsi** kaudu. Probleemina käsitletakse sellest vaatepunktist negatiivset, soovimatut olukorda, kitsaskohta või häirivat nähtust, sõltumata selle ulatusest. Analüüs sisaldab kesksete probleemide väljatoomist ning põhjuse ja tagajärje seoste leidmist. Esmane eesmärk on tuum- või aluspõhjuste identifitseerimine ning eristamine pelgalt sümptomitest. Probleeme analüüsitakse sobivate lahenduste leidmiseks ja positiivsete muutuste esilekutsumiseks. Probleemide põhjuse-tagajärje seostest ning hierarhilisest asetusest tervikliku pildi saamiseks koostatakse probleemipuu.

Oluline on probleemide lõimitud, valdkondlikku jaotust ületav käsitlemine. Lähtudes tööjaotusest kohaliku omavalitsuse organisatsioonis, ollakse enamasti harjunud iga probleemi omaette nägema ja ületama. Tihti lahutatakse ka keerukamad seosed üksikuteks probleemideks, et neid

siis ükshaaval võimalikult sõltumatult lahendada. Omavalitsusorganites tegeleb keskkonnaspetsialist näiteks puhta joogivee probleemide lahendamise, majandusnõunik otsib võimalusi tänavaaukude lappimiseks, et parandada investeringukeskkonda, sotsiaaltöötaja on hõivatud puudust kannatavate perede toimetuleku parandamisega jne. Sagedane on olukord, kus näiteks suudetakse uus teelõik välja ehitada, kuid siis selgub, et tänavate jooksva korrashoiu ja valgustuse tarvis pole üldse raha, seega kannatavad inimesed ja nende rahulolu ei kasva. Sündmuseketi üksikute lülide korrastamine on olnud lühinägelik: eluvaldkonnad põimuvad kokku ja muutused kutsuvad esile uusi muutusi. Selle asemel et iga probleemi omaette käsitleda, on otstarbekas enne uurida probleemide ahelaid ja omavahelist sõltuvust. Kuivõrd linna või valla elu on ülimalt kompleksne ja väga paljude põhjuse-tagajärje seoste kogum, siis on praktikas probleemi-puu koostamine mõeldav ja tulemuslik siiski ainult üksiku juhtumi või projekti kohta. Kuid ka selline probleemipuu tuleb koostada valdkonna-piire ületavalt.

Probleemianalüüsi võib täiendada **huvipoolte analüüs**. Selles analüüsis tehakse kindlaks need, keda probleemid enim mõjutavad ning millised on huvipoolte soovid vastavate probleemidega tegelemisel. Huvipoolte analüüs selgitab välja:

- peamised huvipooled – asutused, ettevõtted ja kindlate tunnustega rahvastikurühmad (nt noored, noored lastega pered jne);
- huvipoolte rollid, huvid ja osalusvõime;
- huvipoolte ühised ja konfliktised huvid.

Huvipoolte analüüsi võib kasutada ka laiemalt kui täienduseks probleemianalüüsile, kohaliku omavalitsusüksuse kui terviku või erinevate valdkondade analüüsil.

#### **4.3.1.4.2. Väliskeskkonna analüüsi meetodid**

Väliskeskkonna analüüsimisel tuleks kõige üldisemal tasandil keskenduda neljale niinimetatud **PEST-analüüsi** faktorirühmale:

- poliitilised ja juriidilised faktorid,
- majanduslikud faktorid,
- sotsiaalsed ja kultuurilised faktorid,
- tehnoloogilised faktorid.

Need faktorid võivad avalduda nii piirkondlikul, riiklikul kui ka globaalsel tasandil. Esimene etapp PEST-analüüsil on kohaliku arengu seisukohast oluliste keskkonnafaktorite väljatoomine ehk siis faktorite mõju ja väliskeskkonna ulatuse määramine. Selgunud piirides toimub edasine andmekogumine ja konkreetse mõju analüüs.

Väliskeskonna strateegilist mõistmist suurendab **konkurentsi- ja koostöösuhete analüüs**. Selles analüüsis tuleks vastata järgmistele küsimustele.

- ❑ Millised on mõjuvaimad jõud, mis suunavad kohalikule omavalitsusele olulisi konkurentsi- ja koostöösuhteid?
- ❑ Kuidas need jõud võivad tulevikus muutuda? Kuivõrd tõenäoline muutus on?
- ❑ Milline on teiste asjaosaliste asend nende jõudude suhtes?
- ❑ Mis on asjaosaliste eesmärgid, senised tegevused ja strateegiad?
- ❑ Mida saab ja tuleb teha, et mõjutada eksisteerivaid suhteid?

Olulist strateegilist teavet väliskeskonna kohta pakub ka **liikumapanevate jõudude ja kriitiliste edutegurite analüüs**. Kõige üldisemas plaanis võivad Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemis liikumapanevateks jõududeks olla näiteks:

- ❑ strateegilise arengu kavandamise parem juurutamine,
- ❑ kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuuri areng,
- ❑ rahvastiku ümberpaiknemine ja vähenemine,

### Näide 31. Pärnu linna ettevõtluskeskkonna strateegiakaardi kriitilised edutegurid

Valdkond ja eesmärk	Kriitiline edutegur	Kriitilise eduteguri selgitus
INIMENE Turvaline ja väärtustatud elupaik	Elanikkonna juurdekasv	Põhiline eeldus kogu piirkonna ja ettevõtluse arengul – tööjõuna tekitab kohalikku maksutulu ning tarbimisega elavdab siseturgu.
	Inimeste rahulolu	Tekib võimalusest elada meeldivas ja turvalises elukeskkonnas ning omada huvitavat ja hästi tasustatud töökohta
	Kohaliku elukeskkonna konkurentsivõime kasv	Inimsõbralik ja sotsiaalselt turvaline elukeskkond on vajalik tagamaks elanikkonna rahulolu ja loomaks eeldused elanikkonna suurenemiseks sisse- ja välisrände teel.
TULUBAAS Inimeste sissetulekute ja kohaliku eelarve tulubaasi kasv majandustegevusest laekuvate maksude kaudu	Maksutulu kasv	Kohaliku elukeskkonna kvaliteeti on võimalik parandada maksude laekumist maksude abil.
	Töötasude kasv	Peamine motivaator töökoha valikul ja säilitamisel, suurendab maksude laekumist eelarvesse ja elavdab kohalikku turgu ja tarbimist.
	Ettevõtete eksporttoodangu kasv	Välisraha sissevoolu näitaja, näitab ettevõtete rahvusvahelist konkurentsivõimet.
	Ettevõtete kogutoodangu kasv	Näitab ettevõtte konkurentsivõimet ja arengufaasi, loob eelduse ettevõtte arenguks ja uute töökohtade tekkimiseks.
	Uute töökohtade tekkimine	Majanduse ja kohaliku arengu olulisemaid tunnuseid, näitab ettevõtluse arengut ja kvalifitseeritud tööjõu olemasolu ning soodustab elanikkonna kasvu.
	Uute ettevõtete tekkimine	Näitab ettevõtluseks sobivate tingimuste olemasolu ja ettevõtlusaktiivsuse toetamist kohaliku tugisüsteemi poolt.

- riiklikud seadusandlikud muutused kohalike omavalitsuste rahastamise ja kohustuste osas,
- Euroopa Liidu struktuuripoliitika ja Eesti riiklik arengukava.

Konkreetsena näite kriitiliste edutegurite määramisest võib tuua Pärnu ettevõtluse arengukavast, kus ettevõtluskeskkonna arendamise viie strateegilise valdkonnaga on seotud neile vastavad edutegurid. Näites 31 on esitatud kahe esimese strateegilise valdkonna kriitilised edutegurid.

#### 4.3.1.4.3. Võrdlevad analüüsimetodid

Võrdlevas analüüsis on fookus kohaliku omavalitsuse üksuse positsioonil võrreldes teiste omavalitsusüksuste omaga, omavalitsusorganite positsioonil, võrreldes teiste asjaosaliste omaga kohalikus kogukonnas ja riiklikus haldussüsteemis, väliskeskkonnas üldiselt või ka võrrelduna kohaliku omavalitsuse enda mineviku või tulevikuga.

Sissejuhatuseks võrdlevasse analüüsi on hea kasutada **strateegilise grupi analüüsi**. Peaküsimus on siin sarnaste strateegiliste karakteristikute alusel – huvi all peaks olema just nimelt tegelikult elluviidava strateegia omadused – strateegilise grupi piiritlemine ning kohaliku omavalitsuse üksuse positsiooni määramine, võrreldes teiste grupi liikmete omaga. Gruppi võivad kuuluda teised omavalitsusüksused, kohaliku omavalitsuse organisatsiooni analüüsil aga ka teist tüüpi organisatsioonid. Tõenäoliselt on kohaliku omavalitsuse üksuse või omavalitsusorganite positsioon eri valdkondade puhul üsna erinev.

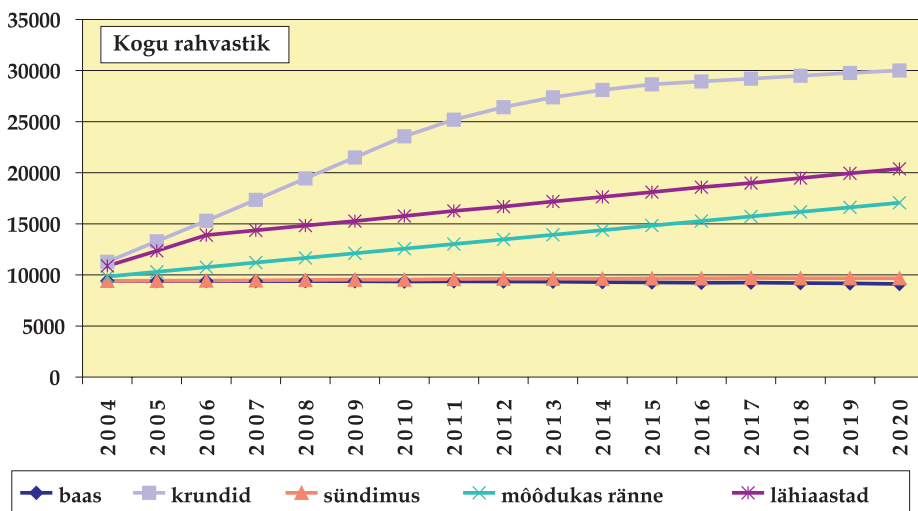
Ühtsesse strateegilisse gruppi kuuluvad kohaliku omavalitsuse üksused konkureerivad kõige tõenäolisemalt samade avaliku sektori ressurside, elanikerühmade ja investeeringute pärast. Teadmine, kuidas teised samasse gruppi kuuluvad vallad või linnad tegutsevad või millist arengut kavandavad, võib anda olulist sisendit strateegiliste otsuste tegemisel.

**Tuumkompetentside analüüs** peaks avama selle, millised on vaadeldava omavalitsusüksuse eelised teiste ees ning millised on tema nõrkused, millest tuleks üle saada, et olla teiste seas edukas. Seega tuleb paralleelselt kohaliku omavalitsusüksuse ressursidega hinnata ka naabrite ja konkurentide ressursse.

Olulist võrdlusmaterjali pakub linna või valla ajalugu, mille andmed on aluseks **trendianalüüsile**. Trendianalüüsi usaldusväärsust suurendab oluliselt kvantitatiivsete andmete aegriidade olemasolu. Võrdluse objektiks võivad olla ka normid, mida kohaliku omavalitsuse süsteemis üldiselt või valdkondades järgitakse. Sellise **normatiivse analüüsi** peamiseks küsimuseks on, kas vaadeldav omavalitsusüksus ületab oma toimimises neid norme või jääb neile alla. Teine tee on konkreetselt välja tuua **parimad praktikad** valdkonnas ning nende alusel kehtestada tegevusstandardid

(nn *benchmarking*), mille järgimist kontrollitakse. Sidudes trendianalüüsi ja parima praktika analüüsi, saab analüüsida ka kohaliku omavalitsuse toimimise ajalist muutumist, võrreldes parimaid praktikaid demonstreerivate organisatsioonidega ja kasutades niinimetatud *benchtrading*'u meetodit.

Ajaline võrdlus on võimalik ka tuleviku suunal. **Prognoosimeetodid** loovad võimaluse võrrelda praegust olukorda tõenäolise olukorraga tulevikus. Kohaliku omavalitsuse arendustegevuses on kasutatavaim rahvastikuprognosis, mis seob prognoosi stsenaariumide meetodiga. Näites 32 eristati Viimsi valla rahvastikuprognosis erinevatest eeldustest lähtudes viit stsenaariumi: rahvastiku baasstsenaarium, sündimuse kasvu stsenaarium, mõõduka rände stsenaarium, lähiaastate kasvu stsenaarium ja kruntide täisehitamise stsenaarium. Suurimat rahvastikukasvu prognoosiva, kehtestatud ja algatatud detailplaneeringute alusel kruntide täisehitamise stsenaariumi korral toimuks kiire kasv lähima 6–7 aasta jooksul, mille järel vald ennast elamupiirkonnana territoriaalselt ammendaks. Sellise stsenaariumi realiseerumine sõltub aga tööpooldest eelduste täitumisest. Stsenaariumide eelduste täitumise tõenäosus ongi rahvastikukasvu prognoosimise aluseks.



Näide 32. Viimsi valla rahvastikukasvu stsenaariumid aastateks 2004–2020

Niisiis pakub **stsenaariumide meetod** võrdluseks mitut stsenaariumi. Alternatiivide käsitlemise üheks olulisemaks põhjuseks on keeruliste süsteemide ja eriti nende tegevusvaldkonna prognoosimise raskus. Strateegilise arengu kavandamise kontekstis võimaldavad stsenaariumid hinnata strateegilisi valikuvõimalusi stsenaariumide suhtes ning küsida: “Mida me peaksime tegema, kui on nii?” Selle vaatenurga väärtuseks on eeskätt ebameeldivate üllatuste tõenäosuse märkimisväärne kahanda-



mine ja otsuselangetaja(te)le erinevate kombinatsioonide läbimängimine. Alternatiivsete stsenaariumide genereerimist kasutatakse ka põhjuse-tagajärje seoste väljatoomiseks ja oluliste otsustuspunktide määramiseks. Erinevate stsenaariumidega opereerimise käigus õpivad otsustajad tege-likkuse toimimise mehhanisme paremini tajuma ja muutustele täpsemini reageerima. Eriti kasulik on see olukordades, kus on vaja pikaajalist stra-teegilist vaadet ja kus on piiratud arv võtmetegureid, mis mõjutavad stra-teegiatega edukust. Stsenaariume võib üles ehitada kahel viisil:

- lähtudes eeldustest – kui eeldusi on vähe,
- üldise suundumuse järgi – kui eeldusi on enam.

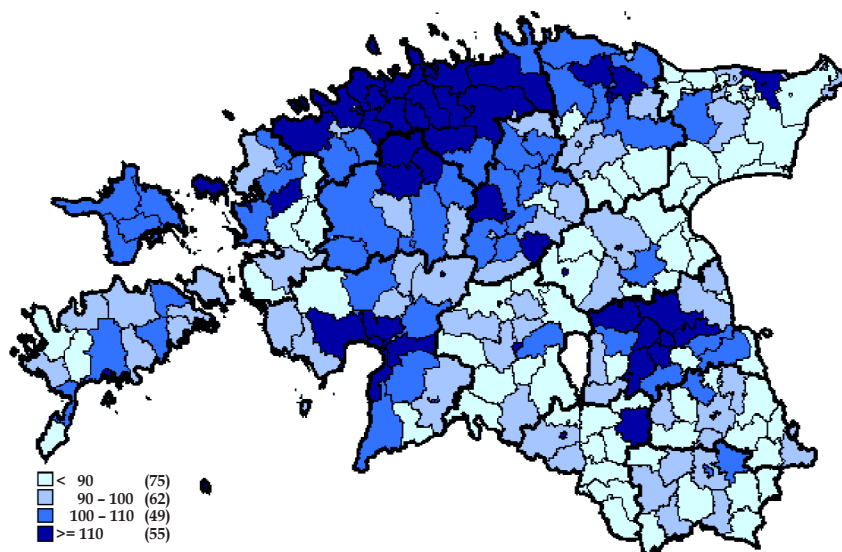
Viimasel juhul eristatakse positiivne, negatiivne, mõõdukas ja muu stsenaarium ning seejärel valitakse teadaolevatest teguritest need, mis on kooskõlas vastava suundumusega. Igal juhul on oluline, et koostatud stra-teegiad oleksid sisemiselt kooskõlalised ning lähtuksid identifitseeritud võtmeteguritest.

Stsenaariumide meetodi modifikatsiooniks on niinimetatud **vastu-pidise kavandamise meetod** (*counterfactual planning*), kus hinnatakse, mis juhtuks siis, kui üht või teist tegevust või poliitika instrumenti ei raken-data.

Kohaliku omavalitsuse üksuste omavaheliseks võrdluseks pakuvad häid võimalusi riiklikul või riigiülel tasandil kogutavad statistilised and-med. Statistiliste andmete koondamisel indeksiteks on võimalik ka linnade ja valdade kui omavalitsusüksuste ja territoriaalsete koosluste arenguvõime ja -taseme võrdlus teiste omadega. Tuginedes Soome analoogiale, on Eesti Statistikaametis välja töötatud **kohalike omavalitsuste elujõu indeks** Eesti kohalike omavalitsusüksuste võrdlemiseks (näide 33). Indeksist eristatakse viis osaindeksit, mis arvutatakse loetletud näitajate alusel:

- rahvastik – rahvastiku juurdekasvu % ja alla 65-aastaste osatähtsus;
- töö ja toimetulek – registreeritud töötute osatähtsus tööealistest det-sembri ja üksikisiku tulumaksu laekumine elaniku kohta;
- kohaliku omavalitsuse majandus – kohaliku omavalitsuse eelarve kogutulud elaniku kohta;
- oskused ja innovatiivsus – kõrgharidusega elanike osakaal ja äri-ühingute arv 1000 elaniku kohta;
- ettevõtluse mitmekülgus – tegevusalade arv EMTAK-i kahekoha-lise koodi alusel.

Näitajate väärtused kohalike omavalitsusüksuste kohta arvutatakse suhtena maksimaalsest ja minimaalsest väärtusest. Näitajate väärtuste ja osaindeksite keskmistamisel saadakse elujõulisuse indeks, mis on taanda-tud selliselt, et indeksi keskmine saab väärtuseks 100 ja kohaliku omavalit-suse indeksid arvutatakse suhtena keskmisse.



Näide 33. Kohalike omavalitsuste elujõulisuse indeks Eestis 2003. aastal

#### 4.3.1.4.4. Totaalsed ja lõimivad analüüsimeetodid: SWOT-analüüs ja riskianalüüs

Strateegilises kavandamises kasutatakse organisatsiooni või sisekeskkonna ja selle väliskeskkonna käsitluste sidumiseks **SWOT-analüüsi**. Sellisest vaatepunktist on SWOT-analüüs kui kokkuvõtte eelnevalt tehtud analüüsidest ja antud hinnangutest.

Teisest küljest on SWOT-analüüs ka hea lähtekoht, millelt strateegilist kavandamist üleüldse alustada. SWOT-analüüsi abil saab välja tuua kõige olulisemad ühised teemad ning kutsuda elanikke nende üle arutlema. Sellise sissejuhatava analüüsi ülesanne on kohaliku piirkonna põhiküsimuste kindlaksmääramine ja raamistiku loomine edasiseks strateegiliseks analüüsiks – soovitud olukorra, võimaluste ja eesmärkide kokkuviiimine. Igal juhul tuleb meeles pidada, et SWOT-analüüs on vahend, mitte eesmärk omaette ning sisulise väärtuse saab analüüs tulemuste oskuslikul interpreteerimisel ja kasutamisel otsuste tegemiseks.

Kontseptsiooni välja töötanud ning seda täiendanud teoreetikud ja praktikud soovivad SWOT-analüüsi teha järjestikuste etappidena. Esialgse analüüsi ettevalmistamisel tuleks alustada omavalitsusüksuse tugevate ja nõrkade külgede kirjeldamisest.

- Tugevad küljed (*Strengths*) – ressurs, võime või vägi, mida saab kasutada või mis aitab kaasa omavalitsusüksuse edu kujundamisele ning omavalitsuse arengus seatud eesmärkide täitmisele.

- Nõrgad küljed (*Weaknesses*) – puudujääk, negatiivne omadus või situatsioon, mis takistab omavalitsusüksusel edu saavutamist ning omavalitsusüksuse arengus seatud eesmärkide täitmist.

Asjakohane on leida vastused küsimustele: kes me oleme? mis on? kas on vaja muuta midagi? Sisekeskkonna tegurite all peetakse silmas asjaolusid, nähtusi ning eluvaldkondi, mis on otseselt arendustegevuse subjekti osalise või täieliku kontrolli all ning lühiajalises perspektiivis omavalitsuse poolt mõjutatavad.

Võimalused ja ohud annavad vastuse küsimustele, millised on väliskeskkonnast tulenevad väljakutsed.

- Võimalused (*Opportunities*) – omavalitsusüksuse arengus seatud eesmärkide täitmist soodustavad väliskeskkonna tegurid (seisund, situatsioon, trend).
- Ohud (*Threats*) – omavalitsusüksuse arengus seatud eesmärkide täitmist ohustavad väliskeskkonna tegurid (seisund, situatsioon, trend).

Väliskeskkonna tegurid on asjaolud, nähtused, protsessid, trendid ning parameetrid, mis ei ole arendustegevuse subjektide otsese kontrolli all, kuid mis eeldatavalt mõjutavad tugevasti omavalitsusüksuse arengut ja seatud eesmärkide täitmist. Nimetatud tegurid mõjutavad omavalitsust pikemas perspektiivis ja pole omavalitsuse poolt lühiperioodil mõjutatavad.

SWOT-analüüsi tegemisel ei tohi unustada, et väliskeskkonna tegurid sõnastatakse väliste võimaluse- ja ohuallikatena, mitte võimalustena tegevuste mõttes – mida võiks või oleks võimalik edasiarenemiseks teha. Oluline on lahti mõtestada ka nimetatud ohtusid ja võimalusi puudutavad senised arengutrendid ning analüüsida trendide suundumusi. Kuhu avanevad võimalused ja ilmnevad ohud suunavad arengut ning mis ajahetkest alates? Analüüsida tuleb ka teiste omavalitsusüksuste tegevusi ning strateegiaid plaanitaval perioodil. Selle tegemata jätmine nõrgestab asjakohase strateegia realistlikkust, sest eeldatakse omavalitsusüksuse tegevuste-nõrkuste säilimist kogu strateegia perioodil. Tegelikult teised omavalitsusüksused samuti arenevad, kavandavad arengut ja viivad kavasid ellu.

Praktika näitab, et kõrge enesehinnanguga omavalitsusüksustel on tavaliselt enesest positiivne kujutlus. Nad mõtlevad loovalt, on teadlikud oma tugevatest külgedest ja oskavad neid kasutada. Seevastu eneseusu kaotanud omavalitsusüksused keskenduvad rohkem nõrkade külgede väljatoomisele, mistõttu on ülekaalus asjaolud, mis pärsivad edu saavutamist. Paraku ei saada ebaedule keskendudes kunagi edukaks. Praktikas torkab veel silma, et võimalusi ja ohte on loetleda raskem, ometi peituvad

sageli just võimalustes väljakutsed, mis edu saavutamiseni viivad. Oluline on analüüsida ka SWOT-väiteid teineteise suhtes ning selgitada, kuidas tugevused ja nõrkused on seotud muutustega keskkonnas, ning teha seostest järeldusi. See kõik eeldab kohaliku omavalitsusüksuse ressursivõimekuse ja väliskeskkonna mõistmist.

Pärast kõikide aspektide väljatoomist on vajalik selekteerida määrava tähtsusega tugevad ja nõrgad küljed, võimalused ja ohud. On otstarbekas järjestada tegurid, kasutades selleks punktisüsteemi. Kui loetelud on pikad, siis võib paluda osalejatel tuua välja teatud arv prioriteete, näiteks järjestada viis esimest. Järjestamisel kasutatav meetodika sõltub konkreetsest vajadusest. Heal tasemel SWOT tähendab ka maatriksisse kantud tegurite lahtirääkimist ning üheselt mõistetavat sõnastust põhimõttel – keeleliselt nii lihtsalt kui võimalik, nii keeruliselt ja pikalt kui peab. Kasutatud sõnastus peab kõigile olema ühtemoodi mõistetav, algosadeni lihtsustatud ja kokku lepitud.

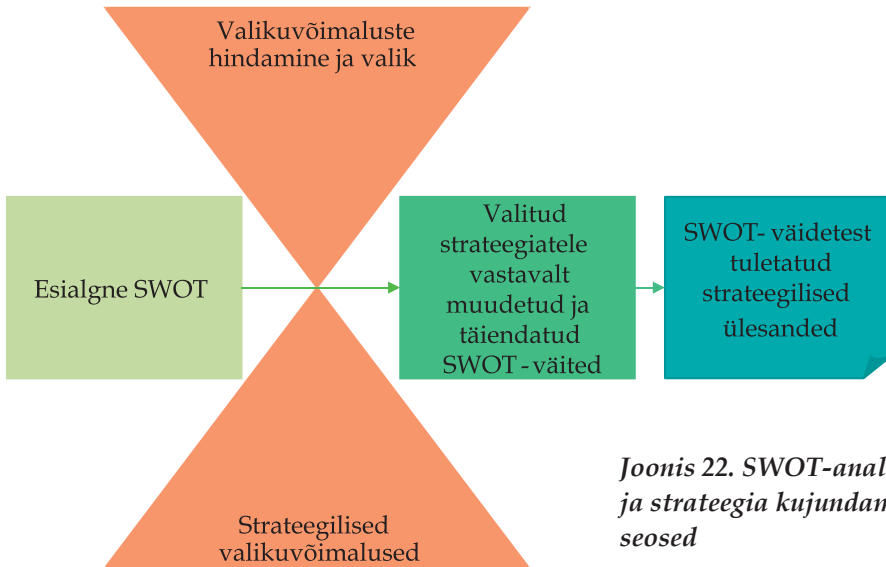
Näites 34 on toodud ülevaade pealinnalähedase Rae valla olulisuse alusel järjestatud tugevustest ja nõrkustest, võimalustest ja ohtudest. Üsna tüüpiliselt on seal palju enam punkte sisekeskkonna kohta, samas kui väliskeskkonna puhul peetakse vajalikuks või osatakse keskenduda oluliselt vähematele arengut mõjutavatele aspektidele. Iseloomulik on ka väidete suur üldistusaste, mis on hea ühiste arutelude algatamiseks, kuid mis võib muuta tabeli raskesti kasutatavaks strateegiliste ülesannete genereerimisel (vt 4.3.2.5). Rae valla näites on see puudus ületatud täiendavate kirjeldustega, milles ühe või teise punkti juures tugevus või nõrkus, võimalus või oht täpsemalt seisneb.

#### Näide 34. Rae valla SWOT-analüüsi tulemused 2005. aastal

TUGEVAID KÜLJED	VÕIMALUSEALLIKAD
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Valla asend logistilisest seisukohast: asend oluliste (Eesti mastaabis) infrastruktuuri-objektide ja Tallinna kui Eesti olulisima keskuse suhtes on soodustanud kiiret erainvesteeringute (elamuvalade ja ettevõtlusalade arendus) sissevoolu</li> <li>o Valla atraktiivsus elukohana</li> <li>o Tööealise ja majanduslikult hästi toime tuleva elanikkonna arvu ja osakaalu suurenemine üha hoogustuva sisserände tulemusel</li> <li>o Omavalitsuse majanduslik potentsiaal</li> <li>o Tallinna kui tõmbekeskuse lähedus: pealinna majanduskeskkond (töökohad) ja teenindussektor tõstavad Rae valla atraktiivsust elukohana</li> <li>o Ettevõtluse kiire areng vallas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Tallinna valglinnastumise jätkumine</li> <li>o Euroopa Liidu struktuurifondide finants-toe jätkumine ja võimaluste laienemine</li> <li>o Harjumaa kohalike omavalitsuste ühiste koostööstruktuuride ja sisulise koostöö areng: teenuste kompleksne arendus, ühine ressursside hankimine jm</li> <li>o Vallaelaniku teadlikkuse, osalus- ja vastutustunde kasv</li> <li>o Erakapitali kaasamine avalike teenuste arengusse</li> </ul>

TUGEVAD KÜLJED	VÕIMALUSEALLIKAD
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Säilinud kultuuriajaloolised väärtused ja loodusressursid valla lõunaosas</li> <li>o Omavalitsuse keskkonnahoidlik poliitika maakasutuse ja infrastruktuuri arendamisel</li> <li>o Omavalitsuse aktiivne planeerimistegevus</li> <li>o Olemasolev haridusvõrk: haridusasutused on olemas valla peamistes paikkondlikes keskustes</li> <li>o Põllumajandusettevõtluse säilimine</li> <li>o Külaliikumise arengu hoogustumine</li> <li>o Enamiku Eesti omavalitsustega võrreldes suure hulga munitsipaalmaa olemasolu</li> </ul>	
NÕRGAD KÜLJED	OHUALLIKAD
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Üldine infrastruktuuri arengu mahajäämus vajaduse suurenemisest seoses elamu- ja ettevõtetusalade kiire arenguga: vajalikus mahus ressurside puudumine</li> <li>o Üheselt selge strateegia puudumine omavalitsuses valla tasakaalustatud arendamiseks, arendajate huvide domineerimine arendustegevuses</li> <li>o Valla eri piirkondade ebäühtlane areng ja territoriaalne killustatus: alevitekeskne areng, transpordihenduste puudused valla eri osade ning valla eri paikkondade ja Tallinna vahel</li> <li>o Valla vähene, negatiivse alatooniga maine</li> <li>o Poliitiline ebastabiilsus</li> <li>o Tallinna lähedusega kaasnevad negatiivsed mõjud: valla muutumine Tallinna “magalajooniks”</li> <li>o Ühtse kogukondliku tunde (identiteedi) puudumine vallas</li> <li>o Valla põhjaosa vähene looduslikkus</li> <li>o Olemasoleva haridusvõrgu hajutatud institutsionaalselt: liiga palju haridusasutusi</li> <li>o Valla tulubaasi kasvu mahajäämus rahvastiku juurdekasvust</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Valla territooriumi liiga kiire linnastumine (valglinnastumine)</li> <li>o Valda läbivate transpordikoridoride ja valla tööstusalade negatiivse mõju suurenemine</li> <li>o Kinnisvaraarenduse takerdumine: planeeritud maa-alade jäätmaastumine</li> <li>o Rae valla ühtse identiteedi nõrgenemine ulatusliku sisserände tagajärjel</li> <li>o Riigi funktsioonide üleandmine kohalikele omavalitsustele tulubaasi suurendamata (reformimata)</li> <li>o Riigivõimu tsentraliseerituse suurenemine ja mõju kasv kohalikul tasandil: omavalitsuse sõltumatuse vähenemine</li> <li>o Tallinna lähedusest tulenevate negatiivsete mõjude suurenemine</li> </ul>

SWOT-analüüsi kasutamisel strateegilise kavandamise keskse vahendina on oluline esialgse SWOT-i ümbermõtestamine ja vajaduse korral täiendamine, lähtudes tehtud strateegilistest valikutest (joonis 22). Näiteks kui seni on mõni omavalitsusüksus avaliku korra ja turvalisuse tagamisel jäänud lootma riikliku politseisüsteemi tegevusele, uue strateegia alusel kavandab aga oluliselt suurendada kohaliku omavalitsuse ja kohaliku partnerluse rolli, siis esimesel juhul ei ole võimalusel “asumiseltside olemasolu ja aktiivsus kohaliku elu kujundamisel” erilist tähtsust, teisel juhul on see üks olulisemaid eeldusi strateegilise valiku ökonoomseks realiseerimiseks.



*Joonis 22. SWOT-analüüsi ja strateegia kujundamise seosed*

Spetsiifiliseks analüüsimeetodiks, milles ühendatakse sise- ja väliskeskonna analüüs, on **riskianalüüs**. Riskianalüüsi ülesanne on esile tuua need negatiivsed võimalikud tegurid, mis võivad oluliselt mõjutada kohaliku omavalitsuse arengut ning mille vältimiseks peab omavalitsusüksus olema valmis ja astuma selleks vajalikke samme. Riski määratletakse kui võimalikku sündmust või kavandatu mittejuhtumist, mis takistab eesmärgi saavutamist või ülesande täitmist. Riskid võivad lähtuda nii väliskeskkonnast (SWOT-analüüsi ohud) kui ka arengutest kohaliku omavalitsuse üksuses või siis omavalitsusorganite ja hallatavate asutuste tegematajätmistest.

Analüüsi teostamisel on mõistlik käsitleda iga valdkonna riske esmalt eraldi, näiteks teemarühmas. Keskenduda tuleb olulisematele riskidele, mida saab välja selgitada ühises arutelus ja subjektiivsete hinnangute summeerimise teel. Riski olulisuse hindamiseks on vaja teada saada selle võimalik tulem. Riskianalüüsi tulemustele tuginedes kavandatakse vajaduse korral tegevuskavasse riske vähendavad või vältivad tegevused. Kuivõrd kohaliku omavalitsusüksuse ja väliskeskkonna seisund pidevalt muutub, tuleb riskianalüüsi regulaarselt korrata ja olemasolevaid tulemusi üle vaadata.

### 4.3.2. Arengukava strateegia

Kõige kessem, tõenäoliselt ka tähtsaim ning ühtlasi kõige keerulisem arengu kavandamise osa on strateegia koostamine. Strateegia lähtub olukorra (strateegilisest) analüüsist ning on tegevuskava koostamise peamine alus. Strateegia loomine seisneb põhimõtteliselt kahe järgmise punkti täitmisel.

- Soovitava positsiooni määratlemine oma tegevusruumis. See näitab võrdluses mineviku, hetkeolukorra ja prognoositava tulevikuga kätte pikaajalise suuna, mida arendustegevuses on vaja järgida.
- Üldiste valikute tegemine, kuidas (milliste sammudega) soovitud positsiooni saavutada.

Strateegilisele kavandamisele on iseloomulik avatud ja üldine olemus. Lisaks strateegilistest valikutest tulenevalt kavandatud sammudele (tegevustele) on strateegia elluviimisel võimalik paindlikult reageerida ka olulistele muutustele linna või valla ja nende väliskeskonna arengutes. Tegelik strateegiline arendustegevus kujuneb nende kahe komponendi ühenduses.

Vastavalt strateegiliste valikuvõimaluste laadile võib strateegiaid jagada kolmeks tüübiks.

- Proaktiivsed strateegiad lähtuvad organisatsiooni sisemisest võimekusest, soovidest ja taotlustest. Et arendustegevus ja strateegiad toimivad paratamatult laiemas kontekstis, siis püütakse siin sisuliselt võtta endale liidripositsioon arendustegevuses ja arengute suunamisel ning panna teised arendajad oma strateegia ja tegevustega kohanema.
- Kohanduvad strateegiad on seotud organisatsiooni otsingutega suunas, mis võimaldaks parimal moel reageerida väliskeskkonnale. Olulisel kohal sellistes strateegiates on taktikaline komponent, mida toetab väliskeskkonna pidev seire ja analüüs.
- Pealesunnitud strateegia kasutamine osutab tõsiasjale, et head valikud puuduvad. Küsimus on selles, kas tegutseda vastavalt keskkonna poolt pealesunnitud tingimustele või üldse mitte tegutseda.

Linnade ja valdade puhul on tulenevalt kohaliku omavalitsuse suhteliselt väikesest autonoomiast riiklikus haldussüsteemis ja ressursside piiratudusest enamasti tegemist kohanduvate või isegi pealesunnitud strateegiatega. Kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse seadustega reguleeritud iseloom ja tagasihoidlik, suuresti kohustuslike avalike ülesannete täitmisega seotud ressursibaas toovad üldjuhul kaasa selle, et valdav osa ressurssidest tuleb kasutusse võtta piiratud valikute tingimustes. Strateegia ülesanne on sellisel juhul valikute tegemine sobivate sammude osas, mis toetavad omavalitsuslike ja riiklike ülesannete edukat täitmist. Soovitatav ja isegi nõutav positsioon on ära määratud juba riiklike regulatsioonidega. Siiski, mitte alati ja mitte igas valdkonnas ei ole kohaliku omavalitsuse üksuse tegevusvõimalused arengu suunamisel niivõrd piiratud. Alati on võimalik kujundada kohalikku elu paremal tasemel, kui seda nõuaks seadustes ettekirjutatu, samuti on omavalitsusorganitel kohaliku omavalitsuse esindajana õigus võtta enesele lisaülesandeid, mis parandavad kohalikku elu- ja



ettevõtluskeskkonda ning tagavad elanike rahulolu. Selline olukord nõuab proaktiivsete strateegiate loomist.

Kohaliku omavalitsuse üksuse strateegiad jagunevad valdkondlikeks strateegiateks ja üldstrateegiaks. Valdkondlike strateegiate puhul on üldjuhul mõistlik lähtuda kohaliku omavalitsuse olemusest avaliku teenuse pakkujana. Strateegiliseks küsimuseks on siin see, kuidas teenuseid paremini, kuluefektiivsemalt elanikele pakkuda. Üldstrateegia ülesanne on loimida valdkondlikud strateegiad omavahel ning kohaliku kogukonna ja territooriumi iseloomuga. Olulisemaks kui valdkondlike strateegiate puhul tõuseb siin kohaliku omavalitsuse üksuse ja omavalitsusorganite positsioneerimise aspekt. Lähtudes sellest eristusest, on strateegia kujundamise juures tähtis küsimus ka see, kas:

- alustada strateegia kujundamist kohaliku omavalitsuse üldstrateegiast, millega kooskõllaliselt koostatakse seejärel valdkondlikud strateegiad, või
- koostada kõigepealt valdkondlikud strateegiad, millele tuginedes töötatakse välja üldstrateegia.

Valdkondlikest strateegiatest alustamise kasuks räägib see, et sealsed valikud on oluliselt konkreetsemad, paremini kõigile arendustegevuses osalejatele mõistetavad ning selgemalt seostatavad vajalike ressursidega. Üldstrateegiast alustamise puhul on probleemiks asjaolu, et linn ja vald kui kohaliku omavalitsuse üksused ja territoriaalsed kooslused on vägagi keerulised süsteemid, mille puhul üldiste valikute ja lahenduste otsimine ilma teadmata, millised on võimalikud valikud valdkondades, võib jääda liiga abstraktseks või õhku rippuma. Teisest küljest võib kõigi valdkondlike strateegiate loomine osutada väga töömahukaks. Kui kohaliku omavalitsuse organisatsiooni haldusvõime on valdkondades ebaühtlane (nii nagu see tavaliselt on), võib valdkondlike strateegiate erinev tase või koguni osa strateegiate puudumine hakata takistama üldstrateegia väljatöötamist. Probleem on eriti oluline juhul, kui strateegilise arendustööga kohalikus omavalitsuses alles hakatakse tegelema. Kõrge strateegilise organisatsioonikultuuriga omavalitsusüksustes – totaalse arendustegevuse kontseptsiooni jõustumisel – sellist probleemi muidugi ei esine.

Strateegia väljatöötamiseks on vaja astuda järkjärgulised sammud, mis jäävad üldistusastmest ja valdkonnast sõltumata samaks. Strateegia osadeks on arendustegevuse organisatsiooni missioon ja põhiväärtused, visioon, eesmärgid, strateegilised valikuvõimalused ja valikud ning ülesanded. Neid strateegilise kavandamise põhistruktuuri elemente on kirjeldatud järgmistes jaotistes.

#### 4.3.2.1. Kohaliku omavalitsuse organisatsiooni missioon ja põhiväärtused

Missioon kirjeldab organisatsiooni tegevuse olemust ja põhjendab selle olemasolu vajalikkust pikemas perspektiivis. Selle abil tuuakse välja organisatsiooni peamised rollid ja vastavad tegevusvaldkonnad. Kohaliku omavalitsuse juures on mõistlik rääkida kohaliku omavalitsuse valitsus- ja haldusorganisatsiooni või isegi konkreetsemalt omavalitsusorganite missioonist – nende otstarbest ja rollidest kohalikus kogukonnas. Missiooni peamine funktsioon on organisatsioonisisene. See peab:

- tuletama kohaliku omavalitsuse töötajatele ja volikogu liikmetele strateegia kujundamise ja ka rutiinse töö jooksul meelde kohaliku omavalitsuse rolli kohalikus kogukonnas,
- tõstma töötajate eneseteadlikkust ja ametiuhkust,
- kujundama töötajaid ühendavat ühistunnet.

Samas on missiooni hea kasutada ka suhtluses partneritega. See näitab teistele kohalikku arendustegevusse kaasatutele, milline ollakse ja mille poole oma tegevuses püüeldakse.

Nii sisemine kui ka välimine funktsioon eeldavad, et missiooni jagaksid kohaliku omavalitsuse organisatsiooni liikmed ühiselt. Vastasel juhul see lihtsalt ei täida oma funktsioone. Selle nõudega kaasneb aga probleem, et missioon jääb liialt üldsõnaliseks – kuivõrd kokkuleppele, ühisele arusaamisele on oluliselt raskem jõuda konkreetsemates küsimustes.

Kohaliku omavalitsuse missiooni eripära on, et paljuski on see – selle olemasolu vajalikkus ja võetavad rollid – ette kirjutatud seadustega ning kõrvalekalded võivad tähendada, et kohaliku omavalitsuse üksuses ei täideta korrektselt seadusi. Sellest tulenevalt on täiesti loomulik, et Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste missioonid peaksid olema üksteisega suhteliselt sarnased. See ei tähenda aga, et kohaliku omavalitsuse üldist missiooni ei peaks strateegilise kavandamise jooksul enesele meelde tuletama ja konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse eripärast lähtudes läbi mõtlema ning vajaduse korral uuesti sõnastama. Kindlasti peaks missioon sisaldama viiteid omavalitsusorganite poolt vabatahtlikult võetud ülesannete kohta või siis kavatsuste kohta vabatahtlikke ülesandeid enesele võtta.

Kohaliku omavalitsuse suur tegevusväli kohaliku elu kujundamisel tähendab ka, et missioon peab suutma haarata väga laialdast spektrit ja keskenduma samas olulisele. Lihtsam on sõnastada missioon üksikus tegevusvaldkonnas, kuid kindlasti peaks olema sõnastatud ka kohaliku omavalitsuse valitsus- ja haldusorganisatsiooni kui terviku missioon. Kui on olemas missioonid iga tegevusvaldkonna kohta, võib üldises missiooni sõnastuses pöörata tähelepanu üksnes valdkonnaülesolevatele rollidele. Omavalitsusorganite missioon peaks kõrgelt väärtustama sotsiaalset vas-

tutust oma haldusterritooriumi arengu eest. Näites 35 esitatud Tartu linna kui omavalitsusüksuse missioonist võib välja lugeda omavalitsusorganite poolt enesele võetud kohustust pakkuda avalikke teenuseid ning kujundada üldist elukeskkonda. Et missioon on sõnastatud kogu omavalitsusüksuse kohta, siis jääb see paratamatult üsnagi üldsõnaliseks.

#### **Näide 35. Tartu linna missioon arengustrateegias Tartu 2012**

Kindlustada elanikele, asutustele, ettevõtetele, organisatsioonidele ja külalistele majanduslikult, sotsiaalselt ning ökoloogiliselt turvaline ja esteetiliselt nauditav keskkond ja osutada kõrgekvaliteedilisi teenuseid.

Suuremat konkreetset on võimalik saavutada missiooni sõnastamisel valdkonna kohta. Kohaliku omavalitsuse, omavalitsusorganite ja nende partnerite missiooni Tartu linna spordi arendamisel on täpsustatud valdkondlikus arengukavas (näide 36). Selles rõhutatakse linna rolli elanike teenindajana ning tingimuste ja võimaluste loojana vastavalt elanike huvidele.

#### **Näide 36. Tartu linna kultuuri ja spordi arengukava 2004–2007 spordi osa missioon**

Kõigile Tartu linna erinevate vajadustega elanikegruppidele tingimuste ja võimaluste loomine spordihuvi realiseerimiseks.

Kohaliku omavalitsuse missiooni võivad täiendada väärtushinnangud, mis kajastavad nii omavalitsusorganite kui ka kohaliku kogukonna kui terviku:

- veendumusi selle kohta, mida peetakse heaks ja õigeks;
- tegevuspõhimõtteid, mida järgitakse organisatsiooni töös;
- hoiakuid kohaliku kogukonna liikmete ja asjaosaliste rühmade suhtes;
- suhtumist kohalikku pärandisse, traditsioonidesse ja looduskeskkonda.

Väärtushinnangute muutmise vajaduse rõhutamiseks võib kasutada vastandust olemasolevate ja soovitatavate väärtuste vahel. Näiteks on Tartu linna arengustrateegias aastani 2030 vastandatud omavahel kahte mõtte-laadi – (a) domineerivat ja harjumuspärast ning (b) tulevikku suunatud ja strateegia realiseerimist toetavat mõttelaadi (näide 37).

### Näide 37. Mõttelaadide vastandus Tartu linna arengustrateegias

	Domineeriv, harjumuspärane mõttelaad	Tulevikku suunatud mõttelaad
<b>Teadmus-linn</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suletud haridusruum</li> <li>- Seletavad teadmised</li> <li>- Haridusinstituutsioonid toimivad eraldi</li> <li>- Massiline õpetamine, eripära vähene arvestamine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avatud haridusruum</li> <li>- Rakendatavad teadmised ja oskused</li> <li>- Haridusinstituutsioonid on integreeritud, sünergial põhinev teadus- ja õppekorraldus</li> <li>- Individuaalsusest lähtuv õpetaja ja õpilase koostööl tuginev õppimine</li> </ul>
<b>Loov linn</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Traditsioonidel põhinev identiteet</li> <li>- Erisuste vähesus</li> <li>- Minevikku kajastav, passiivne keskkond</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Traditsioone ja uusi trende siduv identiteet</li> <li>- Tolerantne, mitmekesisust soosiv käitumine</li> <li>- Tulevikku suunatud, loovust toetav keskkond</li> </ul>
<b>Ettevõtlus-linn</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loodusressurssidel põhinev tootmine</li> <li>- Traditsiooniline masstootmine</li> <li>- Vähene initsiatiivikus</li> <li>- Allhanked, lühike väärtusahel ja üksiküritajad</li> <li>- Ühepäevaturist, läbisõitja</li> <li>- Suletud ettevõtluskultuur, kohalik proteksionism</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Säätlikel tehnoloogiatel põhinev tootmine</li> <li>- Innovaatiline nišitootmine</li> <li>- Ettevõtlikkus, algatuslikkus</li> <li>- Klastrid, võrgustikupõhine trende rajav tootmine</li> <li>- Ööbimisega, teadmisi ja elamusi otsiv külaline</li> <li>- Avatud konkurentsil põhinev ettevõtlus</li> </ul>
<b>Hooliv linn</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tervis on haiguse või kehalise puude puudumine</li> <li>- Keskendatus meditsiinile</li> <li>- Majandustingimuste domineerimine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tervis on täieliku füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu seisund</li> <li>- Tervist toetava keskkonna loomine, tervist väärtustavad käitumismallid</li> <li>- Sotsiaalse keskkonna mõju tähtsustamine</li> </ul>
<b>Modernse infra-struktuuriga linn</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avalik võim on korraldav ja suunav</li> <li>- Valupunktide kõrvaldamise ideoloogia</li> <li>- Tagajärgi likvideeriv</li> <li>- Instituutsionaalne vastutuskäitumine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avalik võim on tingimusi loov</li> <li>- Jätkusuutlik tuleviku planeerimise ideoloogia</li> <li>- Ettenägev ja ennetav käitumine</li> <li>- Sotsiaalne sidusus ja partnerluspõhine otsustamine</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Võimuhuvidest lähtuv, tõrjutust põhjustav otsustamine</li> <li>- Tsoneeritud linnaruum</li> <li>- Autokeskus, transpordiliikide eraldatus</li> <li>- Looduse survestamine</li> <li>- Projektikeskne avaliku raha kasutus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kodanikuvastutus ja -algatus</li> <li>- Paigakeskne lõimitud linnaruum</li> <li>- Ühistransport, integreeritud koos toimivad transpordiliigid</li> <li>- Ökoloogiline tasakaal</li> <li>- Avaliku raha jätkusuutlik finantspoliitika</li> </ul>
--	--

#### 4.3.2.2. Kohaliku omavalitsuse üksuse visioon

Igal arengu kavandajal peab olema nägemus tulevikust, mille saavutamise nimel ta tegutseb. Kui ei teata, mida tahetakse saavutada, siis ei teata ka seda, kas jõuti selleni, mida taheti. Teisest küljest, mitte iga nägemus tulevikust pole visioon. Visioonil kui strateegia ühel elemendil on kolm üldist põhitunnust:

- see viitab tulevikule,
- see kirjeldab ideaali,
- sellega kaasneb tahe soovitud suunas liikuda ning püüdlus tegevusi fokuseerida ja ühildada valitud suunas liikumise toetamiseks.

Mõnikord käsitletakse visiooni mõiste osana ka vajadust muutuse järele ja vastandust oleviku olukorrale. Kuivõrd põhimõtteliselt võib tulevikuideaaliks, mille nimel soovitakse tegutseda, olla ka praeguse olukorra säilitamine, siis piiraks visiooni mõiste selline täiendamine liigselt selle kasutust strateegilise kavandamise üldmõistena. Küll aga tuleb paremaks muutumise vajadust oluliseks pidada tänapäeva Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja regionaalse arengu kontekstis, kus kõigil kohaliku omavalitsuse üksustel on palju arenguruumi. Muutuse ja visiooni seosed võivad olla kahesuunalised:

- visioon toetab muutuste genereerimist (ebasoovitavas) stabiilses olukorras;
- visioon on vahend vastamaks väljakutsetele seoses (kiirete või ebasoovitavate) muutustega ja nende muutuste juhtimiseks soovitud suunas.

Kohaliku arengu kavandamise kontekstis on mõttekas tegeleda visiooniga, mis keskendub kohaliku territoriaalse koosluse tulevikule – sellele, millisenä soovitakse linna või valda kui sotsiaal-majanduslikku süsteemi näha. Visioonis võetakse kokku, millised on ootused valla või linna arengu suhtes ja millise aja jooksul soovitakse seatud sihini jõuda. Visiooni ajapiir on soovitatavalt üle viie aasta. Teisisõnu, visioon annab vastuse küsimusele, millise tuleviku heaks töötatakse.

Hea visioon peaks olema suunatud nii mõistusele kui ka südamele, see peaks olema ambitsioonikas ja kaasatõmbava efektiga. Kaasatõmbav saab see olla vaid siis, kui kõrgelehelne idee on ka realselt saavutatav. Realistlik visioon inspireerib kaudse sõnumi kaudu – tulevikku saab muuta – ning suunab arendustegevust sihi seadmise kaudu. Heal visioonil peab olema ka motiveeriv potentsiaal. Sellega peab kaasnema usk, et seatud sihi saavutamisel muutuvad elu ja elukeskkond vallas või linnas senisest paremaks, väärtuslikumaks.

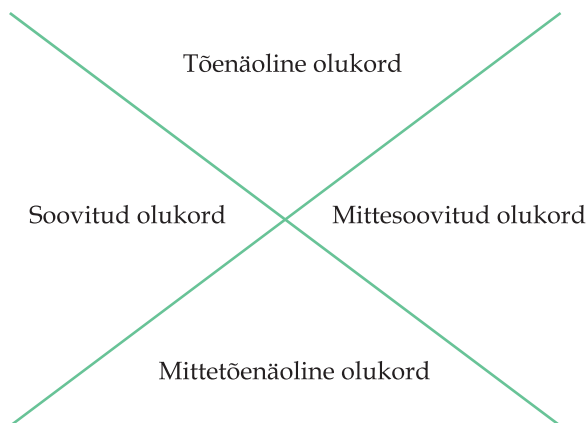
Kohaliku visiooni sõnastamise muudab keerukaks tõsiasi, et kohalik sotsiaal-majanduslik süsteem on väga kompleksne, väliskeskkonna arengutest tugevasti mõjutatud ning ajas muutuv nähtus. Asjakohane visioon on eelkõige kõigile üheselt mõistetavalt sõnastatud, nii lühike kui võimalik ja nii pikk, kui peab. Samal ajal peab visioon olema piisavalt üldine ning ei tohi sisaldada konkreetseid tulemusväärtusi. Silmas tuleb pidada, et visioon ei ole tunnuslause, kuigi visioon ja tunnuslause peaksid omavahel kooskõlas olema. Teiseks, visioon on ajas püsiv, erinevalt tegevuskavast ja eelarvetest ei korrigeerita seda järjepidevalt. Samas pole visioon dogma, mida muuta ei tohi. Strateegia uuendamise ajal on visiooni asjakohasuse hindamine uute arengute kontekstis elementaarne tegevus. Põhimõtteliste muutuste asetleidmisel kohaliku omavalitsuse üksuses või selle tegevuskeskkonnas võib visiooni muutmine olla möödapääsmatu.

Nii nagu missiooni puhul eeldab kohalik visioon konsensuslikkust. Selle loomisesse tuleb kaasata paljusid kohalikke huvirühmi ja muid asjaosalisi. Et kohaliku visiooni üks funktsioon on osapoolte kooshoidmine, siis ei tohiks üldine kohalik visioon nende konkreetsemate tulevikupiltidega vastuollu minna. Ühtlasi tähendab see, et visioon linna või valla tulevikust on paratamatult üldine. Visiooni ülesanne on anda ühine platvorm eesmärkide seadmiseks, programmide ja tegevuskavade väljatöötamiseks ning tegevuste hindamiseks.

Visiooni loomisel on tähtis kasutada oma kujutlusvõimet, olla avatud ja genereerida ideid alusel "mis võiks olla?". Kõik ideed huvirühmadelt väärivad kaalumist, isegi ebarealistlike ideid ei tasu kohe kõrvale heita. Sellel etapil tuleks ideede üle arutleda, lähtuda kõikidest vaatenurkadest ja perspektiividest. Oluline on näha kaugemale probleemide tavakirjeldusest ning leida neist võimalusi, inspiratsiooni, nupukaid ideid ja innustust, et tõsta esile omavalitsusüksuse huvid ja reageerida sotsiaalsetele, majanduslikele ja keskkonna-alastele muutustele. Nimetatud aspektid annavad visioonile strateegilise tähenduse, sest visioon peab lõimima kohaliku sotsiaal-majandusliku süsteemi eri tahud üheks tervikuks.

Abi visiooni loomisel pakub lihtne koordinaattelgedega skeem, mis võimaldab kujutleda olukordi kahel dimensioonil: soovitud ja mittesoovi-

tud ning tõenäoline ja mittetõenäoline tulevik (joonis 23). Soovimatu olukorra ja tulevikuhirmude kirjeldamine võib aidata täpsemalt sõnastada soovitud tulevikku kui selle vastandit. Tõenäolise ja mittetõenäolise ühine esiletoomine muudab visiooni realistlikumaks. Teisest küljest annab see ka aluse visiooni ambitsioonikuse mõistmiseks. Kui visioon kattub sellega, mis on tulevikus tõenäoline, siis on see märk tõsiasjast, et olulist arenguhüpet visiooni realiseerimine enesega kaasa ei too.



*Joonis 23. Abivahend visiooni täpsustamiseks*

Visiooni sõnastamiseks on mitmeid võimalusi. Üks võimalus on esitada visioon ühelauselisena, kõige olulisemat lühidalt kokkuvõtvana. Selline on Pärnu linna visioon (näide 38), kus üldiste punktide kõrval – turvaline elukeskkond, konkurentsivõimeline majandus ja infrastruktuurid – on samas lauses välja toodud ka olemasolevad erilised tugevused, mida peetakse väga oluliseks säilitada (kuurortlinn, regioonikeskus) ning tugevdada (aastaringne atraktiivsus). Selline visioon jätab avarad tõlgendusvõimalused ning konkreetsemad strateegilised positsioonid määratakse eesmärkide ja ülesannete tasandil.

#### **Näide 38. Pärnu tulevikuvision aastani 2015**

Pärnu on turvalise elukeskkonna, konkurentsivõimelise majanduse ja ajakohase infrastruktuuriga regioonikeskus, omanäoline ning aasta ringi atraktiivne kuurortlinn.

Teiseks võimaluseks on visioon koostada struktureeritud ja täpsustatud märksõnade loendina (näide 39). Selline visioon sisaldab eelmisest oluliselt rohkem infot, mis võimaldab visiooni sisusse tuua ka väiteid kõigi peamiste valdkondade soovitava tuleviku kohta. Visiooni jaoks olulise hea jälgitavuse tagamiseks kasutatakse suurema infomahu puhul just nimelt teksti struktureeritust temaatilisteks punktideks.



### Näide 39. Valga linna tulevikupilt 2008

VALGA on:

- meeldiv elupaik – inimese ja perekeskne, heakorrastatud, roheline, turvaline, tervisliku elukeskkonnaga Lõuna-Eesti linn;
- mitmekülgset ja konkurentsivõimelist haridust võimaldav ning väärtustav linn;
- investeerijatele atraktiivne kaasaegse infrastruktuuriga tööstus- ja logistikakeskus, ettevõtlikkust toetav Eesti piirilinn;
- turismi soosiv, mitmekülgseid sportimis-, meelelahutus- ja puhkusvõimalusi ning taastusravi pakkuv linn.

Kõige soovitatavamaks tuleks siiski pidada kolmandat visioonitüüpi, mis seob esimese ja teise tugevused. Sellises visioonis tuuakse nii nagu Pärnu näites ühe lausega välja see kõige olulisem, mis linn või vald on ja mis ta tahab tulevikus olla. Sellele järgneb pikem seletus, mida siis kvaliteetse elukeskkonna ja muu seesuguse all konkreetset juhul mõeldakse. Sellise visioonitüübi näitena on esitatud Sindi linna arengukava visioon (näide 40).

### Näide 40. Väljavõte Sindi linna visioonist aastaks 2013

Sindi on Suur-Pärnu linnastus kvaliteetse elukeskkonna ja innovaatilise ettevõtlusega sotsiaalselt tasakaalustatud turvaline piirkondlik keskus. ...

- Kvaliteetne elukeskkond – ...
- Innovaatiline ettevõtlus – kaasaegsete tehnoloogiliste lahenduste rakendamine, ettevõtlikkuse stimuleerimine, kvaliteetne isikuteenindus, kõrget lisandväärtust loovad töökohad

Sindi on mitmekesise väikeettevõtlusega linn. Paljude Sindi ettevõtete tööstustoodang realiseeritakse valdavalt rahvusvahelisel turul. Ettevõtluse edu toetub innovaatilisusele ja teadmistemahukale tehnoloogiale, mis on keskkonnasäästlik. Vana tekstiilivabriku territooriumi ala on restruktureeritud ja heakorrastatud. Era- ja avaliku sektori koostöös on loodud eeldused Sindi tööstusala väljaarendamiseks koos äriinkubaatoriga. Ettevõtete ja haridusasutuste koostöö loob lastele ja täiskasvanutele motiivi õppida ja avardab väljavaateid kvalifitseeritud tööjõu kasutamise kasuks senisest enam lisandväärtust andvates hõivesektorites. Pärnu sadam, lennuväli ja Via Baltica arengukoridor tagavad ettevõtetele kiire logistilise lahenduse kaupade transportimiseks. Ettevõtlusaktiivsust peaks toetama ka Läti turu lähedus.

- Sotsiaalselt tasakaalustatud – ...
- Piirkondlik keskus – ...

### 4.3.2.3. Strateegilised eesmärgid

Oluliseks sammuks, mis seob missiooni, visiooni ja väärtushinnangud strateegiliste valikutega, on eesmärkide sõnastamine. Eesmärk vastab küsimusele, millise seisundi me tahame aja jooksul saavutada. Eesmärk on keskenatud positiivsele tulemusele, mitte tegevusele. Eesmärke võib seada nii omavalitsusorganite, kohaliku omavalitsuse üksuse kui ka kohaliku kogukonna ja territooriumi arengu kohta üldiselt, kuid võrreldes missiooni ja visiooniga on eesmärgid märksa konkreetsemad.

Eesmärgi sõnastamise nõuded võib lühidalt kokku võtta SMART-reeglisse (ingliskeelne tähekombinatsioon), mis kehtestab selle, et eesmärk peab olema:

<b>S</b>	<i>specific</i>	spetsiifiline
<b>M</b>	<i>measurable</i>	mõõdetav
<b>A</b>	<i>agreed</i>	kokkulepitud
<b>R</b>	<i>realistic</i>	saavutatav
<b>T</b>	<i>timed</i>	ajastatud

Eesmärke saab seada pikaajaliste või lühiajalistena või ka ajatutena. Arengu strateegilisel kavandamisel on eriti tähtis koht pikaajalistel eesmärkidel, mis sunnivad organisatsioone hindama oma operatiivse ja taktikalise tegevuse pikaajalist mõju. Pikaajaliste eesmärkide puhul võib arengu paremaks hindamiseks kehtestada veel vahe-eesmärke, mille täitmine või täitmata jätmine näitab, kas liigutakse õiges suunas ja vajalikul kiirusel.

Eesmärgid võib jagada vastavalt avatusele kaheks rühmaks.

- Avatud eesmärgid osutavad taotlusele olla eelmisest arengutasemest paremad. Ei seata konkreetset tulemusnäitajat, mis ütleks, et eesmärk on saavutatud või mitte. Sellest hoolimata vastab selline eesmärk mõõdetavuse kriteeriumile. Avatud eesmärk on täidetud, kui kahe ajahetke arengutaseme võrdlus näitab, et hilisem on eelneust parem, suurem vms. Selliste väidete sisu on strateegia fookuseerimine ning selle koha või nende kohtade väljatoomine, mis kõige paremini avavad arengut.
- Suletud eesmärgid fikseerivad konkreetse tulemusnäitaja, milleni jõudmisel kokkulepitud ajahetkel saab öelda, et eesmärk on täidetud.

Avatud eesmärgid sobivad paremini n-ö peaesmärkideks, mis täpsustavad visiooni mõnes valdkonnas, suletud eesmärgid aga pigem alameesmärkideks, mis omakorda täpsustavad peaesmärke. Turvalisuse valdkonna eesmärkide jagunemist tutvustab näide 41.

#### Näide 41. Pea- ja alameesmärgid turvalisuse valdkonnas

Peaesmärk: Kuritegevus on kahanenud

Alameesmärk 1: Kuritegude arv aastas on alla 10 kuriteo  
1000 elaniku kohta

Alameesmärk 2: Tänavakuritegude arv aastas ei ületa 2 juhtumit  
1000 elaniku kohta

Eelmistes jaotistes viidati, et tulenevalt paljudest kohaliku omavalitsuse ülesannetest, kohaliku sotsiaal-majandusliku süsteemi kompleksisusest ja terviklikkusest ning konsensuse vajadusest on kohaliku omavalitsuse visioon ja missioon üldjuhul väga üldised ja kõikehõlmavad. Käsitledes eesmärke kui visiooni ja missiooni täpsustavaid väiteid, on vajadus seada kohalikus arengukavas eesmärgid kõigis olulistes teemavaldkondades, üldvaldkondades ning lisaks vajaduse korral veel valdkonnaüleselt. Teiste sõnadega on küsimus selles, et määratleda eesmärkidega, millist panust igalt valdkonnalt oodatakse, et saavutada soovitud arenguid linnas või vallas tervikuna.

Kohalikus arendustegevuses seatavad eesmärgid võivad olla väga erinevat laadi.

- Operatiivsed eesmärgid kirjeldavad protsesside toimimise soovitatavat taset (näide 42).
- Projektieesmärgid on suunatud millegi lõpetamisele, valmis saamisele (näide 43).
- Seisundieesmärgid viitavad üldisele objektiivsele arengutasemele, mida soovitakse saavutada (näide 44).
- Rahulolu eesmärgid keskenduvad arengu subjektiivsele tahule (näide 45).

#### Näide 42. Operatiivsed eesmärgid

A: Elanike kirjadele vastatakse nädala jooksul

B: Kohalike ettevõtjate ja vallavalitsuse ümarlauanõupidamised toimuvad vähemalt neli korda aastas

#### Näide 43. Projektieesmärgid

A: Valminud on universaalne linnahall

B: Lõpetatud on kanalisatsioonisüsteemide projekt

#### Näide 44. Seisundieesmärgid

- A: 75% elanikest on rahul või väga rahul sportimisvõimalustega linnas
- B: Vee kvaliteediga rahulolematute osakaal jääb kogu vallas alla 5% ja mitte üheski asulas ei ületa 10%

#### Näide 45. Rahulolu eesmärgid

- A: Kuritegude arv aastas on alla 10 kuriteo 1000 elaniku kohta
- B: Kogu linna heitvesi juhitakse ühtsesse kanalisatsioonisüsteemi ja puhastatakse

Kõiki neid eesmärke saab vastavalt vajadusele seada. Peamised otsustuskohad eesmärkide seadmisel on järgmised.

- Mis on need aspektid ja neid kajastavad näitajad, mis võimaldavad kõige paremini avada ja hinnata arengut?
- Kui kõrgeid eesmärke seada?
- Millistes valdkondades seada nõudlikumaid, millistes tagasihoidlikumad eesmärgid?

Milliseid eesmärke arengukavas seada, sellest sõltub arengukava ambitsioonikus ja asjaolu, kui palju tuleb selle realiseerimisse panustada. Kõrgetasemeliste eesmärkide seadjad peavad teadma, et nende kavatsused ja hea tahe peavad olema tagatud ressursidega, praktilise suhtumise ja oskustega. Seetõttu on kasulik strateegiliste eesmärkide loomisel vaadata ka juba natuke ettepoole ning hinnata:

- Kas eesmärkide saavutamine on reaalne kehtestatud aja piires?
- Kas on olemas piisav kompetentsus eesmärkide täitmiseks?
- Millised on riskid, kui eesmärgid jäävad saavutamata?

Eesmärkide seadmisel tuleb enesele teadvustada, et nende täitmise kontroll ja tagasisidestamine kohaliku omavalitsuse organisatsiooni ja kogukonda on samavõrd oluline kui nende loomine. Eesmärkide teadvustamine ning sidumine töö tulemuslikkuse ja eduga aitab motiveerida omavalitsusorganite ja hallatavate asutuste töötajaid ja kogukonna teisi liikmeid, aktiveerib inimesi ning kaasab neid arenguprotsessi. Küpse arenduskultuuriga kohaliku omavalitsuse üksuses tuleks jõuda selleni, et linna või valla ja valdkonna tasandil kehtestatud eesmärgid viiakse alam-eesmärkide kaudu üksuste ja töötajate tasandini. Teisest küljest ei tohi eesmärkide seadmisel domineerida kartus, et mõni eesmärk jääb täitmata, ning seetõttu piirduakse tagasihoidlike eesmärkidega. Arengu kavanda-

mine ja arendustegevus tervikuna on pidev kohanemisprotsess, kus negatiivne tagasiside on vähemalt niisama oluline kui positiivne tagasiside. See annab võimaluse küsida, miks eesmärgid ei saavutatud, kuidas edaspidi kohaliku omavalitsuse toimimist parandada. Pealegi ei sõltu suurem osa arengutest linnas või vallas üksnes kohaliku omavalitsuse organisatsiooni tublist tööst, vaid on palju komplekssema protsessi tulemus.

#### **4.3.2.4. Strateegilised valikuvõimalused ja valikud**

Kui arengukava koostamisel on sõnastatud soovitud tulevik, missioon ja strateegilised eesmärgid ning olukorra ülevaates ja analüüsid (4.3.1.) on määratud oma lähteprintsipi, saadud teadlikuks oma tugevatest ja nõrkadest külgedest, võimalustest ja ohtudest, siis saab hinnata muutmisvajadust. Sisuliselt tähendab see soovitu ja tegeliku olukorra võrdlust ning järelduste põhjal sobivate sammude kavandamist, mis viiks eesmärkide saavutamisele, lähemale missioonis ja visioonis väidetule.

Mitte kõik teed ei ole ühtviisi võimalikud ja kasulikud eesmärkideni jõudmisel. Oluline on teha õigeid strateegilisi valikuid astutavate sammude osas. Strateegilise valiku protsess koosneb kolmest üksteisele järgnevast etapist:

1. strateegiliste valikuvõimaluste genereerimine,
2. strateegiliste valikuvõimaluste hindamine,
3. strateegiline valik genereeritud valikuvõimaluste seast vastavalt hindamise tulemustele.

#### **Strateegilised valikuvõimalused**

Ärisesektoris on strateegiliste valikute sisu konkurentsieelise loomine ja alalhoidmine. Linnade ja valdade puhul on valikuvõimalused laiemad. Lisaks konkurentsisuhtetele kerkivad strateegilised valikuvõimalused üles seoses võimalike koostöösuhetega ning tasakaalu ja isolatsiooni taotlusega. Praktikas on üldjuhul vajalik opereerida kõigil neljal dimensioonil, küsides:

- Milles ja kellega on vajalik ja kasulik konkureerida?
- Milliseid koostöösuheteid ja kuidas üles ehitada?
- Millistest konkurentsi- ja koostöösuhetest ning kellega on mõistlik hoiduda?
- Milliseid muutusi kavandada ressursside, valdkondade ja tegevusvormide omavalitsusüksuse siseses ja regionaalses jaotuses?

Tulenevalt linnade ja valdade olemusest peab neid küsimusi esitama kahel tasandil.

1. Kohaliku omavalitsuse üksuse, territoriaalse koosluse ja selle liikmete suhete kohta teiste samasuguste koosluste ja nende liikmetega.

2. Kohalike omavalitsusorganite suhete kohta ettevõtete, riigiasutuste, mittetulundusühingute ja teiste kogukonna rühmade ja üksikliikmetega.

Seega kujuneb linnade ja valdade jaoks strateegilisi valikuvõimalusi kogu esitatud valikuvõimaluste maatriksi ulatuses (joonis 25). Need kõik võiks strateegilise kavandamise ajal läbi mõelda. Millised valikuvõimaluste dimensioonid on just igal üksikjuhul olulised, sõltub olukorra analüüsi tulemustest ja samuti seatud eesmärkidest.

	1. Territoriaalsete kogukondade vahelised suhted	2. Omavalitsusorganite suhted teiste asjaosalistega
A. Tasakaalu suhted		
B. Koostöö suhted		
C. Konkurentsi suhted		
D. Hoidutavad suhted		

Joonis 24. Strateegiliste valikuvõimaluste maatriks linnade ja valdade jaoks

Peamised **konkurentsistrateegiate** objektid linnade ja valdade kui territoriaalsete koosluste puhul on järgmised.

- Elanike arv. Siin on peaküsimus, kas soovitav on elanike arvu suurenemine (ja selle kiirus), vähenemine või stabiilsus? Üldjuhul peetakse suuremat elanike arvu positiivseks arenguks, kuid nagu näitab Eesti suuremate linnade lähivaldade kogemus, toob kiire ja väheste takistustega elanike arvu kasv enesega kaasa mitmeid probleeme.
- Spetsiifilised elanikerühmad. Sageli ei ole kogukonnad ja nende liidrid huvitatud mitte lihtsalt elanike arvu kasvust, vaid üksnes teatud, tavaliselt jõukamate rahvastikurühmade elamaasumisest. Siin on ka oma ohud, kuivõrd arvestada tuleb pikaajalisi rahvastikuprotsesse, kus parimas tööeas põlvkond aja möödudes vana- neb ja suurendab hüppeliselt kohalike sotsiaalteenuste vajadust. Võimalik on ka vastupidine: konkureeritakse selle nimel, et edu-

kamalt vältida teatud sotsiaal-majanduslike tunnustega elanikerühmi, näiteks endisi vange, töötuid ning rahvus- ja usuvähemuste esindajaid.

- Kohalikud maksutulud. Elanike arvu ja jõukamate elanikerühmade pärast konkureerimise peamiseks motiiviks kohaliku omavalitsuse üksuse seisukohast on kasvavad maksutulud. Kohalike maksutulude suurenemist ei saa aga vaadata lahus elanike arvu kasvuga kaasnevate avalike kohustuste suurenemisest.
- Avalikud teenused. Kui maksutulude üldine maht ning kohalike finantsvahendite majandamise oskus määravad paljuski avalike teenuste kogumahu ning üldiselt peetakse kohalike teenuste mahtu soodsaimaks valikuvõimaluseks, siis küsimus, milliseid teenuseid, kellele ja millises mahus kavandatakse kohaliku omavalitsusüksuses osutada, loob hulgaliselt strateegilisi valikuvõimalusi.
- Töökohad. Töökohad kui konkurentsistrateegiate objekt genereerivad valikuvõimalusi vähemalt kahel omavahel seotud dimensioonil: nende arv ja kvaliteet. Töökohtade paiknemine vallas või linnas on eriti oluline eraldatud ja perifeersete kohaliku omavalitsuse üksuste jaoks. Linnastutes ei pea aga korraliku transpordiühenduse korral olema piisava hulga töökohtade olemasolu just nimelt oma kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil eesmärk omaette. Keerukam on küsimus töökohtade iseloomu ja kvaliteedi puhul. Kuigi võiks arvata, et hästi tasustatud ja kõrgeid oskusteadmisi nõudvate töökohtade paiknemine linnas või vallas on igal juhul kõige parem võimalus, siis alati ei pruugi see siiski nii olla. Kui niisuguste töökohtade täitmiseks kohapeal kvalifitseeritud tööjõudu pole, suurendab see, vähemalt lühemas perspektiivis, kaugemalt töökäijate arvel hoopis transpordikoormust, kogukonna nõrgenemist ja kohalike tõrjutust. Parimaks valikuks võib osutuda selle asemel kohaliku kogukonna liikmete oskuste ja võimetega kooskõlas olevate töökohtade loomine ning sisemine järkjärguline töökvaliteedi ja tötötasu tõus.
- Prestiizsete või stigmaatiliste asutuste, ettevõtete ja isikute paiknemine. Spetsiifilisi valikuvõimalusi loob konkureerimine näiteks tuntud rahvusvahelise ettevõtte peakorterit asukoha või staarisiku elukoha pärast. Konkurentsi sisu on kohale soodsa maine loomine vastava ettevõtte või isikuga seostamise kaudu ning selle toel arengu kiirendamine ja suunamine. Teisest küljest võib konkurentsistrateegia objektiks olla ka teatud tüüpi asutuste eemaletõrjumine. Konkreetsemal tasandil võib eneselt küsida, millist muljet soovetakse endast teistele jätta. Maailma suurim tikuvabrik ja üle-



maailmse tuntusega helilooja võivad kujundada erinevaid kuvandeid kohaliku omavalitsuse üksusest.

- Avaliku sektori ressursid. Tugev konkurents käib omavalitsusüksuste vahel avaliku sektori ressursside, viimasel ajal eelkõige Euroopa Liidu struktuurifondide ja finantsressursside pärast. Tähtis koht konkurents on riiklikel investeringutel riigiasutuste arendamiseks linnades ja valdades ning investeringutoetustel mitteriiklike avaliku sektori asutuste ning ettevõtluse arendamiseks.
- Staatus riiklikus haldussüsteemis. Eesti haldussüsteemi kontekstis on peamine konkurentsiobjekt olnud regioonikeskuse staatus ning maakonnakeskuste võitlus riiklike ametite, regionaalsete ametite, osakondade jms koondamise vastu regioonikeskustesse. Väiksemate valdade ja vallakeskuste puhul on tegemist pigem eksistentsiaalse küsimusega – olla või mitte olla.
- Miljööväärtus ja looduskeskkonna puhtus. Kindlasti on valikuvõimaluste loomisel ja kaalumisel oluline soovitatav miljööväärtus – ajaloolise miljöö säilitamine ja taastamine ning uue kujundamise võimalused. Looduskeskkonna puhtuse puhul toimub kõige tõsisem konkurents seoses kaevanduste ja karjäärade ning prügilate asukoha määramisega. Kaalumise all on võimalikud kahjud keskkonnale, maksutulud ning töökohad.
- Elanike rahulolu. Kõige üldisemal tasandil liituvad kõik ülaltoodud punktid konkurentsiks elanike rahulolu pärast.

Kesksel kohal konkurentsieeliste loomisel ja säilitamisel on kohalikud omavalitsusorganid. Lähtudes Michael Porteri konkurentsistrateegiate liigitusest ärisektoris, saab kohalike omavalitsusorganite ees seisvaid valikuvõimalusi rühmitada järgmiselt:

- hinnal põhinevad valikuvõimalused, mille puhul on teemaks soodustused ja toetused elanikele ning avalike teenuste hind elanike ja kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks;
- kvaliteedil põhinevad valikuvõimalused, kus küsimus on avalike teenuste ning laiemalt sotsiaalse infrastruktuuri ja elukeskkonna kvaliteedi võrdlusel teiste kohalike omavalitsuste omadega.

Ärisectori jaoks olulised fokuseerimise võimalused on Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi kontekstis võrdlemisi piiratud, kuivõrd seadustega on omavalitsustele ette antud suhteliselt kindel ja väga lai tegevusväli. Praktilises elus siiski tehakse fokuseerivaid valikuid, viidates ebapiisavale ressursile. Nende valikute tulemusena täidetakse mõnda seadustes ettenähtud kohustust pealiskaudselt või jäetakse mõni üldse täitmata, teisi aga täidetakse küll. Enamasti toimuvad sellised otsused operatiivse või taktikalise analüüsi alusel ning arengudokumentides neid ei fikseerita.

Omavalitsusorganite ja nende hallatavate asutuste jaoks pakub fokuseerimise võimalust osa funktsioonide delegeerimine era- või mittetulundussektorile. Kohaliku omavalitsuse kui terviku seisukohalt tagasitõmbumist vastavas valdkonnas siiski ei toimu, kuivõrd kavandamise, finantseerimise ja kontrolli kohustus ning vastutus teenuse osutamise eest jääb.

Tugeva ressursibaasiga kohaliku omavalitsuse üksuste jaoks pakub fokuseerimisest enam valikuvõimalusi kohaliku omavalitsuse rolli tugevdamine ning vabatahtlike ülesannete enesele võtmise kaudu isegi oma osa laiendamine. Neid valikuvõimalusi avavad küsimused, nagu:

- ❑ Kuidas katta avalike teenustega paremini kohalikku elanikkonda? Kuidas suurendada teenuste kättesaadavust ja mitmekesisust?
- ❑ Millistele naaberomavalitsusüksustele suunata osutatavaid avalikke teenuseid ja millistel tingimustel?
- ❑ Milliseid uusi valdkondi hõivata ning milliseid toote- ja teenuserühmi välja arendada? Milliseid teenuseid juurde luua ja milliseid elanikerühmi haarata?

Eesti omavalitsussüsteemis on kõige sagedamini enesele võetavad vabatahtlikud ülesanded olnud ettevõtluse ja turismi arendamine, kuid võimalusi pakuvad ka avaliku korra tagamine, kutseharidus jms. Sageli on uued "tooted" turundustöö tulemus. Olemasolevad teenused, tehnilised infrastruktuurid, ehitised, rajatised, organisatsioonid ja isikud koondatakse ühendava brändi alla ja kujundatakse neist välja terviklik imago.

Kohaliku omavalitsuse üksuste konkurentsi tagajärg (erinevalt äri sektori tavapärasest praktikast) on Eestis harva olnud nõrgemate sunnitud väljatõrjumine "turult" ehk siis omavalitsussüsteemist. Ka vägagi tagasihoidliku haldussuutlikkusega valdade või linnade puhul on võimalik toimimist jätkata. Siiski viitab kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlik liitumine viimastel aastatel sellele, et "turult lahkumine" on kasvava konkurentsi tingimustes maksutulude, avaliku sektori ressursside ja elanike rahulolu üle otsustamisel strateegiline valikuvõimalus.

Omavalitsusorganite konkureerimine kohalike ettevõtete, mittetulundusühingute ja riigiasutustega on pigem erand kui kaalumist väärt valikuvõimaluste genereerija. Tõenäoliselt viitab selline konkurents puudujääkidele kohalikus partnerluses ja laiemas koostöös ning seetõttu tuleks niisugustest konkurentsisuhetest hoiduda.

**Koostöösuhete** arendamine pakub samuti mitmeid põhimõttelisi valikuvõimalusi. Kesksed küsimused on selles vallas järgmised.

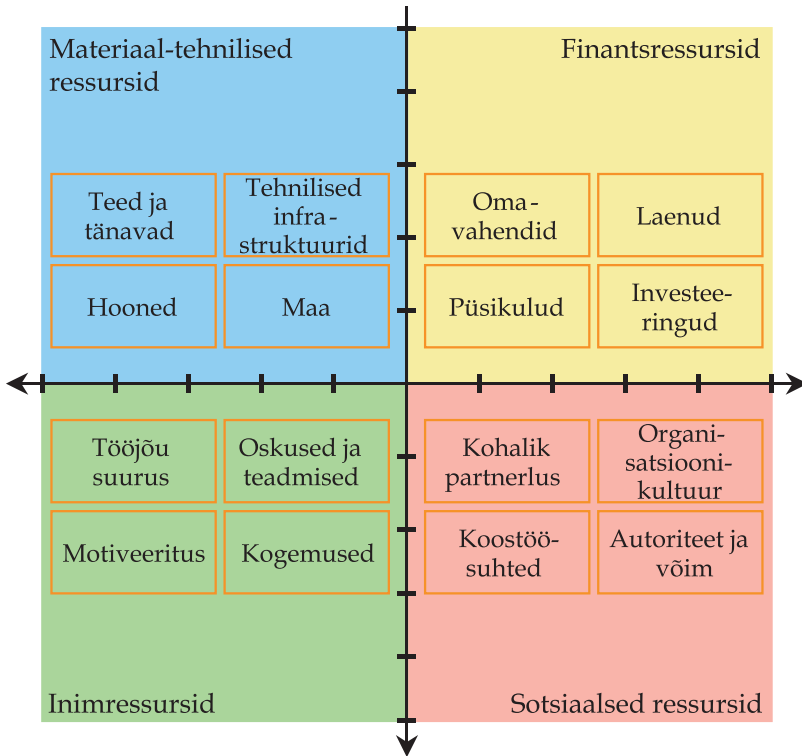
- ❑ Ühiste ja konfliktsete huvide väljaselgitamine ja sidumine asjaosalistega. Üldjuhul on otsingute sihiks tee, mille puhul oleks kõige paremini toetatud strateegilise grupi (vt 4.3.1.4.3.) igakülgset soodne areng ning samal ajal tagatud tugev positsioon selle grupi

sees. Näiteks on linnastu või omavahel igapäevaselt seotud maa- valdade puhul üks arengu võtmeid ja elanike rahulolu allikaid kogu piirkonna areng. Teisest küljest võib väga oluline olla ka soodne positsioon piirkonna sees. Seda näitab Jõhvi positsioon Ida- Virumaa linnastus.

- Haldusintegratsiooni laadi määratlemine. Küsida tuleb, kas teiste kohalike omavalitsustega koostöö aluseks on lepingud, ühised institutsioonid ja liitumine või jäetakse koostöö üldse reguleerimata. Ühistranspordi arendamisel võib optimaalne lahendus olla näiteks maakondlik ühisinstitutsioon ühistranspordikeskuse näol või hoopis kahe valla vaheline leping teenuse osutamiseks mõlema valla territooriumil. Paljudel juhtudel on praktiliseks valikuks siiani olnud aga koostöösuhetest hoidumine.
- Kohaliku omavalitsuse funktsioonide täitmise viisi määramine. Kuidas toimub ülesannete jaotus riigi ja kohaliku omavalitsuse, omavalitsusorganite ja omavalitsusliidu vahel? Mida ja millistel tingimustel on võimalik delegeerida era- ja mittetulundussektoreile? Nii võib piiratud investeerimisvõime juures olla lasteaiateenuse pakkumisel lahenduseks eralasteaedade tegevuse soosimine ning sotsiaalvaldkonnas teenuse ostmine kogenud ja kompetentse mittetulundusühingu käest.

Paljudel juhtudel ei tehta kõige olulisemaid strateegilisi valikuid mitte välistavaid otsuseid langetades, vaid **ressursside, valdkondade ja tegevusvormide omavahelist jaotust ning tasakaalustatust arvestades**. Kohalikus arendustegevuses pakub peamisi valikuvõimalusi tasakaalu suurem või väiksem muutmine olemasoleva süsteemi sees kolmel dimensioonil.

- Ressursitüüpide vaheline tasakaal. Valikuvõimalusi genereeritakse, lähtudes ressursianalüüsi skeemist (joonis 25; vt 4.3.1.4.1). Keskne on siin küsimus, kuhu on vaja senisest enam panustada, et kõik ressursid oleksid paremini ära kasutatud, ja kus on võimalik panust vähendada.
- Tasakaal tegevusvormide vahel. Luuakse mitmeid variante selle kohta, milline võiks olla kohaliku omavalitsuse, riigi, eraettevõtete ja mittetulundusühingute panus kohaliku kogukonna arendamisse.
- Valdkondadevaheline tasakaal. Otsustatakse, millistele valdkondadele pöörata senisest enam tähelepanu, millistele vähem. Optimaalseim valik ei ole mitte absoluutse tasakaalu saavutamine näiteks finantsvahendite osas, kuivõrd üldine ressurside vajadus on paljuski määratud seadustest tulenevate kohustuste erineva ressursivajadusega. See on aga suhteliselt inertne suurus. Pigem on küsimus valdkondadesse panustamise osakaalude jaotuse trendi muutmises.



*Joonis 25. Ressursianalüüsile tuginev strateegiliste valikuvõimaluste genereerimine*

Eesti kohaliku arendustegevuse praktikas on väga levinud ka hoopis taktikalised valikud, kus tehakse põhimõtteline otsus, võrreldes ja järjestades kas erinevaid konkreetseid projekte või siis olulisemaid probleeme ja nende lahendusi. Kuigi sellised valikud on kõige lihtsamini mõistetavad ja seetõttu ka poliitilisel tasandil põhjendatavad, ei saa selliseid valikuid strateegilisteks pidada. Strateegilise kavandamise kontekstis saab neid mõista kui lahendusi strateegilistele ülesannetele (vt 4.3.2.5). Õigupoolest on siin tegemist olukorraga, kus strateegilised valikud on tegemata, teadvustamata või vähemalt avalikult läbi arutamata jäetud.

### **Valikuvõimaluste hindamine**

Strateegiliste valikuvõimaluste hindamisel on kasutada neli peamist kriteeriumi.

1. Sobivuse hindamisel vastatakse küsimustele, kuidas pakutav valik sobitub situatsiooniga, mille strateegiline analüüs identifitseeris, ning kuid võrd see valik võimaldaks eesmärkide saavutamist, oleks kooskõlas visiooni, missiooni ja väärtushinnangutega.

2. Mõju hindamisel pööratakse tähelepanu valikuvõimalustest tulenevate mõjude ulatusele, nende võimele luua olulist arenguhüpet.
3. Teostatavuse hindamisel kaalutakse ressursside olemasolu, kättesaadavust ja ajastatust.
4. Aktsepteeritavuse kriteerium seob valikuvõimaluste hindamise omavalitsusorganite ja teiste asjaosaliste ootustega, organisatsioonikultuuriga ning riskitaluvusega.

Sobivuse hindamise üks osa võib olla valikuvõimaluste esialgne sõelumine, mille käigus:

- järjestatakse valikuvõimalused eelnevalt defineeritud sobivusfaktorite suhtes, mis puudutavad organisatsiooni strateegilist situatsiooni;
- luuakse otsustuspuud, kus hinnatakse erinevaid võimalusi, lähtudes nende omavahelisest seotusest, ja elimineeritakse mitesobivad;
- töötatakse välja stsenaariumid, mis püüavad sobitada spetsiifilisi valikuvõimalusi erisuguste võimalike tulemustega, nii et tulemuseks on hulk tingimuslikke kavasad, mis identifitseerivad eelistatud valikuvõimalused iga võimaliku stsenaariumi jaoks.

### Valiku tegemine

Valikuvõimaluste hindamisele järgneb nende kaalutlemine vastavalt hindamise tulemustele ning lõpliku strateegilise valiku tegemine. Et linna või valla, samuti iga üksiku teemavaldkonna arendamine nõuab kompleksseid lahendusi, peaks strateegiline otsustus praktikas olema ühteagegu mitmetahuline ja terviklik. Turvalisuse ja avaliku korra valdkonnas võiks üks strateegiliste valikute kogum välja näha nii nagu näites 46.

#### Näide 46. Linnalähedase valla strateegilised valikud avaliku korra ja turvalisuse valdkonnas

Panustada avaliku korra tugevdamisel lepingulisse koostösse linnastu teiste kohaliku omavalitsuse üksuste ja riigistruktuuridega. Hoida valla kui turvalist elukeskkonda pakkuva valla mainet. Suurendada kohaliku omavalitsuse rolli avaliku korra kaitsmisel ning eelisarendada selleks finants- ja sotsiaalse ressursi baasi. Täiendava avaliku korra teenuse osutamine delegeerida avalikust sektorist välja.

Ideaalis toimuvad taolised võrdlemisi üldised strateegilised valikud sõltuvalt laiaulatuslikust strateegilisest hindamisest, mis toimub arengu kavandamisel teabele ja analüüsile tuginedes. Praktikas on levinud ka

vastupidine tegevus. Valik tehakse mõne üksiku kriteeriumi alusel – näiteks poliitilise tahte alusel – ning hindamine korraldatakse tehtud valiku toetamiseks ja õigustamiseks. Sellisel juhul ei ole põhjust rääkida kohaliku arengu strateegilisest kavandamisest.

Võimalik on ka selline praktika, et lõplik valik lükatakse edasi. Mõnda aega kulutatakse ressursse mitme strateegilise valikuvõimaluse arendamiseks, et saada teadmine ja kogemus, mille abil otsus langetada. Eriliseks võimaluseks on luua taktika ja strateegia, mille puhul jäetakse sisulised valikud üldse tegemata. Selle asemel formuleeritakse väike arv põhireegleid, mis ütlevad, kuidas väliskeskkonnas tekkivaid võimalusi ära kasutada. Reegleid saab grupeerida viide suunda.

- Kuidas toimida keskkonna muutumise korral?
- Milline on tegutsemise ulatus?
- Millised on tegevuste teostamise prioriteetsusreeglid?
- Millised on tegevuste ajastamise reeglid?
- Millised on väljumisreeglid, mis ütlevad, millal vana viisi ja vanas vormis edasi tegutseda ei ole mõtet?

#### 4.3.2.5. Ülesanded

Pärast strateegiliste valikute tegemist on järgmine ja ühtlasi viimane etapp strateegia ülesehitamisel ülesannete sõnastamine. Ülesannet saab mõista kui strateegiliste valikute operatsionaliseerimise vahendit, mis annab strateegilisel tasandil tehtud valikutele konkreetse sisu ja võimaldab strateegia siduda tegevuskavaga. Vastata tuleb küsimusele, millised ülesanded tuleb lahendada, et tehtud strateegilisi valikuid realiseerides eesmärged saavutada. Ülesanne ei ole veel tegevus, vaid pigem üleskutse või nõue, mida tuleks ära teha.

Ülesannete sõnastamisel on üheks kasulikuks võimaluseks võtta aluseks eelnevalt tehtud SWOT-analüüs ning koostada selle alusel uus SWOT-tabel just nimelt tehtud strateegiliste valikute kohta. Sellises SWOT-tabelis näidatakse ära need väliskeskkonna ressursid ja võimalused, mis toetavad valiku realiseerimist, samuti puudujäägid, mida tuleb ületada, ning ohud, mida tuleb vältida, et valikut kõige paremini realiseerida. Teiste sõnadega tuleb ülesannete seadmisel küsida:

- Millised tugevused on vaja realiseerida ja millised sisemised ressursid senisest paremini kasutusse võtta?
- Millised probleemid on vaja lahendada ja milliseid nõrkusi kaotada või leevendada?
- Millised ohud kõrvaldada ja milliseid vältida?
- Milliseid väliskeskkonna võimalusi ära kasutada?

Täiendades eespool toodud avaliku korra ja turvalisuse näidet (näide 46) hüpoteetilise SWOT-tabeliga, saab näitlikustada konkreetsetes strateegilises olukorras lahendamist vajavate ülesannete väljaselgitamise loogikat (näide 47). Igast strateegilise valikuga seotud olulisest tugevusest, nõrkusest, võimalusest ja ohust lähtub asjakohane ülesanne, millega on vaja tegeleda. Osa ülesandeid võib vastata mitmele SWOT-väitele.

#### Näide 47. Strateegiliste valikute muutmine strateegilisteks ülesanneteks SWOT-väidete kaudu

	SWOT	Ülesanded
<b>Tugevused (S)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suhteliselt homogeenne ja heal sotsiaal-majanduslikul järjel elanikkonna minimaalne kalduvus avaliku korra rikkumistele</li> <li>• Elanike kõrge teadlikkus turvalisuse riskidest</li> <li>• Koostöökogemus teiste linnastu omavalitsusüksuste ja riigiorganitega, partnerite ja võrgustiku olemasolu</li> <li>• Vallas puuduvad kõrgendatud avaliku korra rikkumise riskidega asutused</li> <li>• Poliitiline valmisolek avaliku korra teenuse käsitlemiseks kohaliku omavalitsuse ülesandena</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vältida suurte piirkondlike erisuste kujunemist jõukuse alusel, üksikute piirkondade slummistumist</li> <li>• Jätkata teavitustegevust turvalisuse riskide maandamise võimaluste kohta</li> <li>• Konkretiseerida lepingulist koostööd teiste omavalitsusüksuste ja riigiorganitega</li> <li>• Vältida turvalisuse riske ja turvalise valla mainet kahjustavate asutuste rajamist valla territooriumile</li> <li>• Luua avaliku korra kindlustamiseks vajalikud struktuurid ja tingimused</li> </ul>
<b>Nõrkused (W)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kõrge kuritegevusega asulate lähedus</li> <li>• Jõuka valla maine ja elanike tegelik jõukus, mis meeltab siia varavastastele kuritegudele spetsialiseerunud isikuid ja grupeeringuid</li> <li>• Pingeline vallaelarve</li> <li>• Avaliku korra tagamise oskusteabe puudumine omavalitsusorganites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piirata kuritegude ja kurjategijate importi naaberasulatest</li> <li>• Kujundada valla kui tugeva avaliku korra kaitse ja toimiva naabrivalvega piirkonna mainet</li> <li>• Kaasata täiendavalt riigi- ja erasektori finantsvahendeid kohaliku avaliku korra kaitse süsteemi finantseerimiseks</li> <li>• Luua omavalitsusorganite struktuuris avaliku korra temaatika kompetents</li> </ul>
<b>Võimalused (O)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuritegevuse ja kurjategijate osakaalu vähenemine linnastus tervikuna</li> <li>• Asumiseltside olemasolu ja aktiivsus kohaliku elu kujundamisel</li> <li>• Oskusteavet valdavate riigistruktuuride olemasolu valla territooriumil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Osaleda linnastu üldiste avalikku korda ja turvalisust suurendavate meetmete väljatöötamisel ja kaasfinantseerimisel</li> <li>• Luua toetuste ja motivatsioonisüsteem asumiseltside kaasamiseks avaliku korra tagamiseks</li> <li>• Tugevdada infovahetust riigi politiseistruktuuridega</li> </ul>
<b>Ohud (T)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Linnastu teiste omavalitsusüksuste ja riigi surve vanglast vabanenute rehabilitatsioonikeskuse rajamiseks</li> <li>• Juhuslike, mitteorganiseerunud kurjategijate mobiilsuse suurenemine</li> <li>• Avaliku korra tagamise meetmete kiirem areng naaberomavalitsusüksustes</li> <li>• Opositsiooni vastuseis kulutuste suurendamisele, poliitilise tahte muutumine uute valimiste järel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vältida turvalisuse riske ja turvalise valla mainet kahjustavate asutuste rajamist valla territooriumile</li> <li>• Osaleda linnastu üldiste avalikku korda ja turvalisust suurendavate meetmete väljatöötamisel ja kaasfinantseerimisel</li> <li>• Laiapõhjalise ja teadmistel põhineva partnerluse loomine avaliku korra tagamiseks parima lahenduse loomisel</li> </ul>



Näite puhul võib tekkida õigustatud küsimus strateegiliste ülesannete üpris suure arvu põhjendatuse kohta strateegilise arengu kavandamise kontekstis. Tõenäoliselt on sellisel juhul põhjuseks see, et kirja pandi kõik strateegilise valikuga seoses meelde tulnud tugevused, nõrkused, ohud ja võimalused, mitte üksnes strateegiliselt olulised. Seega tuleks, juhul kui ülesandeid saab liiga palju, vaadata esmalt üle strateegilise SWOT-i tulemused ja vajaduse korral need uuesti üle hinnata. Ülesannete paljusus strateegilisel tasandil ei pruugi alati ka tähendada, et nendega tegelemiseks kulub samavõrd palju kohaliku omavalitsuse ressursi. Kõik strateegilised ülesanded ei nõua kohest lahendamist. Samuti võib kohaliku omavalitsuse ja selle partnerite aktiivse sekkumise vajadus tekkida kunagi hiljem. Osa ülesandeid võib laheneda üldse ilma avaliku sektori sekkumiseta.

Igal juhul tuleb silmas pidada, et ülesannete lahendamise aeg ei ole suvaline, vaid sõltub ülesannete (ja nendega seotud tegevuste) sisemisest loogikast ning ressursi planeerimise vajadustest. Sisemise loogikaga seotud ülesannete lahendamise järgnevuse määramisel tuleb silmas pidada, et:

- ❑ mõne ülesande lahendamine on teiste juurde asumise eeltingimus;
- ❑ mõnda ülesannet on lihtsam lahendada;
- ❑ osa ülesannete lahendamine on olulisem kui teiste lahendamine;
- ❑ osa ülesannete lahendamine on kohustuslik seaduste, poliitiliste kokkulepete ja elanike nõudmiste tõttu.

Ressursi planeerimine (vt 4.3.4) on ülesannete lahendamise ajakava alus. Peamine väljakutse on siin kavandada ülesannete lahendamine selliselt, et:

- ❑ ülesanded lahendataks nii kiiresti kui võimalik,
- ❑ välditaks kohaliku omavalitsuse ressurside ala- ja ülekasutuse perioode,
- ❑ ülesannete lahendamine sobitatakse teiste asjaosaliste ja ressursidonorite kavadega.

### 4.3.3. Tegevuskava

Linna ja valla arengukava praktiline väljund on kohaliku eelarvega seotud ning omavalitsusorganite tööd ja partnerlust suunav tegevuskava. Tegevuskava koostamise peamiseks lähtekohaks peaks olema eelnevalt kokkulepitud ja väljatöötatud arengustrateegia ja seal seatud eesmärkide täitmiseks vajalikud ülesanded. Terminoloogiliselt on kasulik teha vahet strateegiliste ülesannete ning strateegiliste meetmete vahel. Kui esimene mõiste on seotud strateegiaga ning ütleb, mida tuleks teha, siis teine – tegevuskavaga. Tegevuskavas ei väideta enam seda, mida oleks vaja teha, vaid

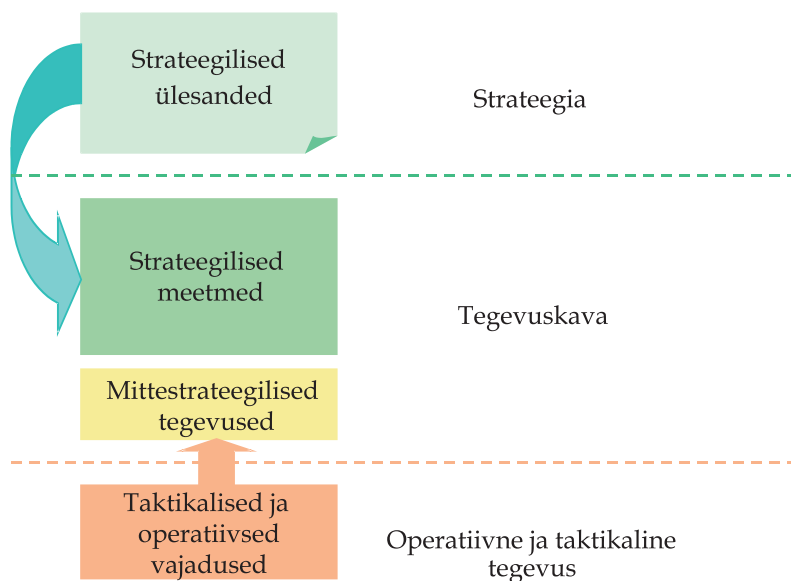
seada, mida tehakse või kavandatakse tulevikus teha. Näide 48 iseloomustab viisi, kuidas nende väidete sisuline erinevus avaldub grammatilises vormis.

#### Näide 48. Strateegilise ülesande ja strateegilise meetme vormiline erinevus

Strateegiline ülesanne: Tugevdada infovahetust riigi politseistruktuuridega

Strateegiline meede: Infovahetuse tugevdamine riigi politseistruktuuridega

Teisest küljest on – võttes arvesse taktikalise ja operatiivse juhtimise olulisust kohalikus arendustegevuses – loomulik, et tegevuskava sisaldab strateegiliste meetmete kõrval ka mittestrateegilisi tegevusi (joonis 26). Seejuures ei pruugi mittestrateegilisus siin automaatselt tähendada nende tegevuste mitteolulisust või vähest prioriteetsust. Sageli on just lühiajalises perspektiivis tegevused ning konkreetsed projektid elukeskkonna kvaliteedi ja elanike heaolu suhtes suure mõjuga.



Joonis 26. Strateegia, operatiivse ja taktikalise tegevuse ning tegevuskava seosed

Tegevuskava koostamisel võib eristada kuut etappi:

1. ideede genereerimine;
2. tegevuste olemuse määratlemine ja vajadusel ühendamine projektidesse;

3. tegevuste liigitamine;
4. tegevuste sisuline analüüs;
5. tegevuste hindamine, valik ja prioriseerimine;
6. ajakava koostamine.

#### 4.3.3.1. Ideede genereerimine

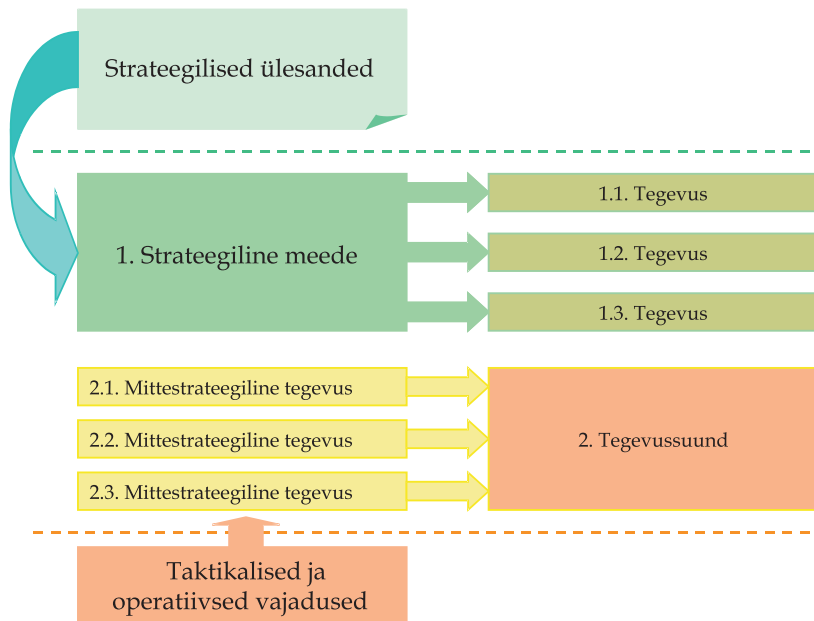
Tegevuskavas sisalduvate tegevuste ideede esmaseks allikaks on arengukava strateegia. Selleks et arengustrateegiat tõepoolest ellu viia, peavad strateegiliste ülesannete täitmiseks vajalikud tegevused leidma koha tegevuskavas (joonis 27). Iga seatud ülesanne tuleb eraldi läbi töötada ja selle alusel välja tuua konkreetset tegevused, mis ülesande lahendamist toetavad. Nagu eespool soovitatud, võiks sellist ühe strateegilise ülesande lahendamisele suunatud tegevuste kompleksi nimetada strateegiliseks meetmeks.

Teine tee tegevuskava sisuga täitmisel on kutsuda avalikkust üles tegema ettepanekuid kohalikku arengut toetavate ja kogukonna heaolu suurendavate tegevuste kohta. Ideede kogumisel võib kasutada mitmesuguseid meetodeid, nagu avalikud arutelud ja seminarid, intervjuud kohalike arvamusiidritega, massimeedia (eriti interneti) kaudu kõigile kodanikele osaluse võimaluse loomine ja selle motiveerimiseks ideekonkursside korraldamine. See on arengu kavandamise etapp, kus võib loota paljude huvirühmade aktiivset osalust ja oma huvide eest seismist. Ideede kogumise aeg on parim, et tutvustada huvirühmadele arengustrateegia sisu ja taotlusi, kaasata neid vastavatesse aruteludesse.

Oluline sisend tegevuskavasse on ka eelmistes arengukavades kavandatud ning seni ressursside puudumise tõttu mitteteostatud tegevused, mis on säilitanud oma olulisuse (vt 4.3.5.3). Samuti on kohaliku arendustegevuse lõimituse ja terviklikkuse huvides mõttekas kaasata (koostöös vastavate arendajate ja partneritega) tegevuskavasse ka teistes (riiklikes, maakondlikes, valdkondlikes või kohalikes) arengukavades sisalduvaid tegevusi, seda ka siis, kui kohaliku omavalitsuse organite roll nende teostamisel on üksnes soosija ja lubaja oma ning kulud kohalikest eelarvest puuduvad. Põhiline on, et need tegevused oleksid seotud kohaliku tasandi avalike huvidega. Tegevuste lisamisel tegevuskavasse tuleks jälgida kohaliku omavalitsuse arendustegevusele sobivat mastaapi. Mitte kõik külade või asutuste arengukavades sisalduvad tegevused ei ole kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil olulised.

Niisiis on paljud konkreetset tegevusvajadused juba varem, enne arengustrateegia kujundamist, kohaliku omavalitsuse organisatsioonis teadvustatud. Selliseid tegevusvajadusi välja selgitada aitab lisaks eelmiste tegevuskavade seirele ja avalikkuse kaasamisele ka sisutihe töö olukorra

ülevaadete koostamisel, linna või valla kui terviku ning selle üksikute teemavaldkondade arengueelduste ja probleemide sügav tunnetamine arendustegevuse organisatsioonis. On väga tõenäoline, et paljud sel moel avastatud tegevusvajadused panustavad strateegiliste ülesannete lahendamisse. Kuid kindlasti on ka selliseid ideid, mille sidumine strateegiliste ülesannete ja meetmetega ei oleks sisuliselt põhjendatud. Need tegevused tuleks tegevuskava parema struktureerimise huvides hiljem, pärast vanade ja uute ideede inventuuri võimaluse korral (st sisulise sarnasuse olemasolu puhul) liita ühtseks tegevussuunaks.



*Joonis 27. Tegevusideede genereerimine ja struktureerimine tegevuskavas*

Ideede genereerimise etapis tuleks töörühmade poolt väljapakutud tegevusi käsitleda hoolikalt ja tasakaalustatult. Tuleb olla kindel, et kõik konkreetsete tegevuste ideed ning ettepanekud oleksid välja öeldud, ning pidada dialoogi kõigi huvirühmadega ja ideede väljapakujatega. Loodetavasti leiavad sellise töö tulemusena konkreetse sisu tegevuste näol ka strateegilistest ülesannetest lähtuvad meetmed. Vastasel korral tuleks nende juurde veel kord tagasi tulla.

#### 4.3.3.2. Tegevuste olemuse määratlemine ja ühendamine projektideks

Järgnev samm tegevuskava koostamisel on tegevuste olemuse määratlemine ehk vastamine järgmistele küsimustele.

- ❑ Mida tehakse?
- ❑ Kus ja kelle jaoks tehakse?

Tegevuste edasiseks hindamiseks on oluline, et iga tegevuse puhul oleks võimalik määrata tulemus, millel puhul saab hinnata mõju linna või valla arengule. Kui tegevusel üksi seisvana konkreetselt hinnatavat mõju territoriaalse koosluse või omavalitsusorgani arengule ei ole (nt koostatud projekt või detailplaneering ilma realiseerimata), siis tuleks võimaluse korral tegevused koondada ühtseks projektiks. Teisest küljest võivad mõned projektid olla väga suured ja keerulised. Sellisel juhul on sobiv jagada projekt hoopis väiksemateks projektideks või alamprojektideks, nii et need oleksid kergemini juhitavad ning nende mõju selgemini määratletav.

Eraldi küsimus on rutiinide ja uuenduste lisamine tegevuskavasse. Rutiinid kui mingi aja jooksul korratavad tegevused on tegevuskava koostamise seisukohast olulised seetõttu, et toovad kohaliku omavalitsuse üksusele kaasa iga-aastasi kohustusi. Näiteks on selliseks rutiinseks tegevuseks iga-aastaste kampaaniate korraldamine, mis nõuab muuhulgas finantsresursi eraldamist valla- või linnaeelarvest. Uuendused on aga vastupidiselt ühekordsed tegevused. Uuenduste sisseviimine iseenesest mingeid märkimisväärseid kulusid ei nõua, küll võib sellega kaasneda muutusi kohaliku eelarve püsikuludes ja -tuludes. Tüüpilisteks uuendusteks on näiteks uue ametikoha või organisatsiooni loomine. Sageli on arengu kavandamises osalejatel soov kajastada ka rutiinseid tegevusi ja uuendusi tegevuskavas. Arvestades asjaolu, kuivõrd oluliselt sõltub kohaliku arendustegevuse edukus omavalitsusorganite, hallatavate asutuste ja partnerite rutiinse töö kvaliteedist või vajalike uuenduste õigeaegsest sisseviimisest, siis on seda laadi tegevuste lisamine tegevuskavasse igati õigustatud. Juhul kui uuendused ja rutiinid on sisulisel moel seotud teiste tegevustega ning nende mõju saab hinnata üksnes koos teiste tegevuste mõjuga, siis on mõistlik ka need lõimida vastavasse projekti, vastasel juhul mitte.

Tegevuste olemuse määratlemise ja projektide formeerimise järel tuleb kindlaks teha nende teostamiseks vajalik aeg aastates. Projektide kohta on vaja teada nii nende üldist kestust kui ka üksikute tegevuste kestust, üksteisele järgnevust või ajalist kattuvust nende teostamisel. Et projekti alustamise konkreetne algusaasta sõltub võrdlusest teiste tegevustega, siis võib esialgu määratleda ka ainult kulude jaotuse projekti kestuse ulatuses, jättes alguse konkreetse aasta lahtiseks (näide 49). Tegevuskava sidumiseks eelarvega tuleb kõik projekti tegevused eraldi eelarvestada (vt 4.3.4.1).

#### Näide 49. Projekti tegevuste ja kestuse kirjeldus

		1. aasta	2. aasta	3. aasta	4. aasta
Projekt SM 1.1:	Ühisteadmise kujundamine omavalitsus- ja politseiametnike seas				
Tegevus SM 1.1.1.	Avaliku korra kaitsmise teemal kooolituse läbiviimine omavalitsusjuhtidele ja -ametnikele				
Tegevus SM 1.1.2.	Õppereisid politseiametnikele valla turvariskidega piirkondades				

### 4.3.3.3. Tegevuste liigitus

Tegevuskava kasutatavaim ja arusaadavaim struktuur lähtub tegevuste valdkondlikust jaotusest. Seetõttu on oluline selgitada iga projekti, rutiini või uuenduse valdkondlik kuuluvus, mis võimaldab neid sellest lähtuvalt koondada. Et soovituslikult kattub arengukavas kasutatav valdkondlik jaotus teemarühmade jaotusega, siis on praktikas küsimus, millisesse valdkonda tegevus kuulub, määratud juba teemarühmaga, milles seda menetletakse. Projektid, mis haaravad tegevusi mitmest valdkonnast, tuleks liigitada vastavalt kesksele tegevusele.

Tegevuskava täpseks sidumiseks eelarvega on tarvilik iga tegevuse liigitamine vastavalt kasutatavatele eelarveklassifikaatoritele – majandusliku sisu ja tegevusalade alusel, vajaduse korral määrates ka valitsussektorisestest tehingute lisatunnused. Projekte moodustavatel tegevustel võivad eelarves olla erinevad tegevusalade tunnused. Näiteks vastab eelarves kultuurimaja projekti ja vastava detailplaneeringu koostamisele tegevusala “kommunaalmajanduse arendamine”, kultuurimaja ehitamise toetamisele hoopis tegevusala “rahva- ja kultuurimajad”.

### 4.3.3.4. Projektide, rutiinide ja uuenduste sisuline analüüs

Tegevuskava projektide, rutiinide ja uuenduste paremaks hindamiseks on kasulik kirjeldada nende seoseid väljatöötatud arengustrateegiaga, hinnata nende mõju kogukonnale ja territooriumile, näidata seotust valitsus- ja haldusorganisatsiooniga ning võimalike partnerite olemasolu. Samuti on oluline käsitleda tegevuste kooskõla kohaliku ning riikliku ja regionaalse arendustegevusega.

#### Strateegilisus

Esmalt on oluline näidata, millise eesmärgi või milliste eesmärkide täitmiseks tegevusi teostatakse, millise ülesande või milliste ülesannete lahenduse osaks need on. Kui strateegias on määratletud arendustegevuse prioriteetsed ülesanded, siis on hindamisel esmane küsimus, kas tegevus aitab lahendada prioriteetset ülesannet või mitte. Samas on selge, et kõik tegevused ei pea olema ega saagi olla prioriteetsed. Mõni tegevus pole seotud mitte ühegi strateegias seatud eesmärgi või ülesandega. Need on tegevuskava mittestrateegilised tegevused ning tuleks tegevuskavas koondada tegevussuundadesse (näide 50). Strateegia ülevaatamine strateegiliste ülesannete ja eesmärkide juurdetekomistamiseks alt üles ilma väga selgelt tunnetatud arusaamiseta, et vastav strateegiline eesmärk ja ülesanne on tõepoolest strateegiast välja jäänud, ei ole sisuliselt põhjendatud. See hägustab strateegia mõistet ning muudab strateegilise arengu kavandamise teisejärguliseks, võrreldes tegevuskava koostamisega. Teisest küljest, kui mõned

kohaliku arengu jaoks olulised või uuenduslikud ideed on strateegiast välja jäänud, võib strateegia uus läbivaatamine olla õigustatud. On oluline, et strateegia oleks tugev ja samas ka pisut elastne.

#### Näide 50. Tegevuste sidumine strateegiliste meetmete ja tegevussuundadega

			1. aasta	2. aasta	3. aasta	4. aasta
<b>Strateegiline meede SM 1:</b>	<b>Infovahetuse tugevdamine riigi politseistruktuuridega</b>					
Projekt SM 1.1:	Ühisteadmise kujundamine omavalitsus- ja politseiametnike seas					
Tegevus SM 1.1.1:	Avaliku korra kaitsmise teemal koolituse läbiviimine omavalitsusjuhtidele ja -ametnikele					
Tegevus SM 1.1.2:	Õppereisid politseiametnikele valla turvariskidega piirkondades					
Rutiin SM 1.2:	Iga-aastaste ühisseminaride korraldamine					
<b>Tegevussuund TS 1:</b>	<b>Alaealiste kriminaalpreventsioon</b>					
Tegevus TS 1.1:	Joonistusvõistluse "Varastada on inetu" korraldamine algklasside õpilastele					
Rutiin TS 1.2:	Turvamehe töölerakendamine gümnaasiumis					

#### Mõju kohaliku kogukonna heaolule ja territooriumi seisundile

Lisaks projektide, rutiinide ja uuenduste seostele arengustrateegiaga on mõttekas käsitleda ka nende konkreetsemat mõju linna või valla arengule. Hinnata tuleks nii sotsiaal-majanduslikku mõju kui ka mõju looduskeskkonnale. Tegemist võib olla esialgse eksperthinnanguga, mitte ilmingimata seadustega (vt 2.5.1) teatud juhtudel ettenähtud protseduuride läbiviimisega. Vajalik on kirjeldada, mis laadi tulemust eeldatakse. See näitab tegevuste läbimõeldust ning annab võimaluse avalikult arutleda tegevuste olulisuse või vajalikkuse üle. Samuti annab see aluse hilisemaks tagasisideks. Kui tegevused on teostatud ning tulemused peaksid olema saavutatud, selgub, kas nende mõju hinnati adekvaatselt.

Sotsiaal-majandusliku mõju hindamisel tuleks lisaks üldistele kirjeldustele hinnata vahetute kasusaajate ligikaudset arvu või osakaalu elanikkonnast ning kasu piirkondlikku ulatust. Piirkondliku mõju hindamisel saab vahet teha, kas tegevuste tulemused avalduvad:

- kogu territooriumil;
- mitmes kandis, asulas või asumis;
- üksnes keskasulas või -asumis;
- üksnes ühes perifeerses asulas või kandis.

Keskkonnamõju selgitamisel on esmaülesanne hinnata, kas tegevused parandavad või halvendavad ökosüsteemide seisundit, või ei ole neil olulist mõju. Teiseks tuleb sama hinnata maastike ja miljööväärtuse seisukohast.



## Maksumus

Olulisel kohal tegevuste hindamisel on kahtlemata maksumus. Analüüsiks ja võrdlemisaluse loomiseks võib kasutada rahalise eelhindamise meetodeid, nagu kulude võrdlust, tasuvusaja arvutamist ning tasuvus- ja teostatavusuuringut.

Tegevuste hindamisel maksumuse alusel on mõttekas vahet teha investeeringuprojektide, see tähendab materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamisele ja renoveerimisele suunatud tegevuste vahel, mille kuluperiood on ajaliselt piiratud, ning selliste tegevuste vahel, mille tulemusena kulusid ei lisandu või siis lisanduvad need tegevuskuludesse. Samuti peaks käsitlema neid püsikulusid, mis tekivad pärast projekti lõpetamist. Küsimus võib olla näiteks selles, kas kultuurimaja renoveerimisprojekti lõppemise järel suurenevad ülalpidamiskulud, võrreldes renoveerimisele eelnenud ajaga.

## Seosed kohaliku valitsus- ja haldusorganisatsiooni ning muu arendustegevusega

Tegevuskava rakendumiseks on oluline tagada igale projektile, rutiinile ja uuendusele piisav inimressurss ja tähelepanu kohaliku omavalitsuse üksuses (vt 4.3.4). Otstarbekas on esiteks määrata iga projekti, rutiini või uuenduse eest vastutaja kohaliku omavalitsuse üksuses volikogu või valitsuse tasandil. Projekti koordinaator või teostaja võib olla nii valitsuse liige, haldusaparaadi töötaja, kohaliku omavalitsuse hallatav asutus või munitsipaaltegevõte.

Omavalitsusorganite seisukohast on kasulik omada projekti elluviimisel partnereid kohalike erategevõtete ja mittetulundusühingute seas. Tegevuskavas peaks olema partner nimetatud konkreetselt või siis tüübina (nt mittetulundusühing, jäätmekäitlusettevõte), samuti peab tegevuskavas olema kirjeldatud partnerluse laad: kas partner finantseerib projekti täielikult või osaliselt, kas partnerlus toimub avalike teenuste osutamise lepingu alusel (nn *outsourcing*) või on see sotsiaalne partnerlus või oskusteabe pakumine vms. Üks kohaliku arengukava põhieesmärke on mobiliseerida kohalikke ressursse ning stimuleerida erainvesteeringute paigutamist kohalikesse projektidesse ja julgustada sellest tegevusest kasusaajaid projekti rahaliselt kaasfinantseerimisega toetama.

Oluline on ka kohaliku arendustegevuse kooskõla, mille hindamiseks tuleb näidata, kas kavandatavad tegevused sisalduvad teistes kohaliku tasandi arengudokumentides – sektorkavades, kohaliku omavalitsuse hallatavate asutuste arengukavades ning asulate, asumite ja kantide arengukavades. Juhul kui tegemist on ehitise või rajatise püstitamisega või territooriumi kasutamisega, siis on vaja hinnata tegevust ka üldplaneeringu seisukohalt: kas projekti teostamine nõuab üldplaneeringu muutmist või mitte.

## **Kooskõla väliskeskonnaga**

Viimane tegevuste hindamise alus on selle kooskõla kohaliku omavalitsuse väliskeskonnaga. Esiteks on seoses halduskeskkonnaga vaja määratleda, kas kavandatavad tegevused on seotud seadustega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustuslike ülesannetega, ning kui on, siis millisest seadusest see kohustus tuleneb.

Arendustegevuse riikliku ja regionaalse kooskõla hindamiseks tuleb näidata projektide seosed riiklike, regionaalsete ja maakondlike arengukavade ja -strateegiatega. Paljudel juhtudel kaasneb sellega ka projekti osaline või täielik finantseerimine. Projekti kaasfinantseerimiseks Euroopa Liidu struktuurifondidest on tarvilik tegevuse abikõlblikkus vastavalt Euroopa Liidu finantsperioodiga seotud Eesti riiklikule arengukavale (vt osa 5).

Territoriaalse keskkonna puhul on tegevuste hindamisel peaküsimus ressursside kasutuse piirkondlik optimeerimine. Tuleb selgitada, kas naaberomavalitsusüksustes pakutavad teenused rahuldavad või võiks teatud muudatuste tegemisel rahuldada käsitletava kohaliku omavalitsuse üksuse elanike vajadusi, ilma et selleks oleks vajalik projekti teostamine, uuenduse sisseviimine (objekti ehitamine, teenusepunkti käivitamine). Peamised võimalikud variandid on siin:

- naaberomavalitsustes puudub vastav teenus või on teenus halvasti kättesaadav,
- teenus on võimalik hästi kättesaadavaks muuta teatud tegevuste abil,
- teenust osutatakse koostöös naaberomavalitsusega,
- naaberomavalitsus on võimeline pakkuma sama teenust kättesaadavalt kõigile vastava kohaliku omavalitsuse elanikele.

Pikemas perspektiivis pakub tegevuste teostamise piirkondliku otstarbekuse hindamiseks aluse teadmine naaberomavalitsuste arengukavadest. Hinnata tuleks:

- kas sarnaseid tegevusi kavandatakse ka naaberomavalitsuses;
- kas on otstarbekas ühendada projektid või jõuda kokkuleppele ning valida projektide vahel, mis sisuliselt tähendab, et projekt on vaja ümber formeerida;
- kas on tegemist naabritest sõltumatu projekti või juba integreeritud projektiga.

Viimaste aspektide hindamine eeldab omavalitsusüksuste koostööd, nii et vastastikku teavitatakse üksteist olulistest tegevustest, mis võivad mõjutada naaberomavalitsusüksusi.

Seesugune projektide, rutiinide ja uuenduste tihe kirjeldamine loob aluse tegevuste hindamiseks, mille tulemusena need kas lülitatakse tege-

vuskavva või mitte. See annab ka paremad võimalused tegevuskava üle avalikult (mitte üksnes spetsialistide ringis) ja informeeritult arutlemiseks tegevuskava koostamise ajal, samuti hilisema seire ajal (nt hinnates, kas sotsiaal-majandusliku mõju eeldus oli adekvaatne). Tegevuste kavandamine, ilma et oleks määratud nende strateegilisus, eeldatav mõju kohalikele omavalitsusele, seos eelarvega ja kohaliku omavalitsuse organisatsiooniga, ei oleks kooskõlas totaalse arendustegevuse kontseptsiooniga.

#### 4.3.3.5. Projektide, rutiinide ja uuenduste valik, prioriseerimine ja ajakava koostamine

Projektide, rutiinide ja uuenduste kirjeldamise ja analüüsi järel toimub tegevuskavasse haaratavate tegevuste valik. Mitte kõik ideed ei pea jõudma lõpuks tegevuskavasse. Peamised valikut tingivad asjaolud on:

- ressursside piiratus,
- tegevuskava ajaline piiratus,
- idee poliitiline aktsepteeritavus.

Selleks et valikute alusel kujundada ajakava ning siduda tegevused konkreetsete eelarveaastatega, on vajalik tegevused esmalt prioriseerida, see tähendab seada üksteise suhtes tähtsuse järjekorras ritta. Kõiki tegevusi ei ole võimalik finantseerida esimese aasta eelarvest.

Tugeva aluse tegevuste järjestamiseks pakub ülesannete lahendamise järjekord, mis on fikseeritud strateegias. Kuivõrd tegevuskavas ei sisaldu üksnes strateegiliste ülesannetega seotud tegevused ning selles on tavaliselt suur hulk erinevatesse valdkondadesse kuuluvaid tegevusi, siis võib kasulikuks osutada ka kokkulepitud hindamissüsteemi loomine, millega oleks võimalik iga projekti, rutiini ja uuendust ühisskaalal kvantitatiivselt hinnata. Strateegiliste tegurite kõrval lähtutakse sellisel hindamisel ka teistest aspektidest, mida kirjeldati eelmises alapeatükis (4.3.3.4) ja mille näitajate väärtuste alusel antakse igale projektile või tegevusele vastavalt kehtestatud skaalale punkte.

Praktikas nõuab sellise hindamissüsteemi loomine palju tööd ning hindamine ei pruugi anda poliitiliselt vastuvõetavat tulemit. Samuti võib probleeme tekitada asjaolu, et mõnikord on tarvilik, et strateegiliselt või muus suhtes vähem olulised tegevused igal juhul eelneksid teistele, et need osutuksid võimalikuks või mõistlikuks. Mõned prioriteetsed tegevused peavad ootama, kuni need vastavad kõigile vajalikele tingimustele (infrastruktuuri loomine, väljaõpe jne).

Lihtsamaks lahenduseks, eriti väiksemates kohaliku omavalitsuse üksustes, on prioriteetide väljatoomine rühmatööna, subjektiivsete eelistuste ja läbirääkimiste tulemusena. Seejuures on arengu kavandamise ratsionaalsuse säilitamiseks ikkagi mõistlik tugineda eelnevalt koostatud

analüüsidele. Töörühma liikmed peaksid tutvuma kõigi valitud projektide kirjeldustega ja kujundama neist lähtuvalt oma eelistused. Eelnevalt kokkulepitud kvantitatiivsel hindamisel põhineva üldise süsteemi eeliseks on, et see loob parema motivatsiooni olukorda kirjeldada ja hinnata, strateegias prioriteetide, eesmärkide ja ülesannete üle vaielda, partnereid otsida, sektorkavasid, külade arengukavasid ja muid plaane koostada.

Ükskõik mis meetodit kasutatakse valikul ja prioriteetide seadmisel, on tulemuseks projektide, rutiinide ja uuenduste loendid, mille sidumiseks eelarvega on tarvis koostada ajakava. Ajakava koostamisel tuleb lähtuda:

- järjestatud projektide loendist,
- järjestatud rutiinide loendist,
- järjestatud uuenduste loendist,
- projektide ja rutiinide ajalisest kestusest,
- arendustegevuseks kasutatavate ressursside ajalisest jaotusest.

Kogemus näitab, et kavandatud tegevuste teostamiseks vajalikud kogukulud võivad ületada isegi mitmekordselt potentsiaalseid rahalisi ressursse. Sellise ülekulu jätmine tegevuskavasse vähendab oluliselt arengukava rolli juhtimisvahendina. Seega on vajalik tegevuskava lõplik koostamine kooskõlas eelarveprognosisiga (vt 4.3.4.1).

#### **4.3.3.6. Tegevuskava ja projektide andmebaas**

Genereeritud ideede kogumise ja ühtse kirjeldamise tulemuseks moodustub tegevuste andmebaas, kus kõik tegevused on seotud paljude arengu ja arendustegevuse seisukohalt oluliste tunnustega. Et selline andmebaas võib sisaldada ka neid projekte, mis ressursside nappuse tõttu või muul põhjusel tegevuskavasse ei kuulu, siis säilitatakse sel moel ideede genereerimisel ja tegevuste kirjeldamisel tehtud töö ning ollakse paremini valmis ressursside avanedes uute projektide lisamiseks tegevuskavasse. Korralikult koostatud ja hallatud projektide andmebaas on peamiseks ideede allikaks tegevuskava uuendamisel.

Kui andmebaasis on tegevuste kirjeldamisel üheks tunnuseks võetud tegevuse kuulumine või mittekuulumine tegevuskavasse, võib sellise andmebaasi kasutus olla aga oluliselt laiem. Andmebaasi vormis koostatud tegevuskava, mille tegevusi on veel ka süsteemselt kirjeldatud, võimaldab alternatiivseid väljundeid arengukava teksti koostamisel ning arendustegevuse organisatsiooni ja seire toetamiseks. Nii lubab andmebaasi loogika paralleelselt traditsioonilise valdkondlikult organiseeritud tegevuskava tabeliga näiteks esitada seda, kuidas projektid on valdkondlikust jaotusest sõltumatult seotud arengustrateegia eesmärkide ja ülesannetega. Sellega kaob vajadus valida, kuidas tegevuskava struktureerida

ja millisel moel süstematiseeritud tabelialusele tegevusi koguma hakata – võimalikud on erinevad väljundid ühest ja samast andmebaasist.

Et iga kavandatud tegevust saab kirjeldada vastavalt tegevusalade klassifikatsioonile ning majandusliku sisu järgi, siis on ühe andmebaasi väljundina võimalik kirjeldada kogu tegevuskava vastavalt eelarve loogikale. Juhul kui igale tegevuskavas sisalduvale tegevusele, projektile ja rutiinile on määratud konkreetne vastutaja ning koordineerija või teostaja kohalikus omavalitsuses, siis saab korralikult toimiva andmebaasi puhul näidata tabelite kujul, millised on omavalitsusorganite töötajate arengukavast lähtuvad tööülesanded või -plaanid, kes millise projekti teostumise eest vastutab.

Veelgi huvitavamaid võimalusi pakuvad andmebaasi erinevad analüütilised väljundid arendustegevuse seireks. Selleks peab loodav andmebaas sisaldama ka kannet tegevuse täitmise kohta. Nii on võimalik teha aastakokkuvõtteid, kui palju on ühe või teise eesmärgi saavutamiseks tegelikult tehtud ja kui palju tegemata. Samuti on kiiresti võimalik saada ülevaadet, kuidas on kohaliku omavalitsuse organisatsiooni allüksustel ja selle töötajatel õnnestunud tegevuskava elluviimine.

Andmebaasi loogikat tegevuskava loomisel on kasutatud Jõhvi linna arengu kavandamisel. Näitena on esitatud ühe projekti 2003. aastal koostatud kirjeldus Microsoft Access programmi kasutades (näide 51) ning sama andmebaasi struktuuri (osade ja seoste) analüütiline kirjeldus (näide 52).

#### 4.3.4. Arendustegevuse ressursikavad

Kohaliku arengukava elluviimine nõuab ressursside olemasolu tegevuskava täitmiseks. Sellest tulenevalt on arendustegevuses väga oluline ka ressursiplaanide olemasolu. Keskne küsimus ressursi planeerimisel on ressursside jaotuse vastavus tegevuskavas kavandatule nii mahu kui ka ajalise kättesaadavuse aspektist. On selge, et ambitsioonikamad ja uuenduslikumad strateegiad nõuavad suuremaid muutusi ressursside paigutuses kui tagasihoidlikumate eesmärkidega ja traditsioonides kinniolevad kavad. Täiendavaid nõudmisi lisab arengu kavandamise ja strateegilise juhtimise protsess ise. Erilist tähelepanu tuleb ressursside planeerimisel arendustegevuses pöörata:

- inimressursile omavalitsusorganites, kohaliku omavalitsuse hallatavates asutustes ja kohalikus territoriaalses koosluses tervikuna;
- kohaliku omavalitsuse varadele;
- kohaliku omavalitsuse ja partnerite finantsressursile.

Inimressursi planeerimisel on vaja määrata strateegia ja tegevuskava täitmise koordineerimise inimressursi vajadus ning sellest lähtuvalt koostada värbamise ja koolituse kavad kohaliku omavalitsuse organisatsiooni









jaoks. Kohaliku omavalitsuse varade puhul tuleb leida teed nende parimaks kasutamiseks arendustegevuses. Finantsplaneerimises tõlgitakse tegevuskavas sisalduvate otsuste ressursivajadus tegevuste rahalisi mahte puudutavateks väideteks ehk eelarveks. Et seadustega on seoses kohaliku arengukavaga sätestatud üksnes finantsressursside kavandamise nõue, siis vaadeldakse neid seoseid järgnevas juba lähemalt.

#### **4.3.4.1. Eelarve, eelarveprognoos ja arengukava tegevuskava**

Kohaliku omavalitsuse eelarve väga tihe seos arengukavaga on kehtestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega (KOKS) ning valla- ja linna-eelarve seadusega (VLES). Nimetatud seadusi on pidevalt parandatud ja täiendatud alates nende kehtima hakkamisest 1990. aastate esimesel poolel, kuid eelarvetega seonduvate mõistete selguse ja sisulise kavandamise kvaliteedi tõstmiseks on Rahandusministeeriumis väljatöötamisel VLES-i asendav kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (KOFIS).

Seadused sätestavad, et omavalitsuse eelarve ja arengukava peavad olema omavahel kooskõlas. Valla või linna eelarvet kohustavad seadused koostama, arvestades valla või linna arengukava (KOKS § 37 lõike 8 punkt 1, § 39 lõige 1; VLES § 11 lõige 1), finantsjuhtimise seadus sätestab lisaks eelarve vastuvõtmise ja täitmise samadel tingimustel. Omavalitsuse eelarve koosneb tuludest, kuludest ja finantseerimistingutest (KOKS § 38 lõige 1; VLES § 2 lõige 1). Arengukava on otsene alus nimetatutest kahe viimase osise kavandamisel. Täpsemalt on valla või linna arengukava (KOKS § 37 lõike 8 punktid 2 ja 3) aluseks:

- investeringute kavandamisele ning nende jaoks rahaliste ja muude vahendite taotlemisele, sõltumata nende allikast;
- laenu võtmisele, kapitalirendi kasutamisele ja võlakirjade emitteerimisele eelarveaastast pikemaks perioodiks.

Toodud seadusepunktidest järelduvad järgmised asjaolud. Esiteks, tegevuskava tuuma moodustavad investeerimisvajadused ja -tegevused, mõningal määral võib tegevuskava sisaldada ka strateegiliselt olulisi nn pehmeid tegevusi, lisaks tuleb arvestada investeringutega kaasnevaid kulusid (hilisemad ülalpidamiskulud jne). Tegevuskava annab olulise sisendi jooksva aasta eelarve kulude poole koostamisel. Teiseks, eelarvesse kaasatud, kuid tegevuskavast puuduvad investeringud pole seadusega kooskõlas. Kolmandaks, arengukava on ühtviisi vajalik eelarveväliste rahaliste ja muude ressursside taotlemisel nii Euroopa Liidu struktuuri-fondidest, riigilt (KIK, EAS, ministeeriumid jne), krediidasutustelt kui ka mujalt. Siinkohal on siduv asjaolu (KOKS § 37 lõige 6) nõue esitada arengukava ühe kuu jooksul pärast vastuvõtmist ja muutmist Siseministeeriumile

ja maavanemale. Neljandaks, nõue kajastada arengukavas võlakohustuste võtmist – kas ja kui palju – tähendab vajadust koostada tulude, kulude ja finantseerimistehingute prognoos vähemalt arengukava kehtivusega sama pikaks ajaks. See on sisuliselt ainus võimalus teada saada arvatav reaalne laenuvajadus. Viiendaks, võlakohustused, mis on võetud ajal, kui kehtis arengukava, mis ei sätestanud laenuvõtmise vajadust, või on võetud kohustused sätestatust suuremas mahus, ei ole seadusega kooskõlas nagu ka võlakohustused, mis on võetud ajal, kui omavalitsusel polnud üldse kehtivat arengukava.

Eelarveprognoosi koostamise selgesõnaline nõue kehtestatakse KOFIS-is. KOFIS sätestab nõude koostada eelarvestrateegia arengukava osana. Ometi kehtivad arengukavale ja eelarvestrateegiale erinevad ajalise kestuse nõuded. Kui arengukavaga peab hõlmama vähemalt jooksvat ja kolme eelseisvat eelarveaastat, siis eelarvestrateegia arengukava osisena peab hõlmama eelnenud, jooksvat, planeeritavat ning vähemalt kolme sellele järgnevat aastat. Kui on pikemaajalisi võlakohustusi või neid kavandatakse, siis peavad nii arengukava kui ka eelarvestrateegia nimetatud varalisi kohustusi käsitlevas osas olema kavandatud vastavalt pikemaks perioodiks (KOKS § 37 lõige 3; KOFIS).

Omavalitsuse arengu kavandamisel strateegiapõhiselt on strateegia ajaline kehtivus oluliselt pikem (näiteks 10 või 15 aastat) kui seadusega nõutud neli aastat. Ideaalis on arenguvajadused ja tegevused kokku lepitud arengustrateegiaga sama pikaks perioodiks, kuid praktilistel kaalutlustel võib tegevuskava hõlmata lühemat ajavahemikku. Ent eelarvestrateegia sisulise väärtuse tagamiseks peab tegevuskava hõlmama vähemalt viieaastast perioodi.

Arengukava ja eelarve pole lõpetatud normide kogud, neid võib ja tulebki regulaarselt vastavalt eelarve ja plaanide täitumisele korrigeerida. Arengukava vaadatakse üle iga aasta 1. oktoobriks (KOKS § 37 lõige 7), eelarvestrateegia koos sellega (KOFIS). KOFIS-i kehtima hakkamisel tõuseb arengukava tähtsus jooksva aasta eelarve menetlemise protsessis veelgi. Eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise aluseks on nii kogu arengukava kui ka eelarvestrateegia. Arengukava muutmise korral peavad vastavad muutused kajastuma ka eelarves.

Arengukava ja eelarve kooskõla sõltub ka erinevate dokumentide kehtima hakkamise kuupäevast. Eelarve jõustub eelarveaasta algusest (VLES § 12 lõige 3). Nõnda tuleb sätestada ka arengukava puhul. Seega arengukava kehtib alates 1. jaanuarist kuni kohaliku omavalitsuse poolt võetud või võetavate võlakohustuste lõppemise kuupäevani, selle puudumise korral aga vähemalt neli aastat, kusjuures eelarvestrateegia kehtib vähemalt viis aastat. Lõpukuupäevast olulisem on jõustumise kuupäev. Vastuolud

võivad tekkida näiteks, kui arengukava kehtestatakse detsembris. Siis ei pruugi kehtiv eelarve sellega kooskõlas olla.

Kuidas täita seadusesätteid ning tagada eelarve ja arengukava sisuline kooskõla? Arengukava tegevuskava hõlmab kõiki kokkulepitud arengu seisukohast vajalikke tegevusi. Tegevuskava on omamoodi nimekiri kollektiivsetest unistustest – tegevuste loetelu mitmekesine ja hinnatav rahaline maht kipub sageli olema oluliselt suurem esialgu reaalsena tunduvalt võimalustest. Samas, mitte suured kulud pole probleem, vaid väikesed tulud. Tõenäoliselt kõiki arenguvajadusi ühekorraga realiseerida pole võimalik – tuleb teha valik, arvestades esmalt prioriteete ja teisalt võimalusi. Eelarvega tuleb jagada kõige defitsiitsem ressurs – raha – konkureerivate vajaduste vahel omavalitsuse toimimise seisukohast parimal viisil. See tähendab mõistliku tasakaalu leidmist nii arenguvajaduste ja igapäevaste jooksvate kulude vahel kui ka olemasolevatest vahenditest kulutamise ning tulevaste perioodide arvelt võlakohustuste võtmise vahel. Eelarve on arengu kavandamise seisukohalt kui jooksvaks aastaks rahalises väljenduses kehtestatud taktikaline plaan tegevuskavas kajastatud tegevuste elluviimiseks olemasolevate võimaluste piires.

Seega tegevuskava realiseerimiseks eelarvest eraldatavate ressursside ehk eelpool nimetatud olemasolevate võimaluste teadasaamiseks on vaja:

1. teha tegevuskavas sisalduvate tegevuste ja nendega kaasnevate kulude eelarvestamine;
2. leida tegevuskavas sisalduvatele tegevustele finantseerimisallikad;
3. anda adekvaatne hinnang tuludele, jooksvatele püsikuludele ja olemasolevatele kohustustele ning võlakohustuste võtmise vajadusele ja võimele neid kanda.

#### **4.3.4.1.1. Tegevuste eelarvestamine**

Tegevuskavasse kaasatud tegevuste eelarvesse lülitamiseks on vajalik nende eelarvestamine. Suuremahuliste ja pikaajaliste investeringute puhul on mõistlik projektipõhine kalkuleerimine. Tuleb anda hinnang:

- tegevuste kestusele;
- tegevuse olemusele tegevusala ja majandusliku sisu järgi (ning määrata selle alusel sobiv klassifikaator);
- tegevuste ajalisele teostamisele;
- tegevuste etapilisele ja kogumaksumusele;
- tegevustega kaasnevate kuludele (nt hooldus- ja ülalpidamiskulud) ja tuludele;
- tegevustega kaasnevate asjaajamiste (nt hanke väljakuulutamise) ajalisele ja rahalistele kuludele;
- tegevuse klassifikaatorile tegevusala ja majandusliku sisu järgi.

Eelarvestamise konkreetne sisu sõltub palju ka tegevuste iseloomust: kas see nõuab investeringut või mitte (n-ö pehme tegevus), kas see on pika- või lühiajaline, ühekordne või pidev (jätkuv), keerukas ja kompleksne või mitte, kas see on seotud teiste tegevustega või mitte jne. Näiteks otsustatakse toetada õpetajate täienduskoolitust. Nimetatud tegevusega ei kaasne tulude ega kulude muutust, erilisi asjaajamiskulusid, pole vajadust määrata etapilist maksumust ega teostatavuse aega. Seega võidakse eelarvestamisel piirduda selle kindlaksmääramisega, et koolitust finantseeritakse aastatel 2008–2009 ning mõlemal aastal 30 000 krooni ulatuses. Ühekordse investeringu korral, nagu näiteks koolimajale uute soojapidavamate akende paigaldamine, võidakse eelarvestamise käigus hinnata: tööde teostamise kestust (kuudes või päevades); seda, kas tööd teostatakse etapiviisiliselt või korraga; töödele vastavalt kuluvaid summasid; koolimaja ülalpidamiskulude muutumist. Pikemaajalise kompleksse investimisprojekti puhul – näiteks kui tuleb projekteerida ja ehitada koolimaja – võiks eelarvestamine sisaldada eraldi projekteerimise maksumuse ning kestuse, ehituse maksumuse ja kestuse, ehitamise etapilise ja konkreetsete tegevuste maksumuse, hilisemate koolimaja ülalpidamiskulude maksumuse hinnangu jne.

Tegevuste eelarvestamise andmeid saab korrigeerida, ja tuleb seda teha lähtuvalt tagasisidest eelarve koostamisel ning täitmisel.

#### 4.3.4.1.2. Tegevuste finantseerimine

Tegevuste eelarvestamisega paralleelselt tuleks tegeleda ka finantseerimisallikate ja -katete leidmisega. Esiteks, paljudele tegevustele, eelkõige investeringutele, on võimalik taotleda toetusi erinevatelt Eesti ja rahvusvaheliste ning riigi- ja erasektori doonoritelt. Teiseks, arendada tuleb koostööd era- ja kolmanda sektoriga. Kaaluda erasektori kaasamist kohaliku omavalitsuse funktsioonide täitmise ning võimalust delegeerida ülesanded kolmanda sektori kanda. Kolmandaks, võiks nimetada ka järjekorras viimaseks võimaluseks, kaaluda võlakohustuste võtmisega tegevuste finantseerimist. Viimane võiks võlakohustuste võtmine olla seepärast, et sisuliselt toimub kulude ülekandmine järgmistele aastatele.

Suurimad võimalused eelarvelistele vahenditele lisa hankida avanevad **Euroopa Liidu struktuurifondide** kaudu. Projektipõhiselt finantseeritavate programmide ja meetmete kaudu on võimalik hankida täiendavaid ressursse eelkõige investeringuteks, kusjuures välisfinantseerimise omafinantseering on harilikult ligi 20% projekti kogumaksumusest. Valdcondade kaupa on toetuse taotlemise võimalused erinevad. Ülevaate Euroopa Liidu rahastamisvõimalustest annab igal aastal uuendatav euroraha käsiraamat ([www.euroraha.ee](http://www.euroraha.ee)).

Avaliku ja erasektori koostöök on mitmeid võimalusi. Suuremahulisemate investeeringute ning ka omavalitsuse hallatavate ettevõtete puhul tuleks kaaluda alternatiivseid kombinatsioone omanike ja rentnike ning avaliku ja erasektori vahel. Esitada tuleb järgmised küsimused: kas omavalitsusel on otstarbekas olla varade omanik ja osutada teenuseid ise või olla vara omanik ja teenuste osutamine delegeerida erasektorile või osutada teenuseid erasektorilt renditud varadega või müüa varad erasektorile, kes osutab klientidele teenuseid.

**Erasektori kaasamise võimalusi** on põhimõtteliselt kolm (Treiel, 2003).

1. Omavalitsus müüb ettevõtte erasektorile ja erasektor suhtleb kliendiga otse, sellega seoses on vaja luua vastav regulatsioon loomulikule monopolile.
2. Omavalitsus säilitab varad, erasektor kasutab neid ja osutab teenuseid.
3. Omavalitsus osutab teenuseid erasektorilt renditud varaga.

Viimast varianti nimetatakse akronüümiga PPP laialt levinud ingliskeelsest terminist *Public Private Partnership*. PPP on sisuliselt uus lähene mine hangetele, kus avalik sektor ei keskendu mitte ehitamisele ega renoveerimisele, vaid rentimisele. Kokku võttes omavalitsus ei osta vara, vaid ostab teenust. PPP koostöövormide tüüpe on kaks. Erinevad nad investeeringuga seotud nelja põhitegevuse – kavanda–ehita–finantseeri–opereeri – viimase lüli osas. Esiteks, opereerimine on erasektori ülesanne, omavalitsus tasub rendimakseid. Teiseks, haldamine on omavalitsuse ülesanne, omavalitsus maksab kasutusvalduse aastatasu.

PPP eelis kohaliku omavalitsuse jaoks seisneb kulude võrdses jaotumises kogu projekti elutsüklile. See vähendab survet laenu võtta, kuna pole vajadust rahastada ehitust. Finantseerimis-, haldamis- ja objekti valmimisega seotud riskid jäävad samuti erasektori kanda ning kohaliku omavalitsuse üksus saab enam keskenduda oma põhitegevustele. Boonuseks võib kokku leppida tingimustes, millega omavalitsus saab kasutus- või rendiperioodi lõppedes objekti eraettevõtte käest välja osta. Raskused juurutamisel on seotud uudsusest tuleneva kogemuste puudumisega, sellega seonduva umbusuga ning protsessi suhtelise keerukusega. Esimesed rakendusnäited on ka Eestis olemas – näiteks Kuressaares (Treiel, 2003). Erasektori kaasamisega tekitatakse konkurentsipurve, mistõttu kvaliteedi ja hinna suhe paraneb: sama kvaliteet odavamalt või sama hinnaga parem kvaliteet. Ka tekivad uued mitmekesisemad koostöökooslused, suurenevad võimalused uute ideede ülekandumiseks innovatsioonialtimatest erasektorist avalikku sektorisse.

Ideaalis toimub tegevuste eelarvestamine ja kaasfinantseerimisallikate

leidmine paralleelselt arengukava koostamisega või enne seda ning tegevuskavas on kirjas tegevuste võimalik ajaline teostamine ja rahaline maksumus, finantseerimine eelarvest ning muudest allikatest. Sisuliselt on see mitmele aastale suunatud investeerimisplaanide koostamine ja nende finantseerimise planeerimine.

**Investeeringuteks on omavalitsustel võimalik ka laenu võtta** ja seda järgmistest allikatest: riigieelarve, Eesti ja välispangad, muud era-kreeditorid (vt euroraha käsiraamatut) ning võlakirjade emiteerimine. Laenuvõtmise ja võlakirjade emiteerimise võimalused on limiteeritud. Praegu kehtivad (VLES § 8) piirangud on järgmised:

- kõikide võlakohustuste kogusumma aasta lõpu seisuga ei tohi ületada 60% eelarveaastaks kavandatud puhastuludest;
- laenukohustuste tagasi- ja kapitalirendi maksete, intresside ning lunastamise kulude kogusumma ei tohi ühelgi eelseisval eelarveaastal ületada 20% eelarveaastaks kavandatud puhastuludest.

Kui kohalik omavalitsus ületab nimetatud määrasid, siis Vabariigi Valitsusel on õigus vähendada nimetatud omavalitsusele eelarvete toetusfondist tehtavaid väljamakseid sama summa ulatuses, mille võrra mahtu ületati (Kohaliku omavalitsuse eelarvestamise käsiraamat, lk 52).

Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seaduse kehtestamisega finantsdistsipliini tagamise nõuded mõneti teisevad ja meetmed karmistuvad, muutub ka arvutamismetoodika.

- Netovõlakoormus (võlakohustuste kogusumma ja likviidsete vahendite vahe) aasta lõpu seisuga ei tohi ületada 50% vastava aasta puhastuludest. Netovõlakoormuse arvutamisel võetakse arvesse ka kohaliku omavalitsuse üksuse otsese ja kaudse valitseva mõju all olevate asutuste (sihtasutused, ühingud, ettevõtted) vastavad kohustused, kui nende tuludest üle poole moodustavad tulud kohaliku omavalitsuse üksuselt.
- Kohaliku omavalitsuse üksuse viieaastase perioodi eelarvepuudujääkide summa ei tohi ületada 5% vastava perioodi puhastulude kogusummast.

Viimati nimetatud nõuete rikkumine arvatakse automaatselt raskeks finantsolukorraks. Raskest finantsolukorrast väljatulemiseks rakendatakse esmajärjekorras pehmeid meetmeid, mis eelkõige tähendab bürokraatiat. Järjekorras järgmisena võib Vabariigi Valitsus teatud juhtudel peatada tulumaksu või tasandusfondi eraldiste ülekandmise kohaliku omavalitsuse üksusele või vähendada ülekandeid. Raske finantsolukorra menetluse korduva rikkumise korral nähakse selle põhjutanud volikogu või valitsuse liikmele ette rahaträhv 100 trahviühikut.



Reaalse laenuvajaduse väljaselgitamiseks ning ülaltoodud piirangutest kinnipidamiseks ongi vajalik lisaks tegevuskavale ja investeerimisplaanile (tegevused eelarvestatud ning finantseerimisallikad planeeritud) anda hinnang tuludele ja jooksvatele kuludele, arvestada olemasolevate kohustus- tega ning koostada mitmeaastane eelarvemahu prognoos – KOFS-i sõnas- tuses eelarvestrateegia.

#### 4.3.4.1.3. Eelarvestrateegia koostamine

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusega nõutavad eel- arvestrateegia osad on:

- möödunud aasta eelarve täitmise aruanne,
- jooksva aasta eelarve,
- planeeritava aasta eelarve,
- planeeritavale aastale järgneva kolme majandusaasta plaan.

Prognoositavad ja kavandatavad tulud ja kulud nii majandusliku sisu kui ka tegevusalade järgi ning finantseerimistehingud esitatakse peamiste liikide lõikes. Lisaks tuleb anda hinnang netovõlakoormuse ja puhas- tulude suhtele (netovõlakoormuse määr) ja viie eelarveaasta kumulatiivse eelarveülejäägi või puudujäägi ja kumulatiivsete puhastulude suhtele (eelarveülejäägi või puudujäägi määr). Samuti peab eelarvestrateegias andma ülevaate omavalitsusüksuse osalusega äriühingutest ning tema osalusel asutatud sihtasutustest ja mittetulundusühingutest. Prognoosi koostamise praktilise poole pealt on soovitatav, et kohaliku omavalitsuse eelarve koostamise kord sisaldaks täpseid juhiseid ka eelarvestrateegia koostamise ja täiendamise kohta.

Finantsplaneerimise traditsioon Eesti kohalikes omavalitsustes on nõrk, varem seadus seda tegema ei kohustanud. Samas on positiivseid eeskujusid, näiteks Tallinna linna eelarvestrateegia 2005–2007. Koostades järgnevateks aastateks tulude prognoosi (soovitusi selle koostamiseks tululiikide lõikes annab „*Kohalike omavalitsuste eelarvestamise käsiraamat*”), tuleb arvesse võtta paljusid sotsiaal-majanduslikke näitajaid ja nende muu- tusi nii riigi kui ka lokaalsel tasandil ning riigi poliitikat (nt tulude baasi poliitika). Tulude prognoosiga saab teada omavalitsuse võimalused kanda kulusid omavahenditest, samuti seadusega lubatud võlakohustuste mak- simaalse koormuse.

Järgnevas on toodud näited konsultatsiooni- ja koolituskeskuse Geomedia poolt Exceli programmi baasil loodud kohaliku omavalitsuse eelarve prognoosimise tarkvarast KOVFIN. 2006. aasta tulude plaani koos- tamisel on aluseks võetud 2005. aasta andmed ning neid on korrigeeritud vastavalt vastuvõetud otsustele ja oodatavatele sotsiaal-majanduslikele muutustele (näide 53).





Kulude kavandamisel tulevasteks perioodideks tuleb anda hinnang jooksvatele püsikuludele (nt personali-, majandamiskulud), arvestada arengukava tegevuskavaga ning olemasolevate kohustustega riigi, teiste omavalitsuste, struktuurifondide ja laenuandjate ees (näide 54). Omavalitsuse võlakohustustega seotud otsesed väljaminekud (laenude tagasi- ja kapitalirendimaksud, võlakirjade tagasiostmine) kajastuvad finantseerimistingutes.

Nimetatud hinnangute alusel saab kokku panna esialgsed eelarveprognoosid ning teada rahalise ressursi ülejäägi või puudujäägi jooksva aasta kohta (näide 55).

Ülejäägi puhul on võimalik see suunata n-ö reservfondi, lisada tegevusi tegevuskavast eelarvesse või suurendada kulusid. Puudujäägi puhul tuleb kaaluda tasakaalus eelarve saavutamiseks:

- jooksvate kulude vähendamist/piiramist;
- investeringute ja muude tegevuskavasse kaasatud tegevuste ajatamist, finantseerimist väiksemas mahus või (lisa)partnerite kaasamist;
- tulude suurendamist (varade realiseerimine, maamaksu tõstmine, tulumaksu laekumise parandamine jne);
- finantsvarade realiseerimist (vabad vahendid, osalused rahaturu- ja intressifondides jne);
- võlakohustuste suurendamist (laenu võtmine, võlakirjade emiteerimine jne).

Laenu võtmine on ka siinses loetelus viimasena nimetatud juba eeltoodud põhjusel – toimub kulude ülekandmine järgmistesse perioodidesse. Ometi pole laenu võtmine tabu, kuid selle võtmine peab olema läbikaalutud ja majanduslikult motiveeritud otsus. Majanduse hea tava kohaselt peaks jooksvad püsikulud olema kaetud eelarve tuludega, ja ainult püsiväärtuste loomise – investeringute – puhul kulutatakse järgmiste aastate arvelt ehk võetakse laenu.

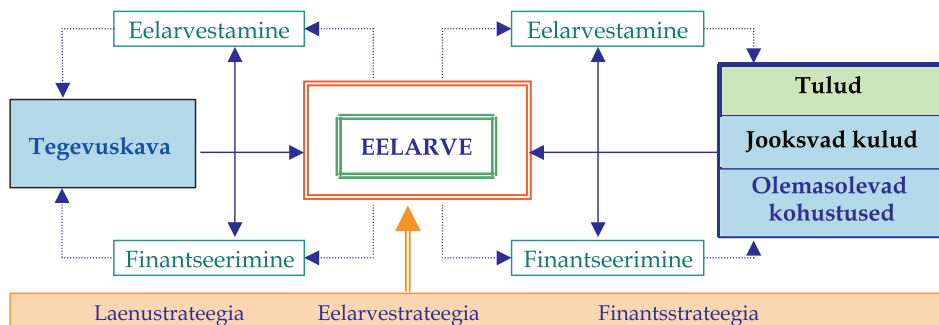
Kui ülejäänud meetmete alusel on eelarveprognoos korrigeeritud, siis tuleks allesjäänud puudujäägi finantseerimist laenuga kalkuleerida ühe aasta kaupa. Ühe aasta kaupa, sest aastal  $X$  võetud laen suurendab nii selle kui ka järgmiste aastate ( $X$  kuni  $X+n$ , kus  $n$  on laenuperioodi pikkus aastates) väljaminekuid. Arvestada tuleb seadusega kehtestatud piiranguid (suhted puhastuludesse). Osal Eesti omavalitsustel on olemas laenustrateegia (nt Tallinna linnal), mis omakorda annab raamid ja lisajuhised laenuvõtmisele.

Näide 54. Jooksvate püskikulude tabel

Kood	Kirjeldus	2008						2009					
		Eelne periood			Eelne periood			Eelne periood			Eelne periood		
		muutus võrreldes (+/-)	muutus võrreldes (+/-)	muutus võrreldes (+/-)	muutus, %	muutus võrreldes (+/-)	muutus võrreldes (+/-)	muutus võrreldes (+/-)	muutus, %	muutus võrreldes (+/-)	muutus võrreldes (+/-)	muutus võrreldes (+/-)	muutus võrreldes (+/-)
0000	KULUD A.S. MAJANDUSLIKU	435 801 252,00	71 801 252,00	-58 888,00	-0,2%	71 595 463,00	53 955 888,00	21 671 588,00	0,0%				
01	Investitsioonid	57 318 888,00	533 888,00	-58 888,00	-0,2%	595 888,00	18 515 188,00	11 828 588,00	0,0%				
01.1	Välis- ja sisetuludega	1 888 888,00	0,00	0,00	0,0%	0,00	1 388 888,00	524 500,00	0,0%				
01.2	Välis- ja sisetuludest	15 430 188,00	0,00	0,00	0,0%	0,00	15 430 188,00	10 454 500,00	0,0%				
01.3	Uurimiskulud	0,00	0,00	0,00	0,0%	0,00	0,00	0,00	0,0%				
01.4	Reklaam	0,00	0,00	0,00	0,0%	0,00	0,00	0,00	0,0%				
02	Muud tööd teostavad	588 200,00	588 200,00	-58 888,00	-0,2%	529 200,00	0,00	0,00	0,0%				
03	Võltsuulatus	488 888,00	0,00	0,00	0,0%	0,00	0,00	0,00	0,0%				
04	Uurimiskulud	488 888,00	374 500,00	0,00	0,0%	488 888,00	0,00	0,00	0,0%				
05	Peigaluste	71 000,00	0,00	0,00	0,0%	71 000,00	0,00	0,00	0,0%				
06	Arvesti kasutaja jalgadele	188 488,00	532 888,00	0,00	0,0%	188 488,00	0,00	0,00	0,0%				
07	Prüübid	0,00	388 500,00	0,00	0,0%	0,00	0,00	0,00	0,0%				
08	Prüübid	188 488,00	188 200,00	-188,00	-0,0%	188 488,00	0,00	0,00	0,0%				



Tegevuskava ühendamise eelarvega ja eelarveprognoosi koostamise protsessi võtab lühidalt kokku joonis 28.



Joonis 28. Eelarve ja tegevuskava seosed

Protsess on ringlev, eelarve tasakaalu saavutamiseks tuleb sageli teha mitmeid muudatusi hinnangutes ja osistes. Tegevuskavasse kaasatud tegevuste eelarvesse lülitamise üle otsustamisel on olulised arengukavas sätestatud prioriteedid, kuid teisalt ka finantsnäitajad: teostamise kulud, omafinantseerimisvõime, laenuvajadus ning laenu võtmise võimalused. Selleks on vaja teada eeldatavaid tulusid, jooksvaid kulusid, arvestada olemasolevate võla- ja muude kohustuste ning seadusest tulenevate piirangutega, eelarvestrateegia ning olemasolu korral raamtingimusi seadvate laenu- ja teiste strateegiatega.

Näitena eelarvega seotud arengukava tegevuskavast võib tuua Viimsi valla arengukava (näide 56), kus iga tegevus või projekt on defineeritud vastavalt kehtivale eelarveklassifikaatorile ning tegevuskava toetab eelarveprognoos.

#### 4.3.5. Seire

Arendustegevuse edukuse hindamiseks on tarvilik regulaarselt toimiv seiresüsteem. See võimaldab tagasisidet tehtud valikute õigsuse ja otsuste tulemuslikkuse kohta. See on omakorda strateegia ja tegevuskava järgneva kujundamise alus. Kohaliku omavalitsuse arendustegevuse seire peaks koosnema neljast osast, millel igal on spetsiifiline seireobjekt.

- Linna või valla kui territoriaalse koosluse arengu seire.
- Tegevuskava elluviimise seire.
- Kohaliku omavalitsuse organisatsiooni kui kohaliku arengu peamise subjekti toimimise seire.
- Kavandatud projektide teostamise ja tulemuslikkuse seire.



### B. ELUKESKKONNA ARENDAMINE

Arenamiskohal	Tegevuse kirjeldus	Tegevuse algus	Aastad			Tegevuse maksumus kokku	Finantseerimisallikad ja nende osakaal (%)	Teetaja
			2005	2006	2007			
<b>5. Valla asustussüsteemist lähtuv mitmekeelne ning kvaliteetset haridust pakkuv haridussüsteemide võrk</b>								
<b>5.1. Lahendada ja parandada valla lasteaedade võrku</b>								
09 1101	S.1.1. Uue lasteaia ehitamine ning kooli	2006-2008	x	500 000	6 000 000	7 500 000	14 000 000	100% vallaalane
09 1101	S.1.2. Uue lasteaia projektareng ja ehitamine	2006-2007	x	500 000	12 000 000		25 000 000	50% vallaalane, 50% riiklik
09 1101	S.1.3. Uue lasteaia ehitamine	2005-2006		500 000	2 000 000	x	25 000 000	100% vallaalane, 10% riiklik
09 1101	S.1.4. Uue lasteaia ehitamine	2006-2010	x	x	x	500 000	12 000 000	100% vallaalane
09 1101	S.1.5. Uue lasteaia ehitamine	2007-2008	x	x	500 000	12 000 000	25 000 000	50% vallaalane, 50% riiklik
09 1101	S.1.6. Põlvesa lasteaia renoveerimine	2005-2010		500 000	500 000	500 000	3 000 000	100% vallaalane
<b>5.2. Lahendada valla koolide ruumiprobleemid</b>								
09 2202	S.2.1. Viimsi kooli ruumiprobleemide lahendamine	2005-2009	10 000 000	21 000 000	24 000 000	14 000 000	200 000 000	100% vallaalane
09 2202	S.2.2. Põlvesa kooli renoveerimine (kinnistuse korrastamine)	2005-2008	135 000	135 000	150 000	300 000	1 350 000	30% vallaalane, 70% riiklik
09 211	S.2.3. Kandiareng kooli ja kooli kinnistuse renoveerimine	2005-2008	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100% vallaalane

Näide 56. Viimsi valla arengukava tegevuskava 2005–2008

#### 4.3.5.1. Linna ja valla arengu seire

Strateegilisel kavandamisel seatakse eesmärgid, milleni soovitakse kohaliku omavalitsuse üksuse arengus jõuda. Eesmärkide saavutamise hindamine on võimalik sobivate mõõdikute ja eesmärkide sidumise ning tulemusväärtuste kui saavutamise kriteeriumide püstitamisel. Tavaliselt määratakse ühe mõõdiku puhul ainult üks tulemusväärtus, mis tuleks saavutada arengu kavandamise perioodi lõpuks. Võimalik on projitseerida praeguse taseme ning lõppeesmärgi vahele ka vaheväärtusi, mis annavad parema toetuspunkti eesmärkide poole liikumise iga-aastasele seirele.

Kohaliku olukorra ja arengu seireks pakub ulatuslikku materjali kohaliku omavalitsuse ülevaade (vt 4.3.1, lisa 7.2). Kasutada võib nii arvandmeid kui ka hinnanguid. Nii on võimalik hinnata rahvaarvu või keskmise sissetuleku muutusi või siis hinnangu muutumist üldhariduse töäjõu kvaliteedi kohta. Seirata võib ka kohaliku omavalitsuse kui terviku arengut võrrelduna Eesti üldise tasemega või siis valdkondade arengut arvandmetele või arengukomponentide analüüsile tuginedes. Esimesel juhul sobib tagasiside pakkujana näiteks elujõu indeks ja selle muutus.

Võimalusi on palju. Põhiline on aga kokkuleppimine üldistes ja eesmärkidega seotud arengunäitajates, mille muutusi võetakse arvesse ja arutatakse kui olulist tagasisidet kohalikule arendustegevusele. Igal juhul on seires eriti oluline järjepidevus meetodikas. Hinnangute võrdlemisel on esmatähtis esindusliku hindamisrühma moodustumine.

#### 4.3.5.2. Kohaliku omavalitsuse organisatsiooni seire

Kohaliku omavalitsuse valitsus- ja haldusorganisatsiooni toimimise ja arengu seireks on otstarbekas rakendada tasakaalus tulemuskaardi (*balanced scorecard*) põhimõtteid. Tasakaalus tulemuskaart kui organisatsiooni toimimise mõõtesüsteem nõuab seatud eesmärkide täitmise näitajate ja sihttulemuste kehtestamist kõigil töötajate tasanditel ja neljas dimensioonis, milleks on:

1. finantsid,
2. sisemised protsessid,
3. kliendid,
4. töötajate oskused ja areng.

Tasakaalus tulemuskaardi eelis teiste organisatsiooni mõõtmis-süsteemide ees on, et organisatsiooni toimimist käsitletakse laiemalt kui üksnes finantsnäitajate seisukohast – sellest ka nimetus tasakaalus tulemuskaart. Üheks probleemiks tasakaalus tulemuskaardi kasutamise ja üldse seire puhul on asjaolu, et seire suurendab bürokraatiat ja vähendab tegutsemiskiirust. Kohaliku omavalitsuse kui stabiilse organisatsiooni jaoks on see siiski vähem probleemne kui ärisektori jaoks.



Kohaliku omavalitsuse seisukohast tuleks ennekõike keskenduda järgmistele üldnäitajatele.

- Finantside üldnäitajad: jõudlus ja investeringutasuvus.
- Kliendisuhed: elanike rahulolu, rändesaldo ja piirkonna imago kui potentsiaal.
- Siseprotsessid: teenuste osutamise kiirus, teeninduskultuur, partnerite ja finantside kaasamine.
- Töötajate oskused ja areng: töötajate rahulolu, teadmised ja kvalifikatsioon, koolitus.

Eesti kohaliku omavalitsuse praktikas on tasakaalus tulemuskaardi põhimõtteid rakendatud näiteks Sõmeru vallas.

#### 4.3.1.1. Arengukava elluviimise seire

Seire teiseks võimaluseks on tegevuskava täitmise seire – teostatud ja teostamata tegevuste analüüs. Lähtudes projektide ja rutiinide erinevatest kirjeldustest, on võimalik seirata nende täitmist nii eesmärkide, valdkondade, eelarve kui ka vastutajate ja teostajate kaupa. Selleks lisatakse tegevuskavasse iga tegevuse või projekti juurde vastav kirjeldav viide (vt 4.3.3). Seoses kohaliku valitsus- ja haldusorganisatsiooniga on küsimuse all tööplaanide täitmise seire üksuste ja töötajate kaupa – kes on kuivõrd edukas olnud tegevuskava eluviimisel. Selline informatsioon pakub vajalikku tagasisidet, et kohaliku omavalitsuse organisatsioon saaks ennast pidevalt arengukava elluviimisele paremini häälestada. Tegevuskava täitmise seire peaks toimuma vähemalt igal aastal ning tulemusi oleks sobiv tutvustada avalikul arenguseminaril.

Allpool on näites 57 toodud osa Jõhvi linna arengukava koostamisele eelnenud tegevuskava koostamise auditi raportist. Sõltuvalt sellest, kas tegevus on täidetud, ning juhul kui ei ole, siis hinnangust, miks ei ole, otsustati tegevuse lisamine uuendatud arengukava tegevuskavasse.

#### Näide 57. Tegevuskava täitmise audit Jõhvi linna arengukavas

Meetmed	Teostatud	Teostatud osaliselt või alustatud	Ei ole teostatud	...sest kaotanud olulisuse	...sest vähe ressursse
<b>1.7 Linnaplaneerimine</b>					
Lõpetatakse linna üldplaneeringu koostamine, arvestades elamuehituse ja ettevõtluse vajadusi	+				

Meetmed	Teostatud	Teostatud osaliselt või alustatud	Ei ole teostatud	...sest kaotanud olulisuse	...sest vähe ressursse
Lõpetatakse munitsipaliseerimisprotsess ja omandireform (maareform)	+				
<b>1.8 Omavalitsus</b>					
Uuendatakse linnavalitsuse struktuur ja ametikohustused		+			
Leida võimalusi leevendamaks tööruumide probleemi		+			
<b>1.9 Turvalisus</b>					

#### 4.3.5.4. Projektide seire

Seire ja tagasiside küsimused seostuvad tihedalt kohaliku omavalitsuse tegevuse auditeerimisega, eriti tegevuste soorituse auditiga. Arengukavas kavandatud tegevused on üheks, kuigi ilmtingimata mitte peamiseks auditi objektiks. Et korralik audit on töömahukas ning ressursid on piiratud, siis on vajalik keskenduda tegevustele, kus on olulised vahendid kaasatud või probleemid on teada. Sooritusauditis tuleb tegevuste ja projektide hindamisel tähelepanu pöörata peamiselt kolmele asjaolule:

- ökonoomsus – soovitud kvaliteediga tulemuste saavutamine parima hinnaga; see eeldab soovitud kvaliteedi eelnevat määramist;
- jõudlus – kasutatud ressursside ning soovitud toodangu ja teenuste kasulikum suhe;
- tulemuslikkus – selle tagamine, et saavutatud tulemused vastaksid soovitele.

Sooritusauditi käigus teostatav hindamine nõuab lähtumist parima praktika määratlusest ja vastava üleriigilise süsteemi olemasolu. Eestis on kohaliku omavalitsuse auditeerimise süsteem alles väljakujundamisel. Praegu ei nõua seadused välisauditit ning vastav korraldus puudub. Siseauditi korraldamise organiks on volikogu revisjonikomisjon. Üldiselt ei jätku kohalikel omavalitsustel ressursi ega kompetentsust kvaliteetseks auditeerimiseks, ka mitte finantsauditeerimiseks, mida tähtsustatakse tegevusauditist enam. Tegevuskava pistelise auditeerimise võimalused sõltuvad vastava korralduse arengust Eestis.

## Kokkuvõte

Osa sissejuhatavas peatükis selgitatakse raamatu seisukohalt kesksete mõistete, nagu areng, arendustegevus ja arengukava tähendusi ja omavahelisi seoseid. Eristatakse nelja tüüpi arendustegevusi, millest, tulenevalt sisulisest argumentidest (nt käsitletava objekti – valla või linna – komplekssus) ning seaduse nõuetest, tuuakse edasise käsitluse jaoks välja koordineeritud ja formaalne arengukaval põhinev arendustegevus. Sellises arendustegevuses eristatakse nelja aluskomponenti – arengu kavandamine, arengukava, arengukava elluviimine ja arengu seire. Seejärel tõstetakse esile valdade ja linnade olemusest tulenevat viit asjaolu, mis mõjutavad oluliselt kohaliku arendustegevuse iseloomu: arendustegevuse subjekti (omavalitsusorganid ja nende partnerid) ja objekti (kogu kohalik sotsiaal-majanduslik süsteem) erinev suurus; lõhe arendustegevuse subjekti vastutuse ja võime vahel arengut mõjutada; kohaliku elu valdkondlik mitmekesisus; piiratud autonoomia riiklikus haldussüsteemis; territoriaalne olemus ja sealt tulenev vajadus sotsiaal-majandusliku arengu ja maakasutuse kavandamise lõimimiseks.

Arendustegevuse protsessi peatükis tutvustatakse totaalse strateegilise arendustegevuse kontseptsiooni. Selle järgi on kõik arendustegevuse elemendid – olukorra ülevaate, strateegia, tegevuskava ja rakenduskavade koostamine, arengukava elluviimine ning arengu ja arendustegevuse seire tihedalt lõimitud omavalitsusorganite, munitsipaalasutuste ja teiste partnerite üldisesse toimimisse. Kõigi elementidega tegeletakse vastavalt vajadusele, regulaarselt või vajaduse korral samaaegselt. Rõhutatakse selge struktuuri ja tööjaotusega arendustegevuse organisatsiooni ülesehituse vajadust, kooskõla üldise juhtimisstruktuuriga omavalitsusüksuses. Vajalikuks peetakse töörühmade koostamist selliselt, et sinna oleksid kaasatud nii ametnikud, volikogu liikmed, avalikud teenistujad munitsipaalasutustest kui ka kohalikud partnerid ettevõtetest, asutustest, mittetulundusühingutest ja seltsingutest. Tähelepanu juhitakse ka kultuuriliste tegurite ja võimuhete olulisusele arendustegevuses.

Arengukava osade käsitluses peatutakse järgemööda olukorra ülevaate, arengukava strateegia, tegevuskava, ressursikavade koostamise ning seire teostamise võimalustel. Olukorra ülevaate koostamise juures kinnitatakse süsteemselt kogutavate andmete ja nende kvaliteetse esituse tähtsust, samuti analüüsides järjepidevuse tähtsust. Kirjeldatakse mitmeid võimalusi sise- ja väliskeskonna analüüsiks, võrdlevaks ja valla või linna olukorra terviklikuks analüüsiks.

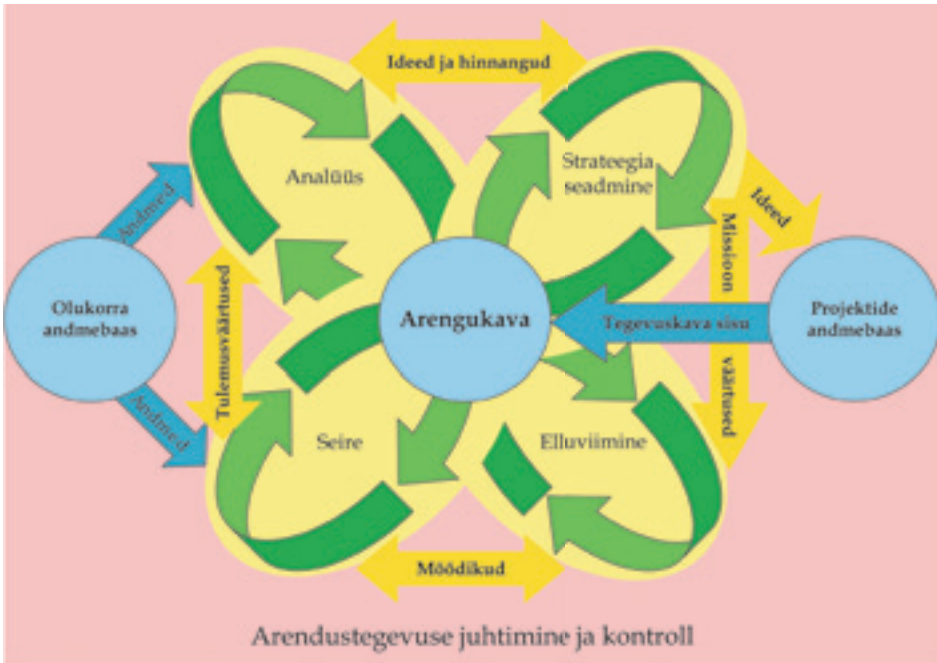
Arengukava strateegia defineeritakse kui soovitava positsiooni määramine ning valikute tegemine selle kohta, kuidas soovitud positsiooni saavutada. Selgitatakse kohaliku omavalitsuse organisatsiooni missiooni

ja põhiväärtuste ning valla ja linna visiooni ja strateegiliste eesmärkide olemust. Näidete toel pakutakse ideid visiooni ja strateegiliste eesmärkide koostamiseks. Seejärel arutletakse olulisemate strateegiliste valikuvõimaluste üle, mis kohaliku omavalitsuse üksustel üldse on. Eristatakse konkurentsistrateegiaid, koostööstrateegiaid ja tasakaalustrateegiaid ning kirjeldatakse võimalikke strateegilisi valikuid neis. Samuti esitatakse ideid nende valikuvõimaluste hindamiseks ja omavaheliseks võrdlemiseks lõpliku valiku tegemisel. Strateegia koostamise viimane etapp on ülesannete sõnastamine. Selleks soovitakse lähtuda eelnevalt koostatud SWOT-analüüsist ning koostada selle põhjal uus SWOT-tabel, nüüd juba tehtud strateegilise valiku kohta. Strateegilised ülesanded esitavad end kui vastused neile SWOT-väidetele.

Tegevuskava koostamisel soovitakse läbida kuus etappi: ideede genereerimine, projektide formeerimine, tegevuste, projektide ja rutiinide liigitamine, analüüs, valik ja prioriseerimine ning lõpuks ajakava koostamine. Asjakohane on koostada projektide andmebaas, kus sisalduksid nii tegevuskavasse haaratud projektid, juba elluviidud kui ka tegevuskavasse veel mittemahtuvad tegevused.

Eraldi jaotis on eelarve ja tegevuskava seostest. Tuuakse välja kolm kriitilist tegevust finantsressursi kavandamisel: tegevuste eelarvestamine, finantseerimisallikate leidmine ja eelarvestrateegia koostamine. Osa lõpetab seire võimaluste kirjeldus. Eristatakse nelja tüüpi seiret – linna ja valla arengu seire, kohaliku omavalitsuse organisatsiooni seire, arengukava elluviimise seire ja projektide seire.

Kõik siinses osas kirjeldatud arengukava osad on ühte tegevust ka arendustegevuse protsessi osad (joonis 29). Protsessi elemendid on aga omakorda arendustegevuse totaalse kontseptsiooni alusel üksteisega tihedalt seotud, seda nii tervikuna arengukava kaudu, mis on süsteemi kõige stabiilsem element, kui ka omavahel. Analüüs panustab strateegiasse teadmisega – ideede ja hinnangutega – valla või linna olukorra, trendide ja väliskeskkonna kohta, samas pakub strateegia analüütilise perspektiivi, mida on oluline analüüsida, milliseid andmeid koguda ja hinnata. Strateegias fikseeritud missioon ja väärtused on eetiliseks aluseks ning rollide jaotuse kujundajaks arengukava elluviimisel. Elluviimine ja seire on omavahel tihedalt seotud mõõdikute kaudu, mis määravad selle, mida arengus ja arendustegevuses mõõdetakse. Analüüsi jaoks on olulised mõõdikutele seatud tulemusväärtused. Seiret ja analüüsi toetab aga rutiinselt kohaliku omavalitsuse üksuse, kogukonna ja territooriumi kohta kogutavate andmete baas. Ning lõpuks on projektide andmebaas otsene sisend arengukava tegevuskavasse, ideid uute vajalike tegevuste osas saab aga strateegias seatud ülesannetest.



Joonis 29. Arengekava ja arendustegevuse protsessi elementide omavahelised seosed

## Kirjandus

- Aaltonen, Mika; Noorkõiv, Rivo (2003): *Regional Foresight in Estonia and Southern Finland. General Theory, Specific Cases*. Turun Kauppakorkeakoulun Julkaisuja. Sarja Keskustelua ja Raportteja 4.
- Alas, Ruth (2001): *Strateegiline juhtimine*. Tallinn: Külim.
- Albrechts, Louis (2004): Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design* 31, lk 743–758.
- Arengustrateegia Tartu 2012* (1999).
- Arengustrateegia Tartu 2030* (2006).
- Bae, Chang-hee; Jun, Myung-Jin (2003): Counterfactual Planning. What If There Had Been No Greenbelt in Seoul? *Journal of Planning Education and Research* 22, lk 374–383.
- Ballard, Will; Bullock, Kenn; Dahnert, Roger (2002): Corrective vision. Successful community renewal begins with a vision born of unity and inclusion. *American City and County*. May, lk 38–43.
- Bank, John (1992): *The Essence of Total Quality Management*. New York: Prentice Hall.

- Beauregard, Robert A. (2001): The Multiplicities of Planning. *Journal of Planning Education and Research* 20, lk 437–439.
- Bossidy, Larry; Charan, Ram (2002): *Elluviimine. Õpetus sellest, kuidas asjad saavad tehtud*. Tallinn: Pegasus.
- Boyne, George A.; Gould-Williams, Julian S.; law, Jennifer; Walker, Richard M. (2002): Best value – Total Quality Management for Local Government. *Public Money & Management, July–September*, lk 9–16.
- Euroraha käsiraamat* (2003): Tartu. Fontese Kirjastus.
- van der Helm, Ruud (käsikiri): *The Vision Phenomenon. Towards a Theoretical Underpinning of Visions of the Future and Envisioning*. Käsikiri.
- Johnsen, Erik (2002): *Managing the Managerial Process. A Participative Approach*. Copenhagen: DJØF Publishing.
- Johnson, Gerry; Scholes, Kevan (1999): *Exploring Corporate Strategy: Text and Cases*. 6. ed. Harlow : Financial Times/Prentice Hall.
- Jõhvi linna arengukava 2004–2007* (2003).
- Kaplan, Robert S.; Norton, David P. (2003): *Tasakaalus tulemuskaart. Strateegialt tegudele*. Tallinn: Pegasus.
- Karjus, Priit (2003): *Strateegia audit: läbimõeldud sõjaplaanid äris*. Tallinn: Estonian Business School.
- Kohaliku omavalitsuse eelarvestamise käsiraamat*. <http://www.fin.ee/?id=4135> [31. oktoober 2005].
- Leimann, Jaak; Skärvad, Per-Hugo; Teder, Juhan (2003): *Strateegiline juhtimine*. Tallinn: Külim ja Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskond.
- Lepa, Reesi; Illing, Eveli; Kasemets, Aare; Lepp, Ülle; Kallaste, Epp (2004): *Kaasamine otsuste tegemise protsessi*. Tallinn: Praxis.
- Loukopoulos, Peter; Scholz, Roland W. (2004): Sustainable Future Urban Mobility: Using 'Area Development Negotiations' for Scenario Assessment and Participatory Strategic Planning. *Environment and Planning A* 36, lk 2203–2226.
- Perens, Algis (2001): *Projektijuhtimine*. Tallinn: Sihtasutus Eesti Kutsehariduse Reform.
- Pirso, Andrus; Noorkõiv, Rivo (2002): *Kohaliku omavalitsus teenuste kvaliteedi ja maksumuse hindamine Eestis. Omavalitsuste võrdlusandmekogu põhilised statistilised näitajad*. Tartu: Geomedia.
- Pärnu ettevõtluse arengukava* (2004).
- Pärnu linna arengukava aastani 2015* (2004).
- Põlluveer, Kristi (2004): Valitsusväliste organisatsioonide kaasamine õigusloomeprotsessi. *Juridica*, kd XII, nr VI, lk 393–400.
- Rae valla arengukava. Rae valla arengustrateegia aastani 2015. Rae valla tegevuskava aastateks 2005–2008* (2005).

- Reiljan, Janno; Kasemets, Kristiina (2001): *Majandusotsuste teoreetilised alused*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Schöber, Peter (2003): *Kohalik omavalitsus: tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee*. Tallinn : Eesti Keele Sihtasutus.
- Sepp, Veiko; Noorkõiv, Rivo (2005): *Jõhvi linna positsioneerimise analüüs ja ettepanekud Jõhvi linna tasakaalustatud arenguks*. Tartu: Geomedia.
- Sepp, Veiko; Noorkõiv, Rivo (2006): *Kohaliku omavalitsuse üksuste ametnike pikaajalise koolitusvajaduse uuring*. Tartu – Tallinn: Geomedia.
- Shipley, Robert (2000): The Origin and Development of Vision and Visioning in Planning. *International Planning Studies* 5, nr 2, lk 225–236.
- Sindi linna arengukava. *Strateegia aastani 2013. Tegevuskava 2005–2008* (2005).
- Strateegilise planeerimise käsiraamat* (2006): Tallinn: Rahandusministeerium.
- Sõmeru–Rägavere–Kunda–Viru-Nigula halduspiirkonna integratsioonistrateegia* (2001).
- Sõstra, Kaja (2004): *Elujõulisuse indeks ja kohalike omavalitsuste elujõulisus*. Linnad ja vallad arvudes 2004. Tallinn: Eesti Statistikaamet.
- Tartumaa arengustrateegia aastani 2014* (2004).
- Tartu linna kultuuri ja spordi arengukava 2004–2007* (2003).
- Treiel, Urmas (2003): *Avaliku ja erasektori koostöö omavalitsuste investeerimissuutlikkuse tõstmisel: magistriprojekt ärijuhtimise kutsekraadi taotlemiseks*. Tartu Ülikool: Majandusteaduskond.
- Valga linna arengukava 2003–2008* (2003).
- Viimsi valla arengukava. Strateegia aastani 2020. Tegevuskava 2005–2008* (2005).



# KOHALIKU OMAVALITSUSE ARENGUKAVA JA EUROOPA LIIDU STRUKTUURITOETUSED

## 5

**O**ma arengueesmärkide saavutamiseks on enamikul omavalitsustel vaja taotleda toetusi riigieelarvest, sest omavahendeid investeringuteks sageli ei jätku ning laenamine jääb viimaseks võimaluseks, mida kasutada tagastamatu abi mittedaamise korral (vt 4.3.4.1). Riigieelarve koosseisu arvatakse ka Eesti riigile antav välisabi. Viimase kõige olulisemaks komponendiks on Eesti 2004. aastal Euroopa Liitu (EL) astumise järel saadud EL-i struktuuritoetused.

Struktuurifondidest rahastamisel on järgmised eeldused:

- ❑ Struktuuriabi saamise võimalus julgustab kohalikku arengut ambitsioonikamalt kavandama, kuna oskusliku tegutsemise korral on loota suuremat finantsabi ja saab varasemast rohkem ära teha.
- ❑ Struktuuriabi saamise eeskirjadega väljendavad riik ja EL oma poliitikat taotlejate, sealhulgas kohalike omavalitsusüksuste suhtes, määrates ära, milliste valdkondade arendustegevust toetatakse. Samuti soosivad eeskirjad mitmel puhul omavalitsuste koostööd, mis seni on jäänud arendustegevuses Eestis tagaplaanile. See mõjutab valdade ja linnade arengueesmärkide seadmist ja strateegiate valikut.
- ❑ Struktuuritoetuste andmisel arvestatakse ühe tegurina toetust vajava tegevuse põhjendatust kohaliku arengukavaga, mis kannustab kavade koostamist ja läbivaatamist senisest tõsisemalt võtma.

Käesolevas osas tutvustatakse esmalt lühidalt EL-i struktuuritoetuste üldist olemust. Seejärel antakse ülevaade Eesti kohalike omavalitsuste võimalustest saada struktuuritoetusi ja tutvustatakse põgusalt mõnda eeskujuks võtmist väärivat projektinäidet. Kõigi näidete puhul analüüsitakse nende seoseid kohalike arengukavadega. Kokkuvõttes tuuakse välja järeldused, mis on tehtud eespool loetletud mõjude avaldumise suhtes.

## 5.1. Euroopa Liidu struktuuritoetused ja ühenduse regionaalpoliitika

Struktuuritoetuste kaudu viivad EL ja Eesti ühiselt ellu EL-i regionaalpoliitikat. **Regionaalpoliitikat** on kõige üldisemalt määratletud kui majandustegevuse ja sotsiaalse heaolu regioonidevahelise jaotumise mõjutamist eesmärgiga vähendada ebavõrdsust. Kuigi ebavõrdsuse vähendamise aspekti rõhutatakse tänapäeval sageli vähem, on regionaalse arengu teadlik ja tahtlik mõjutamine jäänud regionaalpoliitika põhitunnuseks. See teadlikkus ja tahtlikkus eristab regionaalpoliitikat teistest avaliku poliitika valdkondadest, millel võib olla küll selge mõju regionaalarengule, kuid kus regionaalsed eesmärgid pole enamasti esmajärgulised. Sellisteks regionaalse mõjuga poliitikateks on näiteks fiskaal-, põllumajandus-, transpordi-, teadus- ja arendustegevuse poliitika ning teised poliitikad.

Traditsiooniline regionaalpoliitika püüab tavaliselt edendada vaesemate regioonide arengut otseselt majandustegevusse sekkudes. Eristada võib viis laiemat vahendite tüüpi:

- ❑ **regionaalsed finantssoodustused:** erasektori ettevõtetele võimaldatakse kindlaksmääratud toetuspiirkondades põhivahenditesse investeerimise kapitalitoetusi, sooduslaenusid, maksusoodustusi, tööjõuga seotud toetusi ja transporditoetusi;
- ❑ **ettevõtluskeskkonna arendamine:** üksikettevõtete toetamise asemel parandatakse ettevõtluse üldisi tingimusi, näiteks luuakse ettevõtlusinkubaatoreid, toetatakse nõustamist, infolevi, koolitust ja innovatsiooni;
- ❑ **infrastruktuuri arendamine:** hõlmatud on füüsilised infrastruktuurid, nagu raud- ja maanteed, veevarustus, telekommunikatsioonivõrgud;
- ❑ **regionaalsete arengustrateegiate ja -kavade koostamine ning kasutamine;**
- ❑ **peletusstiimulid ja piirangud majandusliku liigkonsentratsiooni piirkondades:** trahvid ja lubade süsteemid, mis soodustavad ettevõtete asumist mujale, eelistatavalt probleemsetesse piirkondadesse.

Regionaalpoliitika võeti Lääne-Euroopa riikides kasutusele pärast Teist maailmasõda. Kuid läks veel ligi 30 aastat, et kujuneks välja riikideülene Euroopa regionaalpoliitika. Regionaalse tasakaalustamise idee tõusis esile juba 1956. aastal **Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu** ettevalmistamise ajal ja leidis väljenduse lepingu preambulas, kus deklareeritakse tahet *“tugevdada oma rahvamajanduste ühtsust ja tagada nende harmoonilist arengut regioonidevaheliste erinevuste ja ebasoodsate tingimustega piirkondade*

*mahajäämuse vähendamise kaudu*". Konkreetseid sätteid regioonide tasa-kaalu edendamiseks lepingus pole, välja arvatud artikli 87 lõige 3, mis lubab liikmesriikidel anda regionaalarengu eesmärgil riigiabi.

Ühtse regionaalpoliitika alustamises lepiti kokku seoses Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) esimese laienemise ettevalmistamisega 1970. aastate alguses. Algatus lähtus Suurbritannia huvidest ja tema poliitilisest mõjujõust. Ühendkuningriik leidis, et ta ei saa EMÜ liikmena kasu ühtsest põllumajanduspoliitikast, kuna tema põllumajandussaadustega varustamine toimus peamiselt kolmandatest riikidest. Oli ette näha, et ta jääb ühenduse suhtes netomaksjaks. Prognoositava finantskaotuse tasa-kaalustamiseks nõudis Ühendkuningriik regionaalarengu fondi asutamist, millest saaksid teiste hulgas abi ka tema taanduvad tööstuspiirkonnad, mida riikliku regionaalpoliitika alusel oli aastaid toetatud. Teised liitujad, Iirimaa, kes oli tervikuna maha jäänud, ja Taani, kus lääneosas esines tööpuudus, toetasid seda ideed. EMÜ pidas Suurbritannia liitumist väga oluliseks ja tema taotlust aktsepteeriti.

Euroopa Regionaalarengu Fond (ERDF), millest sai Euroopa regionaalpoliitika esimene finantsinstrument, loodi 1975. aastal. Sellest ajast peale on Euroopa regionaalpoliitika kujunenud selles suunas, et erinevalt riikide enda regionaalpoliitikast kasutatakse vahendina ainult investeringutoetusi. Fondi toetuste suunamiseks kehtestati ühtsetel alustel abikõlblikud piirkonnad. Nende paiknemist arvestades kehtestati liikmesriikidele abikvoodid protsentidena ERDF-i mahust. Liikmesriigid esitasid oma projektid Euroopa Komisjonile toetuste määramiseks. Liikmesriigid pidid ERDF-i rahastatavaid projekte kaasfinantseerima.

Kuigi ERDF-i rahastamismaht suurenes tunduvalt, jäi selle osa EMÜ eelarves siiski tagasihoidlikuks (8% - 1984. a). Garanteeritud toetuskvootide tõttu jättis toetuste kasutamise tõhusus paremat soovida. Selle puudustest hoolimata jätkati kvoodisüsteemiga 1980. aastate lõpuni.

Ühtse regionaalpoliitika reformimiseks soodsad olud kujunesid 1980. aastate teisel poolel. Suhteliselt vaeste Kreeka, Hispaania ja Portugali vastuvõtmise järel majandusühenduse liikmeks oli regionaalpoliitika tugevdamisest eluliselt huvitatud liikmesriikide arv ja mõju varasemast tunduvalt suuremaks kasvanud. Seoses ühtse siseturu loomise kava väljatöötamisega väljendasid vaesemad riigid kartust, et ühtselt turult oodatav konkurentsi kasv süvendab nende majandusraskusi. Võrdsete konkurentsivõimaluste kindlustamiseks taotlesid nad kompensatsiooniks ühtse regionaalpoliitika tugevdamist. Samas olid rikkamad riigid nõus lõimumise süvendamise nimel neile taotlustele vastu tulema. Kuid nad tahtsid tagada ka ERDF-i senisest tõhusama kasutamise ja olid selle nimel valmis loobuma isegi kvoodisüsteemist. Nii otsustatigi ühtse Euroopa aktiga (jõustus 1987),

mis oli suunatud eeskätt ühtse siseturu väljakujundamisele 1992. aastaks, lisada Euroopa Ühenduse lepingusse uus jaotis "Majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus". Selles nimetati ERDF-i peamiseks regionaalse ebavõrdsuse tasandamise vahendiks ning määratleti esmakordselt struktuurifondid kui ühenduse ühtse regionaalpoliitika vahend. Ühtlasi kutsuti üles struktuurifondide efektiivsemale koordineerimisele ja nende tegevuse ümberkorraldamisele.

Siitpeale on kasutusel mõiste „struktuurifondid“ ühenduse nelja finantsinstrumendi kohta. Ühtlasi pandi alus traditsioonile, mille kohaselt Euroopa Ühenduse (hiljem Euroopa Liidu) ühtset regionaalpoliitikat käsitletakse ühtekuuluvuspoliitikana, kuna see on allutatud majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse eesmärgile ning on selle eesmärgi saavutamise peamiseks vahendiks.

Euroopa Ühenduse lepingu uus jaotis oli õiguslikuks aluseks 1988. aasta reformile regionaalpoliitikas. Reform oli osa niinimetatud Delors'i esimesest paketist<sup>4</sup> (1988). Pakett sisaldas muu hulgas kava struktuurifondide eelarve kahekordistada 1993. aastaks.

Olulised uuendused tuginesid nelja printsiibi kehtestamisele:

- vastavalt kontsentratsioonipõhimõttele määrati kindlaks ühtse regionaalpoliitika viis eesmärki ja nendele vastavad geograafilised sihtalad;
- programmeerimise põhimõttele vastavalt seati sisse mitmeaastaste integreeritud programmide koostamise üldine kohustus;
- partnerluspõhimõtet järgides muudeti kohustuslikuks programmide koostamise ja elluviimise aegsed konsultatsioonid ühelt poolt liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni ning teiselt poolt liikmesriikide ja nende koduste sotsiaal-majanduslike partnerorganisatsioonide vahel;
- varem kasutatud lisanduvuse printsiipi tugevdati, et liikmesriigid ei asendaks omapoolset struktuuripoliitikat Euroopa ühiseelarve struktuuriabiga.

1988. aasta reform oli põhjalik. Kuigi regionaalpoliitika määrusi on perioodiliselt uuendatud, töötavad struktuurifondid nimetatud põhimõtete järgi juba kolmandat programmiperioodi: 1989–1993, 1994–1999, 2000–2006. Peamiseks uuenduseks selle aja jooksul on olnud Ühtekuuluvusfondi asutamine Euroopa Liidu lepingu ehk Maastrichti lepingu (jõustus 1993) alusel. Ühtekuuluvusfond asutati vaeste liikmesriikide Euroopa majandus- ja rahaliiduga kohanemise hõlbustamise instrumendina, mis aitab neil rahastada suuri keskkonna- ja transpordiprojekte. Delors'i esimesest paketist alates on EL-i ühtekuuluvuspoliitika (regionaalpoliitika) osatähtsus ühen-

<sup>4</sup> Komisjoni presidendi järgi nimetatud ühenduse finantsuuenduste pakett.

duse eelarves järjest tõusnud, moodustades praegu ligikaudu kolmandiku kuludest ja olles sellega teisel kohal ühtse põllumajanduspoliitika järel.

EL-i regionaalpoliitika elluviimiseks kasutatakse struktuurifonde ja Ühtekuuluvusfondi.

Struktuurifonde on neli:

- Euroopa Regionaalarengu Fond (ERDF),
- Euroopa Sotsiaalfond (ESF),
- Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond (EAGGF),
- Kalanduse Arendusrahastu (FIFG).

Struktuurifonde koos Ühtekuuluvusfondiga nimetatakse ühtekokku struktuurivahenditeks (*structural instruments*), mille kasutusvaldkondadest annab ülevaate tabel 3.

**Tabel 3. Euroopa Liidu struktuurivahendite kasutusvaldkonnad**

Fond	Kasutusvaldkond
Euroopa Regionaalarengu Fond	Infrastruktuuride arendamine, töökohti loovad investeeringud, kohalik areng, väikeettevõtluse toetamine
Euroopa Sotsiaalfond	Tööhõive arendamine
Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi Arendusrahastu	Põllumajanduse ja maaelu arendamine
Kalanduse Arendusrahastu	Kalapüügi ja -tööstuse arendamine
Ühtekuuluvusfond	Suurinfrastruktuuride (keskkond, transport) arendamine

Perioodil 2000–2006 oli EL-i regionaalpoliitikal kolm eesmärki.

Eesmärk 1: Arengus mahajäänud piirkondade arengu ja struktuurilise kohandamise edendamine.

Eesmärk 2: Struktuurilisi raskusi kogevate piirkondade majandusliku ja sotsiaalse ümberkorraldamise toetamine.

Eesmärk 3: Haridus-, koolitus- ja tööhõivepoliitika ning -süsteemide kohandamise ja nüüdisajastamise toetamine.

Eesmärgid jagunevad regionaalseteks (eesmärgid 1 ja 2) ning horisontaalseteks (eesmärk 3). Esimestel on geograafilised sihtalad, teiste saavutamist toetatakse üle kogu EL-i.

Eesmärgi 1 sihtalad moodustavad enamasti NUTS 2 tasandi regioonid<sup>5</sup>, kus sisemajanduse kogutoodang elaniku kohta mõõdetuna ostujõu pari-

<sup>5</sup>NUTS - Euroopa Liidu statistiliste territoriaaljaotuste nomenklatuuri lühendnimetus. NUTS jaotab iga liikmesriigi NUTS 1 regioonideks, need omakorda NUTS 2 regioonideks ja viimased NUTS 3 regioonideks. NUTS 2 on üsna suured regioonid - 0,8–3 miljonit elanikku.

teetides on vähem kui 75% EL-i keskmisest. Erandena aktsepteeritakse ultraperifeerseid saarepiirkondi ja hõredalt asustatud Põhjala piirkondi.

Eesmärgi 2 sihtaladeks on eelkõige tööstus- ja teenindussektoris sotsiaal-majanduslikke muutusi kogevad piirkonnad, taandarenguga maapiirkonnad, raskustes olevad linnapiirkonnad ja kalandusest sõltuvad majandusliku surutise all kannatavad piirkonnad.

Struktuurifondide abi kasutamiseks koostavad liikmesriigid, kus leidub EL-i regionaalpoliitika sihtalasse kuuluvaid regioone, vastavalt eesmärgile 1, 2 või 3 seitsme aasta kohta programmdokumendid, mille kinnitab liikmesriigiga peetud konsultatsioonide ja tehtud kohanduste järel Euroopa Komisjon. Sellele järgneb programmide elluviimine liikmesriigi poolt. Lisaks nende kolme EL-i regionaalpoliitika eesmärgi saavutamiseks koostatavatele peavoolu (*mainstream*) programmidele kasutatakse EL-is veel niinimetatud ühenduse algatuste programme. Algatusi on käesoleval perioodil neli:

- INTERREG III – piiriülene, riikidevaheline ja piirkondadevaheline koostöö, mille eesmärk on edendada kogu ühenduse ala harmoonilist, tasakaalustatud ning säästvat arengut;
- URBAN II – kriisiolukorras linnade ja eeslinnade majanduslik ja sotsiaalne taaselustamine, mille eesmärk on edendada linnade säästvat arengut;
- LEADER + – maaelu areng kohalike algatusrühmade kaudu;
- EQUAL – riikidevaheline koostöö uute võimaluste edendamiseks, et võidelda igasuguse diskrimineerimise ja ebavõrdsuse vastu tööturul.

Siinse osa kirjutamise ajal on EL-i regionaalpoliitika uus reform ettevalmistamise faasis. Aastaiks 2007–2013 kehtestatakse uued määrused, mille tõttu muutuvad järjekordselt nii sihtalad kui ka abi andmise korraldus. Ülevaate andmine uuest süsteemist on praegu veel ennatlik ega ole käesoleva raamatu kontekstis keskse tähtsusega.

Seniste arengute lühiülevaate lõpetuseks puudutatakse põgusalt EL-i regionaalpoliitika tulemuslikkust. See on olulisi küsimusi, millele pööravad suurt tähelepanu nii Euroopa Komisjon, liikmesriigid kui ka sõltumatud uurijad. EL-i regionaalpoliitika peasihti – ühtekuuluvuse kasvu – mõõdetakse majanduslikult konvergenksi, eeskätt tulutasemete lähenemise kaudu. Vaieldamatult on liikmesriikide tasandil möödunud aastakümnete jooksul konvergenst toimunud. EL-iga liitumise ajal kõige mahajäänumad riigid, kes on saanud abi nii struktuurifondidest kui ka Ühtekuuluvusfondist – Kreeka, Portugal, Hispaania ja Iirimaa, on tulutasemelt EL-i keskmisele lähenenud, Iirimaa selle isegi tugevasti ületanud. Vähem ilmekas, kuid siiski märgatav on konvergenst regioonide tasandil.

Siiski jääb üles küsimus, kui palju sellest konvergenst tuleneb EL-i ühtekuuluvuspoliitikast. Sellele vastuseks saab anda üksnes hinnanguid, tuginedes matemaatilisele modelleerimisele, mis võimaldab eristada üksikute tegurite mõju üldises konvergenstis.

Mudelite erinevusest hoolimata näitavad need, et kõige mahajäänumate riikide ja regioonide konvergenst on suures osas seotud just EL-i struktuuriabiga. Nii näiteks andis komisjoni tellitud eelhinnang (kasutati sisend-väljund-analüüsi) eesmärgi 1 raames antava struktuuriabi mõju- dele aastail 2000–2006 järgmisi tulemusi. EL-i abi arvel tõuseb SKP Kreekas 2,2%, Portugalis 3,5%, Ida-Saksamaal 1,6% ja Lõuna-Itaalias 1,7%. Hinnang väidab, et ilma abist saadava kiirenduseta ei suudaks ükski neist riikidest või regioonidest areneda EL-i keskmisest kiiremini – konvergensti ei toimuks, osa neist aga jääks hoopis maha.

Eesti sai koos teiste Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiikidega EL-i liikmeks 2004. aastal. Ühtlasi muutusime EL-i regionaalpoliitika abisaajaks. Mahajäänud maana kuulub Eesti tervikuna ja ühtse regioonina eesmärgi 1 sihtalasse. Struktuurifondide abi saamise aluseks koostati Eesti riiklik arengukava struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006. Lisaks sellele arengukavale saab Eesti EL-i struktuuriabi veel ühenduse algatuste INTERREG III ja EQUAL kaudu ning samuti Ühtekuuluvusfondist.

Eesti majandusanalüütikud on leidnud, et EL-i uued liikmesriigid, sealhulgas Eesti, on liitumisel majanduslike eelduste poolest tunduvalt paremal lähteasendil kui varasemad liitujad (Kreeka, Portugal, Hispaania ja Iirimaa) ning juba enne liitumist on toimunud kiire konvergenst. Sellest lähtudes on realistlik oodata, et uued liikmesriigid võivad saavutada EL-i vanade liikmesriikide tulutaseme 20–35 aastaga.

## 5.2. Struktuuritoetused Eestis kui võimalus ja vahend linnade ja valdade arenguks

Struktuuritoetus on rahaline abi, mida antakse EL-i struktuurifondide vahenditest (sh ka ühenduse algatuste kaudu) või Ühtekuuluvusfondi vahenditest või mida annab Eesti riik sihtotstarbeliselt struktuuritoetu- seks eraldatud vahenditest. Programmilisus on EL-i regionaalpoliitika üldisi printsiipe ja kõik struktuuritoetused eraldatakse ka Eestis vastavate kavade või programmdokumentide alusel, kus üksikprojektide valik on allutatud üldiste eesmärkide saavutamisele. Seetõttu on loomulik, et ka abi taotlejatelt nõutakse oma taotluste põhjendamist asjakohaste kavade kaudu, millest kohaliku omavalitsuse jaoks on tähtsaim tema enda arengu- kava.



Edasises antakse lühiülevaade Eesti riikliku arengukava, Ühtekuuluvusfondi ning ühenduse algatuste kaudu jaotatavatest struktuuritoetustest, mida kohalikud omavalitsusüksused võivad taotleda, ja tuuakse mitmeid omavalitsuste projektinäiteid. Struktuuritoetuste eri kanalite tutvustus on ühtaegu ülevaade kohaliku arendustegevuse avardunud võimalustest, mida on otstarbekas kavade koostamisel ja elluviimisel arvesse võtta. Kõigi toetuskanalite puhul on näidatud, kas ja kuidas nendest vahendite taotlemisel on arvestatud kohaliku arengukava. Projektinäited on üldjuhul valitud riikliku arengukava rakendusüksuste või ministeeriumide soovitusel, kelle arvates need vääriskid eeskujuks võtmist. Mõnel puhul on soovitamise motiiviks probleemi lahendamise viisi uudsus ja perspektiivikus, teisel juhul jällegi näiteks laialdane partnerlus või muu järgimist vääriv omadus. Kõigi projektinäidete puhul on püütud välja selgitada nende seos abi saavate omavalitsuste kehtivate arengukavadega.

Kuigi praegused struktuuriabi taotlemise reeglid kaotavad kehtivuse 2006. aasta lõpuga ja sellele järgneval ajal on ette näha meetmete muutmist, võib kinnitada, et üldiselt jätkab Eesti riik EL-i struktuuriabiga praegustele sarnaste tegevuste toetamist. Seetõttu on toodavad projektinäited jätkuvalt eeskujuväärsed ning struktuuritoetuste kasutamise seos kohaliku arengu kavandamisega tugevneb.

### **5.2.1. Riikliku arengukava meetmed**

Eesti riikliku arengukava struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtse programmdokumendi 2004–2006 (edaspidi RAK) raames on linnade ja valdade kui võimalike toetuse saajate jaoks kättesaadavad kuus meetet. Need on järgmised:

- meede 1.1: Tööjõu paindlikkust, toimetulekut ja elukestvat õpet tagav ning kõigile kättesaadav haridussüsteem,
- meede 1.3: Võrdsed võimalused tööturul,
- meede 1.4: Haldussuutlikkuse tõstmine,
- meede 4.2: Keskkonna-infrastruktuuri arendamine,
- meede 4.3: Kutse- ja kõrghariduse ning seda toetava infrastruktuuri kaasajastamine,
- meede 4.6: Kohalik sotsiaal-majanduslik areng.

Lisaks neile käsitletakse veel RAK-i meetet 3.5: Külade taastamine ja arendamine, kus vallad ei saa küll esineda taotlejatena, kuid millel on nende jaoks oluline tähendus.

### 5.2.1.1. Meede 1.1: Tööjõu paindlikkust, toimetulekut ja elukestvat õpet tagav ning kõigile kättesaadav haridussüsteem

Meetme üldine eesmärk on inimressursi arendamine ja konkurentsivõime suurendamine tööturul haridus- ja koolitussüsteemi täiustamise, elukestvaks õppeks vajaliku keskkonna loomise ning koolituse pakkumise kaudu.

Meetme spetsiifilised eesmärgid on:

- õppe kvaliteedi tagamine,
- võrdsete võimaluste loomine hariduse omandamiseks,
- tingimuste loomine ja võimaluste pakkumine elukestvaks õppeks.

Meetme sisu katab nii kutsehariduse, kõrghariduse kui ka elukestva õppe arendamiseks ettevõetavaid tegevusi, mille võimalik diapason on väga lai. Meetme konkreetseks suunitlemiseks koostab Teadus- ja Haridusministeerium igal aastal vastava kava.

Kuigi meede on oma iseloomult suunatud eelkõige haridussüsteemide ja -struktuuride ülesehitamisele, võivad toetuse saajateks teiste hulgas olla kohalikud omavalitsusüksused ja omavalitsusasutused. Taotlejaiks saavad olla samuti kutseharidust ning täiendus- ja ümberõpet pakkuvad koolitusasutused, sihtasutused ja mittetulundusühingud ning teavitamis- ja nõustamisteenuste pakkujad, millest iga kategooria puhul võib omavalitsus olla kasusaaja omaniku, asutaja või liikmena.

Omavalitsustele võiksid pakkuda üldisemalt huvi eelkõige sellised tegevusvaldkonnad nagu karjäärinõustamise arendamine, kutsealase eelkoolituse rakendamine, põhikoolist või kutseõppeasutusest väljalangemise ennetamine ja väljalangenute taas kaasamine haridussüsteemi ning elukestva õppe võimaluste loomine täiskasvanutele. Meetmele taotluse esitamisel nõutakse tõendust, et projekt vastab kohalikele arengukavale.

Senine kogemus näitab, et eelkõige õppe ja täiendusõppe arendamise vastu on omavalitsustel tõepoolest mõningane huvi, kuid need valdkonnad ei tundu olevat muude probleemide kõrval enamikule linnadele ja valdadele esmatähtsad. Esimese kolme taotlusvooru jooksul, kus esitati kokku 263 taotlust, on taotlejana esinenud vaid neli omavalitsust ja üle kümne nende hallatavat asutust (koolid). Rahastatud on kahte omavalitsuste ja kuut koolide projekti. Partnerite rolli on omavalitsused selle meetme raames võtnud harva, kuid kui seda on tehtud, siis ka oma rahalise või mitterahalise panusega.

Sageli kurdetava tööjõupuuduse ja noorte kõrge tööpuuduse taustal on omavalitsuste leige suhtumine eelkõige õppesse ja karjäärinõustamisse kahetsusväärne, sest neid tegevusi saab korraldada ainult üldhariduskoolides, millest valdav osa on omavalitsuste haldamisel. Seda enam väärivad tunnustust nende väheste kohalike omavalitsuste algatused, kes on

kohaliku inimressursi arendamisele struktuuritoetuste kaasabil öla alla pannud.

Üks järgimist väärivaid näiteid on Väike-Maarja Vallavalitsuse projekt eelkutseõppe korraldamiseks Väike-Maarja vallas.

### **KUTSEALASE EELÕPPE KORRALDAMINE VÄIKE-MAARJA VALLAS**

Aastatel 2000–2004 pääses Väike-Maarja Gümnaasiumi lõpetajatest kõrgharidust omandama 68–74%. Ülejäänutel tuleb jätkata õpinguid kutsehariduses või minna tööturule.

Õpilaste tööturule siirdumise ettevalmistuse tõhustamiseks ja ühtlasi ametiõppe maine parandamiseks esitas vald gümnaasiumiastme õpilastele kutsealase eelõppe korraldamiseks toetustaotluse 439 000 krooni ulatuses RAK-i meetme 1.1 raames. Taotlus rahuldati.

Eelõppe korraldamisel kasutatakse ära Väike-Maarja Õppekeskuse ning Eesti Sisekaitseakadeemia Päästekolledži Päästekooli pakutavad võimalused. Nimetatud asutused on kaasatud projekti partneritena. Perioodil 2005–2008 komplekteeritakse igal aastal grupp kuni 15 õpilasega tuletõrjuja-päästja erialal ja kuni 20 õpilasega müüja või koka erialal. Igale grupile on koostatud õppekava, arvesse on võetud soovituslikku õppekava mudelit.

Nimetatud projekt on üheselt seotud Väike-Maarja valla arengukavaga aastateks 2005–2014. Vald on seal võtnud suuna gümnaasiumi ja kohapealsete kutseõppeasutuste (need on munitsipaalomandis Väike-Maarja Õppekeskus ning Eesti Sisekaitseakadeemia Päästekolledži Päästekool) koostöös hakata andma erinevat laadi ja eri taseme haridust, sealhulgas akadeemiline õpe, kutseõpe, eelkutseõpe põhikooli- ja gümnaasiumiklassides ja põhihariduseta noortele eelkutseõpe koos üldhariduse omandamisega õhtukoolis.

#### **5.2.1.2. Meede 1.3: Võrdsed võimalused tööturul**

Meetme üldeesmärk on töötuse ning selle kaudu ka vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse laiaulatuslik ja tõhus ennetamine ja leevendamine ning sotsiaalse kaasatuse suurendamine. Meetme spetsiifilised eesmärgid on:

- integreerida kiiremini ja ulatuslikumalt tööturule töötuid ning töötajaid, kes on saanud koondamisteate ja on reaalses ohus töötuks jääda;
- võimaldada riskirühmadele paremat ligipääsu tööturule;
- tõsta tööturuteenuste tulemuslikkust ja kvaliteeti.

Meetme raames toetatavad tegevused on:

- töötute ja koondamisteate saanud töötajate täiendus- ja ümberõpe (sh ettevõtlusalane õpe);
- riskirühmade töövõime ja töövalmiduse tõstmine;
- ebapiisava eesti keele oskusega isikutele tööalaselt vajaliku keeleõppe võimaluste pakkumine toetamiseks nende integratsiooni tööturule;
- tööhõivealane abi ning kaitstud või tugiisikuga töökohtade loomine ja muude üleminekutöö võimaluste loomine;
- abi andmine ettevõtluse alustamiseks;
- naiste tööturule tuleku ja naasmise takistuste vähendamine;
- olemasolevate tööturuteenuste edasiarendamine ja kohandamine piirkondlike vajadustega ning uute tööturumeetmete väljatöötamine ja rakendamine;
- aktiivseid tööturumeetmeid ja tööturule integreerimist toetavaid teenuseid osutavate töötajate koolitus;
- Tööturuameti piirkondlike osakondade moderniseerimine.

Toetuse saajateks võivad teiste hulgas olla kohalikud omavalitsusüksused. Projektitaotluses tuleb ära tuua väljavõtte piirkonna kehtivast arengukavast, et tõendada projekti asjakohasust. Ka projekti hindamisel on vastavus arengukavadele üks kriteeriume.

Töötuse ennetamine, töötute aitamine tööturule ning riskirühmade rehabilitatsioon pole küll omavalitsustele seadusega pandud kohustused, kuid need küsimused on paljudes linnades ja valdades teravalt päevakorral, kuna töötus ja vaesus mürgitavad sotsiaalset õhustikku ning õnnestavad valdade tulubaasi. Nende probleemide leevendamise üks võimalusi on kohaliku omavalitsuse ja tööhõiveameti partnerlus töös heitunud ja töötute inimestega.

Meetme 1.3 raames on praeguse ülevaate koostamise ajaks rahastatud seitset omavalitsuste ja nende allasutuste esitatud projekti. Omavalitsuste heakskiidetud projektide kogumaksumus on 35 miljonit krooni. On oluline silmas pidada, et meetme 1.3 puhul lähevad omafinantseerimisena arvesse ka projekti kaasatud inimestele valla või linna poolt väljamakstavad sotsiaaltoetused.

Sotsiaaltoetuste arvessevõtmine omarahastamisena ei ole osutunud oluliseks teguriks mitte ainult omavalitsuste taotlejana esinemisel, vaid ka omavalitsuste partnerina projektidesse kaasamisel. Käesoleva osa koostamise ajaks on 17 juhul 68-st heakskiidetud projektist omavalitsused kaasrahanud projekte arvestuslikult ühtekokku rohkem kui 12 miljoni krooni ulatuses. See moodustab 12% kogu riiklikust kaasrahanamisest.

Valdavalt on tegu töötute abistamise projektidega, kuid suhteliselt

vähe on seni esitatud taotlusi sotsiaalselt tõrjutud inimeste tagasitoomiseks avatud tööturule, mis üldise tööpuuduse alanemise taustal muutub järjest aktuaalsemaks. Järgimist vääriv näide on siin projekt „Järvamaa Aktiviseerimiskeskuse väljaarendamine“, kus mittetulundussektor töötab partnerluses mitmete piirkonna omavalitsustega.

### **JÄRVAMAA AKTIVISEERIMISKESKUSE VÄLJAARENDAMINE**

Pikaajaline tööpuudus on püsivaid ja raskeid sotsiaalseid probleeme. Paide ja Türi linnas sai aprillis 2004 toimetulekutoetust 328 töötut. Kabala, Oisu ja Türi vallas oli toetuse saajaid kokku 96, nendest 41% moodustasid pikaajalised töötud.

Paide Linnavalitsuse eesmärk on välja arendada terviklikult toimiv riskirühmadega tegelev rehabilitatsioonisüsteem. Linna sotsiaalaja ühes osas alustas 2004. aastal tegevust MTÜ Süda-Eesti Sotsiaalkeskus, mille üks ülesannetest on teenuste osutamine sotsiaalsetele riskirühmadele. Lisaks Sotsiaalkeskusele alustas samas hoones 2005. aastal tegevust maakondlik madala lävega nõustamiskeskus sõltuvushäiretega inimestele (koostööprojekt Sotsiaalministeeriumi ja Tervise Arengu Instituudiga). Maakondliku aktiviseerimiskeskuse väljaarendamisega sama hoone ruumides soovitakse luua rehabilitatsiooniteenuste võrgustik, mis aitab suurendada pikaajaliste töötute töövõimet ja -valmidust.

Aktiviseerimiskeskuse rajamiseks esitas Paide Linnavalitsus toetus-taotluse RAK-i meetme 1.3 raames. Projektile määrati toetus 2 miljonit krooni. Projekt kestab 17 kuud.

Projektis esinevad partneritena MTÜ Lõuna-Järvamaa Arendusühing ja MTÜ Süda-Eesti Sotsiaalkeskus. Arendusühingu ülesandeks on projekti sihtgrupi väljaselgitamine ja tegevustesse kaasamine. Ühtlasi vastutab Arendusühing projekti kõigi tegevuste toimumise eest Lõuna-Järvamaa piirkonnas (Kabala, Oisu ja Türi vallas ning Türi linnas).

Järvamaa pikaajaliste töötute aktiviseerimiskeskuse käivitamisega luuakse töötutele võimalus saada individuaalset ja kompleksset abi, mis hõlmab nii sotsiaalsete oskuste õpetamist, rehabilitatsiooni kui ka abi sobiva töö leidmisel. Projekti käigus koolitatakse mentorid ja kohandatakse tegevusruumid maakondliku aktiviseerimiskeskuse töölerakendamiseks. Rehabilitatsiooniprogrammid toimuvad mentorite juhendamisel. Ühiskonna teavitamise ja kaasamise eesmärgil korraldatakse konverents "Pikaajaline töötus - missugune on ühiskonna suhtumine?". Projektis osaleb 140 töötut, sealhulgas mehi 84 ja naisi 56. On kavandatud, et aasta pärast projekti lõpetamist on neist tööle saanud 35, sealhulgas mehi 21 ja naisi 14. Aktiviseerimiskeskuse töölerakendamisel jätkavad tööd viis väljaõppinud mentorit.

Järvamaa aktiveerimiskeskuse väljaarendamise projekt ei tulene otseselt Paide arengukavast, kus räägitakse küll vajadusest pikaajalisi töötuid aktiveerida ning informeerida neid töövõimalustest, kuid aktiveerimiskeskust kui eraldi struktuuri pole käsitletud. Ilmselt on siin tegu juhtumiga, kus arengukava koostades ei olnud võimalik näha ette soodsat võimalust saada EL-i abi. Võimaluse avanedes kasutati see kiiresti ära.

Enamasti on töötute probleemidega võtnud tegelda (suuremad) linnad, kuid ühe positiivse erandina saab märkida Kihnu valda, kes on algatanud projekti „Kihnu töötute ja heitunute konkurentsivõime tõstmine ning töölerakendamine Kihnu saarel ja Pärnu linnas“. Ka Kihnu projekti puhul pole alust rääkida selle tulenevusest arengukavast.

### **KIHNU TÖÖTUTE JA HEITUNUTE KONKURENTSIVÕIME TÕSTMINE NING TÖÖLERAKENDAMINE KIHNU SAAREL JA PÄRNU LINNAS**

Kihnu saarel oli 2004. aasta 1. oktoobri seisuga tunnistanud oma töötustaatust 40 inimest, kellest vaid kaheksa oli end töötuna registreerinud. Saarel elamise tõttu on töötutel raskendatud tööhõiveametis käia sagedamini kui kord kuus, et saada vajalikku operatiivset infot vabadest töökohtadest. Mõned töötud on olnud pikka aega ilma tööta ning neil puuduvad vajalikud oskused ja kogemused kasutada nüüdisaegseid võimalusi vabade töökohtade leidmisel. Selle tõttu on töötud muutunud tööotsingul passiivseks, neil on madal enesehinnang, kadunud on töö leidmise motivatsioon. Väikese töötute arvu tõttu on raskendatud koolituskursuste korraldamine kohapeal.

Nende probleemide leevendamiseks esitas Kihnu vald taotluse RAK-i meetme 1.3 raames toetuse saamiseks. 12 kuud kestva projekti kogumaksumuseks on 1,1 miljonit krooni. Partneritena esinevad projektis Pärnumaa Tööhõiveamet ja Tööturuamet.

Projekti käigus tehakse Pärnu linna ja Kihnu saare tööturu uuring, töötud saavad individuaalset nõustamist ja kohanemiskoolitust, õpivad uue eriala ning neil aidatakse leida tööd, kasutades tööturutoetusi tööandjale ja tööturutoetusi töötule ettevõtluse alustamiseks. Projektis osaleb 40 töötut, sealhulgas mehi 15 ja naisi 25. Sihiks on seatud, et aasta pärast projekti lõpetamist on tööle saanud 20 osalejat ning tegevust on alustanud kaks ettevõtjat.

### 5.2.1.3. Meede 1.4: Haldussuutlikkuse tõstmine

Meetme üldeesmärgiks on seatud riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste ning nende liitude haldussuutlikkuse suurendamine. Spetsiifilised eesmärgid on:

- ❑ ametialaste oskuste tõstmine avalikus halduses;
- ❑ kvaliteetse ja jätkusuutliku avaliku teenistuse koolitussüsteemi arendamine ja tagamine;
- ❑ juhtimise kvaliteedi parandamine valitsusasutuste juhtimiskoolituse toetamise kaudu.

Meede ise jaguneb neljaks alameetmeks, millest aga üksikutele omavalitsustele on avatud vaid stipendiumiprogramm välismaal stažeerimiseks. Omavalitsusliitudele on lisaks stipendiumiprogrammile avatud ka asutusesisene juhtimiskoolitus.

Haldussuutlikkuse tõstmise meetme raames polnud käeoleva peatüki koostamise ajal veel võimalik teha üldistusi kohalike omavalitsuste osalemise kohta stipendiumiprogrammis, kuna rahuldatud oli vaid üks selle ala taotlus.

### 5.2.1.4. Meede 3.5: Külade taastamine ja arendamine

Meetme üldine eesmärk on parandada elukeskkonna atraktiivsust kohaliku aktiivsuse suurendamise ja mittetulundussektori arendamise kaudu. Spetsiifilised eesmärgid on:

- ❑ tugevdada omaalgatust ja koostöötahet ning arendada sotsiaalseid suhteid;
- ❑ arendada sotsiaalset infrastruktuuri;
- ❑ hoida külade loodus- ja ehituspärandit ning parandada külade välisilmet;
- ❑ parandada teenuste kättesaadavust külaelanikele.

Meetme raames antakse toetust järgmistele sotsiaalse infrastruktuuriga seotud küla elukeskkonda arendavatele tegevustele, mille eesmärk ei ole olulise tulu saamine:

- ❑ teistele isikutele kasutamiseks avatud ehitiste ehitamine, rekonstrueerimine ja sisustamine, kui ehitised on seotud külaelanike ühise tegevuse ja külakultuuri arendamise ning looduslike ja ajalooliste väärtuste säilitamisega (sh seltsimajad, pargid, külaplatsid, matkarajad, mänguväljakud jm);
- ❑ teistele isikutele kasutamiseks avatud internetiühendusega infopunktide ehitamine, rekonstrueerimine ja sisustamine.

Toetuse taotlejaiks võivad olla küll mittetulundusühingud ja ettevõtjad, kuid väga sageli on projektidega seotud ka kohalikud omavalitsused. Ühelt



poolt on nad enamasti väga huvitatud külade elutingimuste parandamisest, teiselt poolt on projektidega seotud maa või ehitised ja rajatised sageli munitsipaalomandis ja vallad on huvitatud nende kasutamisest avalikes huvides. Seepärast on tüüpiline, et meetme 3.5 projektitaotluste ettevalmistamisel teevad taotlejad koostööd vallaga, sõlmides eellepinguid vara või maa kasutusele võtmiseks. Sageli toetavad vallad projekte ka rahalise panuse või teenustega.

#### **5.2.1.1. Meede 4.2: Keskkonna-infrastruktuuri arendamine**

Meede on suunatud keskkonnaseisundi parandamisele. Spetsiifilisteks eesmärkideks on seatud:

- veekogude ja põhjavee hea seisundi saavutamine ja tagamine;
- energeetika keskkonnamõjude vähendamine ja taastuvate energiaallikate kasutamise laiendamine;
- jäätmete tekke ning neist tuleneva tervise- ja keskkonnaohu vältimine ja vähendamine;
- bioloogilise ja maastikulise mitmekesisuse säilitamine.

Toetatavad tegevused jagunevad vastavalt seatud eesmärkidele veekasutuse ja -kaitse, taastuvenergeetika edendamise, jäätmekäitluse arendamise ning loodusliku mitmekesisuse valdkondadesse. Projektitaotluste hindamisel arvestatakse ühe kriteeriumina selle seotust kohaliku arengukavaga.

Meede 4.2 on kohalike omavalitsusüksuste jaoks populaarsemaid RAK-i meetmeid. Selle peatüki koostamise ajaks olid ligi pooled projektitaotlused meetmele esitatud valdade või linnade poolt. Rahastamisotsuse on saanud 38 omavalitsusüksuste projekti kogumahuga 66 miljonit krooni. Projektide suuniluses torkab aga silma teatud lahknevus riigi ja kohalike prioriteetide vahel. Kui riigi jaoks on selles meetmes esmatähtsad veekogude ja põhjavee hea seisund ning nõuetele mittevastavate prügilate sulgemine (seda kannustavad tagant muuhulgas EL-iga liitumisel võetud kohustused), siis kohaliku omavalitsuse üksused püüavad veeprojektides sageli saneerida veekogusid, millel on puhkemajanduslik tähtsus, ja prügilate sulgemist ei peeta esmatähtsaks investeerimisvajaduseks.

Vaadeldava meetme projektides esinevad kohalikud omavalitsused sageli partneritena, toimides omavahelise võrgustikuna suuremat piirkonda hõlmava ühise probleemi lahendamisel, kusjuures kõik osalevad ka asjakohase rahalise panusega. Muudel juhtudel on nende partnerlus pigem moraalne.

Eeskujuna andvate projektidena võib nimetada Kuressaare Linnavalitsuse projekti „Põduste jõe alamjooksu puhastamine ja kalda-äärse ala korastamine“, mille puhul toimub hea koostöö erasektoriga, ja Lääne-Viru

Omavalitsuste Liidu projekti „Lääne-Viru maakondliku jäätme keskuse rajamise I etapp“, milles on laialdane omavalitsustevaheline koostöö.

Põduste jõe puhastamine ja kalda-äärse ala korrastamine on üks projekte, mis on otseselt linna arengukavas ette nähtud. Kuid Lääne-Viru jäätme keskuse kohta liikmesomavalitsusüksuste arengukavades viiteid ei leia. Tegemist on laialdase koostööprojektiga, milletaolisi kohalikud arengukavad seni enamasti ei käsitlenud, kuid mille ettevõtmist soosivad just EL-i toetuste saamise tingimused.

## **PÕDUSTE JÕE ALAMJOOKSU PUHASTAMINE JA KALDA-ÄÄRSE ALA KORRASTAMINE**

Projekt tõusis päevakorra seoses linna arenguga. Looduslikult atraktiivse, kuid pool sajandit hooldamata Põduste jõe ning sellega piirnevate luhaalade puhastamise ning puhkeotstarbeks korrastamise vajaduse muutis tungivaks golfiväljaku ja elamupiirkonna rajamine Põduste jõe ja looduskaitsealuse Linnulahe vahelisele alale (linna osalusega Saaremaa Golfi AS), kuna korrastamata ja risustatud ümbrus vähendab golfikompleksi atraktiivsust. Teiselt poolt luuakse jõeäärse korrastamisega Kuressaare linna suurimate elamukvartalite jaoks (Smuuli, Aia ja Ranna tänava elamud) uus lähipuhkeala.

Ujuvekskavaatoriga puhastatakse vanad täiskasvanud sade- ja suurvee jõkke juhtimise kraavid ning korrastatakse jõesängi nõlvad ja suublad. Samuti eemaldatakse inimtegevuse tagajärjel jõkke sattunud puud, kivid, vanad kodumasinad jms. Jõe paremkalda äärde rajatakse neli suund- ja hajuskärestikku, samuti pinnasjalgrajad ning truupidele ja vaiadele toetuvad laudteed. Kärestike rajamine suurendab tulvavee perioodil jõevee juhtimist luhaaladele ning tagab kalade kudemise ja marja arengu perioodiks vajaliku veevahetuse ja -kvaliteedi. Jalgrajad ja laudteed võimaldavad kõigil soovijatel aasta ringi kasutada Põduste jõe paremkalda puhkeala. Jõe mõlema kaldaäärse ala korrastamine 30 meetri laiuselt tagab jõe veepeegli vaadeldavuse ja ilusad loodusvaated.

Projekti kogumaksumus on 4,6 miljonit krooni, sellest toetus on 3,3 miljonit, omarahastamine 0,6 miljonit ja kaasrahastamine 0,7 miljonit krooni. Elluviijaks on Kuressaare linn, partneri ja kaasrahastajana osaleb Saaremaa Golfi AS. Mitterahalise panusega osalevad partneritena Saaremaa Keskkonnateenistus ja Saare Maavalitsus.

### 5.2.1.6. Meede 4.3: Kutse- ja kõrghariduse ning seda toetava infrastruktuuri kaasajastamine

See meede on suunatud eelkõige vastavatele õppeasutustele, kuna üld-eesmärk on materiaalsete tingimuste loomine tööturu nõuetele vastava ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimelise kutse- ja kõrghariduse andmiseks. Samuti on taotlejaks kohalikud omavalitsused ja nende asutatud mitmetulundusühingud ning sihtasutused.

Lähemad eesmärgid on:

- ❑ nüüdisaegse õppe- ja teadustööd soodustava keskkonna saavutamise kutsekeskharidust ja kõrgharidust omandada võimaldavates õppeasutustes;
- ❑ kvaliteetset õpet toetava õppetöö ja teadustöö tehnilise baasi kindlustamine, sealhulgas arvutite ja internetiühenduse kättesaadavaks tegemine ning internetipõhiste teenuste laiendamine;
- ❑ noorte tööturule asumist soodustavate infrastruktuuride väljaarendamine.

Toetatavateks tegevusteks on:

- ❑ kutseõppeasutuste, rakenduskõrgkoolide ja ülikoolide (sh nende regionaalsete struktuuriüksuste) hoonete ja õppebaaside ehitamine ning renoveerimine, sealhulgas infotehnoloogilise infrastruktuuri arendamine, ohutuse ja tervisekaitse normidega kooskõlla viimine ning hoonete kohandamine liikumispuudega inimeste vajadustele vastavaks;
- ❑ õppetööks vajalike kaasaegsete seadmete, inventari ning töövahendite hankimine kaasajastatud hoonete sisustamiseks
- ❑ info- ja kommunikatsioonitehnoloogia laialdasemat kasutuselevõttu toetava infrastruktuuri loomine;
- ❑ teavitamis- ja nõustamiskeskuste ning avatud noortekeskuste rajamine, arvestades nende ligipääsetavust erivajadustega inimestele, sealhulgas keskuste varustamine teenuste pakkumiseks vajalike seadmete ja inventariga.

Selle meetme toetuse saajate hulgas on kohalikud omavalitsusüksused. Kuivõrd kutseõppeasutuste ja rakenduskõrgkoolide arendamiseks tehtavad investeeringud on riikliku investeeringukavaga ära määratud, siis omavalitsusüksustel oli võimalik taotleda eelkõige avatud noortekeskuste ning teavitamis- ja nõustamiskeskuste investeeringutoetusi.

Kuna meede 4.3 kuulub Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud riigi ja kohaliku omavalitsuse investeeringute meetmete loetellu, siis said struktuuritoetuse taotluse esitada vaid Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud toetuse kasutamise kavas loetletud asutused.

### 5.2.1.1. Meede 4.6: Kohalik sotsiaal-majanduslik areng

Meetme üldiseks eesmärgiks on kohaliku infrastruktuuri kitsaskohtade kõrvaldamise ning piirkondade atraktiivsuse tõstmise kaudu toetada Eesti üldist säästvat ja tasakaalustatud majandusarengut.

Meede jaguneb kaheks alameetmeks, millest esimene 4.6.1: „Kohaliku füüsilise elukeskkonna arendamine” seab järgmised eesmärgid:

- kohalike avalike teenuste kättesaadavuse ning kvaliteedi parandamine ja ühtlustamine;
- kohaliku avaliku infrastruktuuri majandusliku efektiivsuse tõstmine;
- kohaliku elanikkonna töövõimaluste ja elukvaliteedi parandamine;
- piirkondade arengupotentsiaali maksimaalset ärakasutamist takistavate tegurite kõrvaldamine.

Alameetme raames toetatakse järgmisi investeeringuid kohaliku arengu seisukohast oluliste infrastruktuuriobjektide ja -süsteemide rajamiseks või renoveerimiseks:

- investeeringud üldhariduskoolide ja lasteaedade arendamiseks;
- investeeringud tööhõivet stimuleerivate sotsiaalteenuste osutamisega seotud kohaliku infrastruktuuri arendamiseks;
- investeeringud sildade, viaduktide, tunnelite, ümbersõiduteede, saartega ühenduse pidamiseks vajalike sadamate ning riikliku arengukava teiste meetmete raames toetatavate projektidega seotud ühenduste arendamiseks;
- investeeringud katlamajade, kaugküttevõrgustiku ja tänavavalgustussüsteemide arendamiseks.

Alameedet 4.6.1 viiakse ellu kohalike omavalitsuste, mittetulundusühingute, sihtasutuste ja avaliku sektori enamusosalusega äriühingute eeltaotluste põhjal koostatud kohalike investeeringute kava alusel. Kava koostamisel ja toetatavate eeltaotluste valikul mängib oma osa ka valla või linna arengukava, kuna selle põhjal määratakse objektid, mille puudumine või halb seisund kujutab endast olulist kitsaskohta omavalitsuse arengus.

Alameetme 4.6.2 “Piirkondade konkurentsivõime tugevdamine” eesmärkideks on:

- piirkondade arengupotentsiaali maksimaalset ärakasutamist takistavate tegurite kõrvaldamine ja
- piirkonnale omase konkurentsieelise väljaarendamine.

Alameetme raames toetatakse kohalikku turismi- ja puhkemajandust ning piirkonna ettevõtluskeskkonna atraktiivsust arendavaid projekte, mis sisaldavad järgmisi abikõlblikke tegevusi:

- külastus- ja vabaaja veetmise võimaluste väljaarendamine ja mitmekesistamine, sealhulgas külalissadamate ja randumiskohtade arendamine, vajalike lisateenuste loomine; aktiivse puhkuse võimaluste mitmekesistamine; puhkeotstarbeliste väikerajatiste väljaarendamine ja heakorrastamine; puhke- ja turismiobjektide tugiinfrastruktuuri väljaarendamine;
- kultuuriliselt ja looduslikult väärtuslike alade eksponeerimine, sealhulgas kultuuriliselt väärtuslike objektide, alade ja asulate kaitse ja eksponeerimine; loodusobjektide ja maastike miljööväärtuse tõstmine; ajalooliste ehitiste ja objektide restaureerimine ja rekonstrueerimine, ajalooliste varemete konserveerimine ning nende taaskasutusele võtmine kaasaegsetes funktsioonides; ajalooliste kujunduselementide taastamine; objektide vaadeldavuse ja juurdepääsu tagamine; haljastuse korrastamine; arhitektuuri-, ajalooliste, kultuuri- ja loodusväärtuste eksponeerimine, külastajaprogrammide loomine; vaadete avamine ja maastike ajaloolise ilme taastamine vaatamisväärses paikades; vaateplatvormide ja -tornide rajamine; mahajäetud ja ohtlike ehitiste, mis risustavad miljööd, likvideerimine;
- turismi- ja puhkemajandust edendavate piirkonnaspetsiifiliste regulaarürituste käivitamine, sealhulgas traditsioone loovate ürituste algatamine; kohalikust eripärasest teavitavad tegevused;
- endiste militaar- ja tööstusobjektide ning -alade taaskasutusele võtmine uutes funktsioonides: lammutustööd, jääkreostuse likvideerimine, maa-ala detailplaneeringu koostamine, keskkonnamõjude hinnangu koostamine.

Alameetme raames saavad taotlejaks olla kohaliku omavalitsuse üksused, sihtasutused ja mittetulundusühingud, juhul kui projektis kavandatud tegevused kuuluvad nende organisatsioonide põhikirjaliste tegevuste hulka, ning maakonnamuuseumid ja riigiasutused kaitstavate loodusobjektide valitsejatena.

Projektitaotluste koostamisel tuleb tõendada projekti seost kohaliku arengukavaga ja teiste arengukavadega. Seda arvestatakse ka projektide hindamisel. Hea näide projekti tugevast seotusest kohaliku konkurentsi-eelise väljaarendamisega (see on omakorda kohalikus arengukavas esiplaanil) on Viljandi linna projekt „Eesti Pärimusmuusika Keskus“. Projekt viiakse ellu koostöös partneritega.

## EESTI PÄRIMUSMUUSIKA KESKUS

Viljandi üheks ärakasutamata potentsiaaliks on kultuuriturism. Mitmekesise loodus- ja ajaloopärandiga linnas on aastaid toimunud üle-eestiliselt ja ka rahvusvaheliselt tuntud pärimus- ja vanamuusika üritused ning seal töötab Kultuuriakadeemia.

Viljandi linna poolt partnerluses MTÜ Eesti Pärimusmuusika Kesksuga ja Viljandi Kultuuriakadeemiaga esitatud projekt taotleb Viljandile omase kultuuriturismi konkurentsieelisena väljaarendamist ning linna turistide poolt külastamise aja pikendamist. Selleks tahetakse luua linna pidevalt tegutsev pärimusmuusika keskus. Viljandi lossimägedes asuvasse vanasse aita plaanitakse välja ehitada 300-kohaline muudetava akustikaga kontserdisaal, väiksem saal koolituste läbiviimiseks, esinejate garderoobid, rõivistu, pärimusmuusika raamatukogu vastava erialakirjanduse ja fonoteegiga, MTÜ Eesti Pärimusmuusika Keskuse kontor, muusikariistade, tarvikute ja helisalvestiste pood ning külalistetoad külalislektoritele.

MTÜ Eesti Pärimusmuusika Keskus (endine Viljandi Pärimusmuusika Festival) on võtnud suuna oma tegevuse mastaabi laiendamisele, kontseptsiooni ja struktuuri muutmisele. Seoses sellega on ta valmis asuma tulevase kontserdimaja operaatori kohale ning tegelema hoone kasutamise, programmide tootmise, ürituste korraldamise ja turundamisega seotud ning muude jooksvate küsimustega. Hoone antakse valmides MTÜ Eesti Pärimusmuusika Keskusele rendile.

Projekti elluviimises osalevad kolm organisatsiooni:

- Viljandi Linnavalitsus (taotleja): projekteerimine, hoone ost, üldehitus-, siseviimistlus- ja eritööd, projektijuhtimine ning aruandlus
- MTÜ Eesti Pärimusmuusika Keskus: projektijuhtimine, kontserdisaali ja koolituskeskuse väljaehitamine
- Viljandi Kultuuriakadeemia: ruumiprogramm, muusikaspetsiifika ja koolituskeskus.

Projekti otsese tulemusena on arvestatud vajadusega aasta jooksul pärast Eesti Pärimusmuusika Keskuse valmimist luua 27 töökohta. Lisanduvad veel hooajalised ja ajutised töökohad. Linn prognoosib ligikaudu 20 töökoha loomist või säilitamist majutus- ja toitlustusettevõtetes aasta jooksul pärast keskuse valmimist. Luuakse eeldused mitmete üksteist täiendavate infrastruktuuri osade väljaehitamiseks (nt kaetav lauluväljak).

Projekti kestuseks on arvestatud 30 kuud. Kogumaksumusest – 24,3 miljonist kroonist – moodustab struktuuritoetus (ERDF + Eesti riik) 15 miljonit, 5 miljonit eraldab Kultuuriministeerium ning ülejäänud on Viljandi linna ning MTÜ poolne rahastamine.

Vähe on kasutatud järgmisi alameetme pakutud võimalusi:

- ❑ sadamate rajamine;
- ❑ piirkonnaspetsiifiliste ürituste algatamine (eelkõige soovitakse siiski investeringuid, mis tunduvad ilmselt parema võimalusena piirkonna arendamiseks);
- ❑ objekti, ürituse või kogu piirkonna turundustegevuste lülitamine investeringuprojekti.

Olles alameetme enamiku heakskiidetud projektitaotluste juures taotlejad, esinevad vallad ja linnad selle kõrval ka mitmete projektide puhul partnerina. Nad osalevad partnerina peamiselt projektides, mille taotlejaks on mittetulundusühing või sihtasutus, kes ei ole raamatupidamiseseaduse mõistes avaliku sektori valitseva mõju all ning kelle enda raha ei ole struktuuritoetuse mõttes abikõlblik või kellel puudub endal raha, et projekti nõutavas osas finantseerida. On arusaadav, et osavõtmise korral peab omavalitsus projekti regionaalse arengu jaoks väga oluliseks ning lisaks rahastamisele osaleb sageli ka projekti juhtimises. Ühe näitena mittetulundussektori ja kohalike omavalitsuste partnerluses esitatud projektidest võib tuua SA Tartu Lennundusmuuseum projekti „Lennundusmuuseumi väljaarendamise II etapp“.

### LENNUNDUSMUUSEUMI VÄLJAARENDAMISE II ETAPP

Lennundusmuuseum asub Haaslava vallas Tartumaal. Muuseum avas oma esimese ekspositsiooni külastajatele 2002. aastal. Lennundusmuuseumi edasiarendamise strateegiline eesmärk on teadmispõhise turismiobjekti rajamine, mis oleks Eestis ja kogu Läänemere regioonis arvestatav lennundusmuuseum ja lennunduskeskus nii sisult kui ka kvaliteedilt. Muuseum soovib saada tõsiseks partneriks lennukoolitajatele.

Muuseumihoone siseruumide kolmel korrusel umbes 220-ruutmeetri- sel ekspositsioonipinnal on paarsada lennundusajaloo seisukohalt olulist kõrgkvaliteedilist lennukimudelit. Välisväljakul paiknevad praegu kümme lennumasinat, sealhulgas kopterid, õppe lennukid ja sõjalennukid, millest enamik on hangitud kokkulepete teel välisriikidega.

Tutvustatav projekt on otsene jätk praeguseks lõpetatud keskustevõrgu programmi toetuse abil teostatud lennundusmuuseumi ekspositsiooni väljaarendamise I etapi projektile. Selle sisuks on maa ost peahoone rajamiseks, peahoone projekteerimine ja ehitus, vitriinide ehitamine, sisseseade muretsemine, territooriumi rajatiste ja süsteemide ehitamine (poolangaarid lennukitele, piirded, valgustus- ja valvesüsteemid), ekspositsiooni täiendamine ning muuseumi maine kujundamine.



Projekti realiseerimise tulemusena suureneb lennutehnika eksponaatide arv 12–13 lennukini ja külastajate arv jõuab praeguselt 2500-lt umbes 10 000-ni.

Projekti kogumaht on 6,8 miljonit krooni, millest struktuuritoetus (ERDF + Eesti riik) on 5,5 miljonit krooni. Nõutava avaliku sektori kaasfinantseeringu tagavad Tartu linn, Haaslava vald, Tartumaa Kohalike Omavalitsuste Liit ja Kaitseministeerium rahalises mahus 1,4 miljonit krooni.

Haaslava valla arengukavas 2004–2014 on lennundusmuuseum mainitud. Vald ilmutab oma rahalise partnerlusega projektis tõelist huvi muuseumi arendamise vastu.

### 5.2.2. Ühtekuuluvusfond

Lisaks struktuurifondidele on Eestil võimalik EL-i abi saada Ühtekuuluvusfondist, millest antakse tagastamatuid toetusi transpordi- ja keskkonnasektori suuremahuliste projektide elluviimiseks. Ühtekuuluvusfondi programmeerimine toimub raamkavade abil. Need on järgmised:

- Ühtekuuluvusfondi kasutamise kava transpordisektoris 2004–2006,
- Ühtekuuluvusfondi kasutamise kava keskkonnasektoris 2004–2006.

Mõlemad raamkavad sisaldavad investeringuprojektide järjekorda.

Kohalike omavalitsuste suhe kummassegi sektorkavasse on erinev. Kuivõrd Ühtekuuluvusfondi transpordiinvesteeringud on piiratud Trans-Euroopa transpordivõrgustikku arvatud raudteede, maanteed, sadamate ja lennuväljadega – need on aga valdavalt riigiomandis-, siis jäävad transpordiinvesteeringud üldjuhul kohalike omavalitsuste huvisfäärist välja. Erandina on vastuvõetavad projektid, mis on seotud nende munitsipaalteede ja -tänavatega, mida mööda kulgevad läbi linna Trans-Euroopa liikluskoridorid.

Keskkonnaprojektide järjekorda arvamise põhikriteeriumiks on kaasaaitamine EL-i keskkonnadirektiivide nõuete täitmisele, sellega ühenduses on Eesti võtnud liitumislepinguga kohustused. Võetud keskkonnakohustuste täitmine sõltub teatud määral küll kohalike omavalitsuste rahalistest võimalustest ning investeringuvajaduste eelistustest, kuid paljusid kohalikke omavalitsusi korruga puudutavad piirkondlikud jäätme-käitlusprojektid ja alamvesikondade kaupa ettevalmistatavad joogivee- ja kanalisatsioonisüsteemide ning puhastusseadmete ehitusprojektid koostatakse siiski Keskkonnaministeeriumi juhtimisel, mistõttu üksikul omavalitsusel on selles võimalik vähe kaasa rääkida.

### 5.2.1. Algatused INTERREG III ja EQUAL

Ühenduse algatusel INTERREG III on kolm tegevussuunda – A, B ja C. Kõigi nende puhul on struktuuritoetuste abikõlblikeks taotlejateks teiste hulgas kohalikud omavalitsused.

Suund A on piireületav koostöö naaberriikide piiriregioonidega. Eestil on võimalik selle suuna raames osaleda kahes programmis: Lõuna-Soome ja Eesti INTERREG III A programmis ning Eesti-Läti-Vene INTERREG III A koostööprioriteedis, mis moodustab ühe osa Läänemere piirkonna INTERREG III B programmist. INTERREG-i algatusest on võimalik finantseerida nii investeeringuid kui ka n-ö pehmeid tegevusi, kuid kuna algatuse rahastamismaht on piiratud, siis on investeeringuid võimalik teha üldjuhul etteantud mahus. Eesti omavalitsuste algatusel koostatud projekti näitena A suunast on järgnevas toodud ülevaade Tartu maakonna ja Pihkva oblasti koostööst Emajõe–Peipsi järve–Velikaja jõe veeteede väljaarendamisel.

#### EMAJÕE-PEIPSI-VELIKAJA TURISMIVEETEDE INTEGRERITUD JA SÄÄSTEV ARENDAMINE

Tartu maakonnal ja Vene Föderatsiooni Pihkva oblastil on ühine huvi võtta kasutusele neid ühendav Emajõe–Peipsi–Velikaja veeteede. Loodetavasti õnnestub lähimas tulevikus taasavada seal rohkemaks kui aastakümneks katkenud laevaliiklus. Sellel on muu hulgas suur tähtsus mõlema regiooni turismipotentsiaali kasutuselevõtmiseks, sest veeteel ning selle lähikümbruses asub palju vaatamisväärsusi. Tartu maakonna ja Pihkva oblasti ühisprojekti üldeesmärk on kaasa aidata piireületavale turismialasele koostööle, mis lähtudes ühtsest visioonist ja sünkroniseerides tegevusi, suurendaks olulisel määral piirkondade turismialast atraktiivsust ning turismi kasvu kaudu ka elanikkonna heaolu. Projekt valmistab küll ette nimetatud investeeringuid, kuid on oma põhiosas siiski keskendunud n-ö pehmetele tegevustele.

22 kuud kestvas ja 403 000 eurot maksvas projektis on ette nähtud Eestis – Tartu linnas, Luunja, Vara ja Meeksi vallas – Emajõe-äärsete sadamarajatiste projekteerimistööd (projektide koostamine, keskkonnamõju hindamine, detailplaneeringud) ning nii Eesti kui ka Vene poolel turismialaste infosüsteemide täiendamine, uue turismiressursi ühine turundamine ja edasise koostöö planeerimine.

Lisaks koostatakse temaatilised veebileheküljed, mis sisaldavad virtuaalkaarte. Uut turismiteed turundatakse messidel Moskvast, Tallinnast

ja Tartus, toodetakse temaatilised videopostkaardid ja reklaamtrükised. Edasise koostöö tarvis tehakse külastajauuringud Tartus ja Pihkvas, uuritakse turismiettevõtluse koolitusvajadusi ning kaardistatakse edasised uuringuvajadused seoses veeteega. Projekti lõpuks valmistatakse ette jätkutegevuste kava veeteel kui turismisihtkoha arendamiseks aastani 2012 ning määratakse järgneva planeeringukoostööks veeteega seotud ruumilise arengu koridor. Projekti käigus moodustub piireületav võrgustik, mis on eelduseks koostöö jätkumisele.

Projekti juhtpartneriks on Tartumaa Omavalitsuste Liit. Teisteks partneriteks on Tartu Linnavalitsus, SA Tartumaa Turism, Luunja Vallavalitsus, Meeksi Vallavalitsus, Vara Vallavalitsus ning Pihkva oblasti Majandusarengu ja Omandisuhete Riiklik Komitee.

Projekti seosed kohalike omavalitsuste arengukavadega on nõrgad. Kui Tartu linna arengustrateegias „Tartu 2012” on laevaihenduse taastamine Pihkvaga turismi nimel selgelt sihiks seatud, siis kehtivas linna arengukavas pole seda käsitletud. Teiste kaasatud omavalitsuste puhul on vaid Vara valla arengukavas 2002–2010 mainitud võimalust Emajõe veeteel kaudu turiste valda tuua.

Tegevussuund B toetab riikideülest koostööd ruumilise planeerimise ja regionaalarengu valdkonnas. Selles suunas on võimalik osaleda Läänemere piirkonna INTERREG III B programmis. Hea projektinäide, kus Eesti omavalitsused on omavahelises laialdases koostöös võtnud juhtrolli riikideüleises arendusprojektis, on Via Hanseatica turismivõrgustiku projekt. Nii laialdase turismivõrgustiku loomist, mida võimaldavad vaid EL-i toetused, kaasatud omavalitsused kahtlemata ette ei näinud ja see ei saanud enne projekti algatamist nende arengukavades kajastuda. Kuid ka projekti elluviimise faasis pole paljud omavalitsused pidanud vajalikuks seesugust koostööd oma arengukavas tegemist väärivana välja tuua. Nii näiteks ei leia Tartu linna kehtivast arengukavast ühtki viidet Via Hanseaticale.

Suurematest linnadest on Jõhvi ja Valga siiski sellega seotud tegevusi käsitletud.

## BALTIKUMI TURISMIVÕRGUSTIKU VÄLJAARENDAMINE VIA HANSEATICA ARENGUVÖÖNDIS

Trassi Lübeck–Rostock–Szczecin–Gdansk–Kaliningrad–Riia–Tartu–Peterburi käsitletakse Via Hanseatica transpordikoridorina, millel võiks olla üle-euroopaliselt oluline tähtsus, kuid mis funktsioneerib puudulikult. Osalt on see tingitud kehvast riikidevahelisest koostööst transpordikoridori arendamisel. Turismivõrgustiku projekt keskendub Balti riikide vahelisele koostööle, mis peaks andma tõuke transpordikoridori laiemaks kasutuselevõtuks turismisektori poolt ning andma seeläbi tõuke kogu arenguvööndi, sealhulgas Eesti ida- ja kaguregioonide majanduskasvule.

Projekti juhtpartneriks on SA Lõuna-Eesti Turism. Partnereid on kokku 48, sealhulgas Eestist 36, Soomest 1, Lätist 11 ja Leedust 2 – kõik kohaliku ja regionaalse tasandi institutsioonid. Eestist on partnerite seas 30 kohalikku omavalitsust Ida-Viru, Jõgeva, Tartu ja Valga maakonnast. 1,27 miljonit eurot maksva ja kolme aasta pikkusena kavandatud projekti tegevused on laiahaardelised ja kompleksed, hõlmates järgmist:

- ettevalmistavad tegevused ja baasuuringud (sh ajaloolis-kultuuriline uuring, turu-uuring, Via Hanseatica olukorra ja turismipotentsiaali audit);
- Via Hanseatica ühtse laiapõhjalise kontseptsiooni kujundamine ja koostöövõrgustiku aktiveerimine (sh koolitusreis Soome Kuningatee projekti kogemusega tutvumiseks, projektijärgse tegevuskava ja koostöömudeli väljatöötamine, konverents projekti partneritele ning turismiettevõtjatele);
- ühine marketing (sh turismitoodete andmebaasi koostamine, marketingiplaani koostamine, ühtse visuaalse identiteedi loomine, infomaterjalide ja reklaamivahendite koostamine, trassi tutvustusreiside korraldamine turismifirmadele ja ajakirjanikele);
- investeeringute planeerimine ja ettevalmistamine (sh investeeringuobjektide andmebaasi loomine, tehnilise dokumentatsiooni koostamine puhke- ja peatuskohtade ettevalmistamiseks, viitade, puutestendide ja infotahvlite hankimine, turismi arendamise ja investeeringute poolt Via Hanseatica arendusvööndi üldisele sotsiaal-majanduslikule arengule avaldatava mõju hindamine, infrastruktuuri investeeringute finantseerimisskeemide väljatöötamine);
- turismitoodete arendamine (sh turismiettevõtjate koolitamine ja konsulteerimine, neile nõuete kehtestamine ning nende hindamise süsteemi väljatöötamine).

Tegevussuund C toetab koostööd kogu EL-i ulatuses ning võimaldab vahetada teadmisi, infot ja parimat kogemust. Selle suuna projektinäitena refereeritakse mahetootmist edendavat projekti lühendnimetusega LOF (*local and organic food*).

### **MAAELU JÄTKUSUUTLIKKUSE EDENDAMINE KOGEMUSTE VAHETAMISE JA SUUTLIKKUSE KASVATAMISEGA KOHALIKU MAHETOIDU TÖÖTLEMISEL JA TURUSTAMISEL (LÜHENDNIMI LOF)**

Euroopa tarbijad hindavad üha enam kohalikku mahetoitu. Vaatamata nõudluse kasvule on seesuguse toidu tootmise arengu tagamiseks vaja ka toetavaid tegevusi. Üks võimalus tootjate suutlikkuse kasvatamiseks on kogemuste vahetamine ja koostöö samas valdkonnas tegutsejatega teistes riikides. Sellele on suunatud ka kirjeldatav projekt. Lisaks mahetootmise keskkonnasõbralikkusele, kohalikule sotsiaal-majanduslikule kasule ning mahetoidu tervislikkusele on projekti kõige laiemaks eesmärgiks maaelu jätkusuutlikkuse suurendamine.

Projekti juhtpartneriks on Ökoloogiliste Tehnoloogiate Keskus (Eesti). Muud partnerid on Saaremaa ja Hiiumaa omavalitsusliidud (Eesti), Jämtlandi Läänivalitsus ja Biodünaamiliste Uuringute Instituudi Sihtasutus (Rootsi) ning Dorseti krahvkonna volikogu, Põhja-Dorseti ja Lääne-Dorseti vallavolikogud (Suurbritannia). 24 kuud kestva projekti kogumaksumus on 458 000 eurot.

Igas riigis on valitud piirkonnad, kus projekti tegevused toimuvad ja mille kogemustest teised osalised võivad õppida. Need on Saaremaa ja Hiiumaa Eestis, Jämtlandi lään ja Södertälje kommuun Rootsis ning Dorseti krahvkond Inglismaal.

Teemad on seotud järgmiste tegevustega:

- ❑ kohaliku mahetoidu väiketootmine ja -töötlemine (Rootsi partnerite vastutusala);
- ❑ kohaliku mahetoidu turundus (Suurbritannia partnerid);
- ❑ traditsiooniline kohaliku toidu kultuur (Eesti partnerid).

Projekti raames korraldatakse seminare, töötubasid ja õppekäike. Töötatakse välja poliitikasoovitused kohaliku ja mahetoidu tootmise ja selle ostmise edendamiseks ning kohaliku toidu kultuuri arendamiseks. Igas regioonis toimuvad piloot- või demonratsioonitegevused. Eestis toetatakse kohalike mahetoodete turundamise organisatsioonide loomist, logistiliste jaotusskeemide ja uute turuväljundite väljaarendamist.

Ühenduse algatuse EQUAL eesmärk on uute meetmete väljaarendamine tööturuga seotud diskrimineerimisvormide ja ebavõrdsuse vähendamiseks. Algatusprogrammi raames on taotlusvõimalus muude subjektide hulgas ka kohalikel omavalitsustel, kuid kuna programmi taotlusvoore enam ei tule, siis seda algatust siin rohkem ei käsitleta.

## Kokkuvõte

EL-i struktuuritoetused on omavalitsuste üldise investeerimisvõimaluste nappuse juures neile uueks oluliseks arendustegevuse finantsallikaks. Suurenenud finantseerimisvõimalused ning oma valla majandus- ja sotsiaalelu suhtes senisest avaramaid sekkumisvõimalusi pakkuvad toetus-eeskirjad loovad soodsa kliima senisest ambitsioonikamate arengukavade koostamiseks ja kavandamise tõsisemalt suhtumiseks. Hästi läbimõeldud ja kohalike huvirühmade laialdasel kokkuleppel põhinev arengukava peaks loogiliselt võttes olema omavalitsuse eeliseks, mis avaldub piirkondade konkurentsis, muu hulgas välise finantsabi taotlemise aktiivsuses ja edukuses. Arengu kavandamise edendamisele on riik püüdnud kaasa aidata sellega, et on mitme abimeetme puhul seadnud üheks struktuuritoetuse taotluste hindamise kriteeriumiks projekti vastavuse kohalikele arengukavale.

Kirjeldatud eeskujuväärivate projektinäidete ja kohaliku arengu kavandamise seoste otsimine näitab siiski, et need seosed on sageli nõrgad. Selle üks tõenäoline põhjus võib olla kohaliku arendustegevuse valdavalt projektipõhine laad (vt 4.1.1) ning formaalne suhtumine arengukavade koostamisse (vt 3). Kui arengukava ei võeta tõsiselt, siis on paratamatu selle vastuolu tõsiseltvõetava ja projektitaotluses realiseeritud rahastamisvõimalusega. Teiseks ja loodetavasti olulisemaks põhjuseks võib aga olla, et vallad ja linnad pole veel täiel määral tajunud struktuurivahenditega kaasnevaid avardunud arenguvõimalusi ja need hakkavad alles järkjärgult arengukavade koostamist ja ülevaatamist mõjutama.

Sellest hüpoteesist lähtudes võib eeldada, et arengu strateegiline kavandamine viiakse ikkagi ajapikku vastavusse avardunud finantsvõimalustega ja arengukavadest inspireeritud, laiemat konteksti arvestavad ning põhjalikult läbikaalutud projektid hakkavad üha enam tooni andma. Struktuuriabi eeskirjade suunitluse mõjul tõusevad kohalikus arendustegevuses senisest enam esile valdade ja linnade keskkonna- ja sotsiaalküsimuste lahendamine, majanduskeskkonna parandamine ning koostöö teiste omavalitsustega. Uue olukorra läbimõtestamise baasil koostatud paremad arengukavad hakkavad andma valdadele ja linnadele reaalseid eeliseid konkurentsis finantsvahendite pärast.

## Kirjandus

*Arengustrateegia Tartu 2012* (1999).

*Benchmarking Regional Policy in Europe. Discussion Papers.* (2001): Senior Regional Policymaker Conference, Forest Hills, Lord Ard, Scotland, 9–12 September 2001, 30.

*Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006* (2004).

*Haaslava valla arengukava 2004–2012* (2003).

*Jõhvi linna arengukava 2004–2007* (2003).

*Kuressaare linna arengukava 2005–2013 (2020)* (2005).

*Paide linna arengukava 2004–2006 ja arengusuunad aastani 2013* (2004).

*Tartu linna arengukava aastateks 2004–2007* (2003).

*Valga linna arengukava 2003–2008* (2003).

*Vara valla arengukava 2002–2010* (2002).

Varblane, U., Vaher, P. (2005): *An Analysis of the Economic Convergence Process in the Transition Countries*. Tartu: University of Tartu, Faculty of Economics and Business Administration.

*Viljandi linna arengukava 2005–2010* (2005).

*Väike-Maarja valla arengukava aastateks 2005–2014* (2004).



## KESKPÄRASEST HEAKS, HEAST VEEL PAREMAKS

**K**ohaliku omavalitsuse toimimise kvaliteedis on Eesti taasiseseisvumisest alates aset leidnud sügavad ja positiivsed muutused. Kiire arengu kontekstis on üldisest tempost natuke maha jäänud mõned valdkonnad, nende seas arengu kavandamine. Viimastel aastatel on tunda olulisi edasiminekuid ka siin. Jõukuse kasv, finantseerimisvõimaluste avardumine, sealhulgas Euroopa Liidu struktuurifondide vahendite kättesaadavaks muutumine, on loonud eelduse senisest märkimisväärselt avaramateks valikuvõimalusteks arendustegevuses. Käesolev raamat on kirjutatud just sellises positiivsete ootuste ja lootuste kontekstis. Siinkohal on kohane veel kord juhtida tähelepanu praeguse käsitluse olulistele arusaamadele ja põhimõtetele.

Arengu kavandamine ja arendustegevus üldisemalt on protsess, millel ei ole ettenähtavat lõppu. Seda ei saa käsitleda kui projekti, vaid teda tuleb võtta kui kohaliku omavalitsuse üksuse ühte toimimise viisi. See on oma olemuselt pikaajaline ja kogukonna ühishuvidetele keskenduv. Seetõttu peavad arendustegevuses osalejad juba algusest peale teadvustama, et lühiajalistele või kitsastele huvidetele keskendumine ei too edu ja murendab usaldust kogu protsessi vastu.

Arengukava kvaliteet sõltub suuresti seda koostava organisatsiooni toimimise kvaliteedist. Seega on arengu kavandamise ja arengukava elluviimise edu jaoks ühtviisi tähtsad nii kohaliku omavalitsuse organite üldine haldussuutlikkus ja -tahe kui ka loodud kohalik partnerlus. Omavalitsusorganid on vaid üks paljudest kohaliku arengu kujundajatest. Just omavalitsusorganite ja partnerite koostööst sõltub palju omavalitsusüksuse haldussuutliku arengu kavandamisel ja arengukava elluviimisel – see annab võimaluse kaasata ühise arengu huvides oluliselt enam ressursse, kui seda on kitsalt kohaliku omavalitsemise jaoks ettenähtud vahendid. Arengukava vajalikkus on seotud vastutustundega kohaliku kogukonna ees. Läbimõeldus, avalik arutelu, partnerlus ja koostöö vähendavad võimalusi teha valesid või kahjulikke otsuseid.

Edukas arendustegevus eeldab vastutuse selgust. Seadused on vastutuse kohaliku arengu kavandamisel pannud kohalikule volikogule, kes peaks ka eestvedaja rolli enesele võtma. See ei tähenda aga, et arengu kavan-

damine on üksnes volikogu teha. Küsimus on arendustegevuse alaste ülesannete oskuslikus delegeerimises valla- või linnavalitsusele, iga kohaliku omavalitsuse ametnikuni, kõigi kohalike partneriteni. Tähtis on luua kohaliku omavalitsuse üksuses kindla struktuuri ja ülesannete jaotusega arendustegevuse süsteem. Selgeks tuleb teha, kes, mida ja millal teeb, samuti kuidas toimub arengudokumentide menetlemine. Arendustegevusega seotud tööülesanded peaksid kajastuma kohaliku omavalitsuse ametnike ja teenistujate ametijuhendites.

Iga vald ja linn on unikaalne kohaliku omavalitsuse üksus, sotsiaalmajanduslik kogukond ja territoorium. Sellest tulenevalt ei saa välja töötada ühtset ja standardiseeritud kohaliku arendustegevuse organisatsiooni ja protsessi mudelit. Ka siin raamatus esitatud ideid ja võimalusi tuleb vaadata läbi kohaliku olukorra ja kogemuste filtri. Need peaksid olema lähtekohaks ja inspiratsiooniallikaks oma valla või linna arengukava koostamisele. Tegelik arengu kavandamise protsess ja koostatav arengukava on iga kohaliku omavalitsuse üksuse enda otsustada. See peab lähtuma kogukonna ja omavalitsusorganisatsiooni vajadustest ning olema kooskõlas haldussuutlikkusega.

Teisest küljest toimub kohaliku arengu kavandamine laiemas kontekstis ning vajalik on luua tingimused arendustegevuse koordineerimiseks kohaliku omavalitsuse üksuste vahel, samuti erinevate haldushierarhia tasandite vahel. Sellel eesmärgil peaks iga kohalik arengukava sisaldama kohustuslikke osi, nagu:

- olukorra ülevaade, mis tugineb süstemaatiliselt kogutud andmetele ja meetodiliselt korrektselt läbi viidud analüüsidele;
- strateegia, mis lähtub analüüsist ning sisaldab omavahel loogiliselt seotud missiooni, visiooni, strateegilisi eesmärke, valikuid ja ülesandeid;
- tegevuskava, mille tegevused on eelarvestatud ja mis on seotud eelarveprognoosiga;
- seire, mis annab regulaarselt tagasisidet arengu ja arendustegevuse kohta.

Arendustegevust kavandades ja sellesse panustades on hea meele pidada, et kohaliku omavalitsuse hästi korraldatud arendustegevuse protsessi tulemuseks on kaugelt enam kui arengukava dokument. Hästi korraldatud arendustegevus aitab:

- teadvustada olukorda kohalikus omavalitsuses ja tekitada arengu suunamisest huvitatud osapoolte vahel koostöövõrk;
- aktiveerida üksikisikute, huvigruppide ja organisatsioonide tegevust; julgustada inimesi kasutama oma kodanikuõigust avaldada

arvamust, et selle kaudu osaleda omavalitsuse arengu kujundamisel;

- selgitada erinevate elualade, avaliku, era- ja kolmanda sektori esindajate üldised, avalikud ja erahuvid ning luua praktiline ja läbi mõeldud raamistik nende huvide tasakaalustamiseks;
- suurendada inimeste vastutust ja seotust kohustusega kavandatu ellu viia;
- saada uusi oskusi ja teadmisi ning sünteesida omavalitsuse eri valdkondade arenguloogikat, st arengukava koostamine on kõigi osalejate koolitus;
- korrastada omavalitsusüksuse juhtimisstruktuuri, võimendada kogukonna koostöövalmidust ja meeskonnatöö vaimu ning anda impulsse teistele arengu kavandamise tasanditele (regionaalne, riiklik, rahvusvaheline);
- anda potentsiaalsetele investoritele ja koostööpartneritele informatsiooni omavalitsuse arenguvõimaluste ja eesmärkide kohta, koostada projektitaotlusi koostööpartnerite hankimiseks;
- luua omavalitsusüksusele positiivne ja tegus maine;
- suurendada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekust arendada välja häid projekteid ja kaasata nende elluviimisse EL-i struktuurivahendeid.

## 7.1. Töömeetodid

### 7.1.1. Intervjuu

Intervjuu võtmeisikuga aitab selgitada sihtrühma suhtumist ja peaks olema inimeste kaasamisplaani üks oluline osa. Võtmeisikuteks on poliitikud, juhtivad äriinimesed, spetsialistid ja arvamusiidrid. Intervjuu tulemusena saab kiiresti ülevaate kohalikust elust, selle probleemidest ja võimalike lahenduste otsingutest. Just kohaliku kultuurikonteksti tundmine, valitsevate ideede kokkukogumine ja liidritega isikliku kontakti saavutamine hõlbustab arengukava koostamisprotsessi käivitamist ning annab kindlasti häid näpunäiteid protsessi juhtimiseks. Enne intervjuu teostegemist tuleb hoolikalt läbi mõelda küsimused, millele vastuseid otsitakse. Intervjueeritavatele analoogilisi küsimusi esitades on võimalik hiljem vastused summeerida ja need ka statistiliselt kaardistada.

See meetod eeldab küsitleja professionaalsust ja paindlikkust erisugustes oludes käitumiseks, samuti peab intervjueerija olema valmis oma seisukohti selgitama, asumata ise küsitluses domineerima. Tuleb tagada, et intervjuudesse oleksid kaasatud mitmesuguste huvirühmade liidrid. Intervjueerija peaks tegema selgeks, missugust nimelist informatsiooni ta edaspidi avalikkusele edastab. Üldine soovitus on, et küsitleja ei edastaks vastajate väljaõeldut avalikkusele nimeliselt. Avalikustamine jääb võtmeisikute enda ülesandeks, sest liigne suupruukimine võib tuua kaasa vääriti mõistmise ja usaldusliku vahekorra kaotamise. Küll aga võib küsitletute seisukohti avalikkusele nimeliselt tutvustada siis, kui selleks on nende nõusolek. Juhul kui võtmeisikute arvamused erinevad, on see hea üldise arutelu tekitamise pinnas.

Intervjuu võib teha eksperdiga või ka marginaliseeritud rühma esindajaga, kes avalikel rühmatöödel aktiivselt ei osale. Näiteks tööturu küsimustes on kasulik mõista töötuid vahetult ja selgitada, milles nende seisukohalt probleem on.

### 7.1.2. Arvamusküsitlus

Arvamusküsitluse korraldamine võib toimuda ajalehe, telefoni, kirja, internetilehekülje või näost näkku küsitluse teel. Huvitava(te)s küsimus(t)es vastajate suhtumise teadasaamisel on oluline, et küsitlus põhineks elanikkonna

esindatusel, vastasel juhul pole võimalik vastuseid usaldusväärselt tõlgendada. Nii näiteks jätab arvamusküsitlus kohaliku omavalitsuse koduleheküljel internetis suure tõenäosusega kõrvale olulise osa vallaelanikest, kellel kas arvutioskus puudub või pole võimalusi internetiühenduseks.

Kuna arvamusküsitlused tehakse sageli päevateemalistele küsimustele vastuste otsimiseks, peab jälgima, et küsitlusperiood ei oleks liiga pikk, sest küsitluse taustolukord võib muutuda ning eri aegadel saadud vastustel ei pruugi olla sama tähendus. Kindlasti tuleb jälgida, et küsimused oleksid asjatundlikult sõnastatud ja need puudutaksid üldhuvitavat probleemi. Vastasel juhul ei pruugi inimesed küsimuste sisu mõista ning võivad seetõttu vastamisest keelduda. Ka tekitab liiga tihe küsitlemine tüdimust ja vähendab inimeste koostöövalmidust. Kehva vastamistulemuse üks põhjusi võib olla ka varasemate küsitlustulemuste väheses tagasisidestamises, mistõttu küsitluse korraldajad peavad meeles pidama, et lisaks nende küsitlusele võib kellelgi olla veel vajadus küsitleda. Seepärast on üldine soovitus, et avalikkust puudutava usaldusväärse küsitlustulemuse kokkuvõtte oleks võimalikult paljudele vastajatele kättesaadav. Selleks sobib artikkel kohalikus ajalehes või uuringukokkuvõtte eksemplar kohalikus raamatukogus või vallamajas.

### 7.1.3. Avaliku arvamuse uuring

Avaliku arvamuse uuringu eesmärk on üldsuse seisukohtade selgitamine küsitluse tellijat huvitavatel teemadel. Küsitlustulemuste seisukohalt on väga tähtis valimi usaldusväärsus ja vastamisprotsent. Uuringu korraldamine eeldab asjatundjate koostatud ankeeti, kriitilist massi küsitletavaid ja koolitatud küsitlejaid. Küsimuste vastusevariandid võivad olla ette määratud, kuid võib kasutada ka lahtisi vastusevariante. Viimaste puhul peab arvestama, et nende analüüs on keerukam, kuid see-eest on tagatud vastuste objektiivne skaala. Ankeedi koostamisel tuleb vältida keerukaid ja mitmest osast koosnevaid küsimusi ning jälgida küsimuste sõnastuse ühest mõistetavust.

Enne välitöödele asumist on soovitav teha 5–10 prooviintervjuud. Vajaduse korral saab seejärel teha küsimustikku parandusi. Et ajal on hind, siis ei tohiks küsitlus olla pikk ja väsitav. Küsimuste järjestamisel sobivad algusesse need küsimused, mis nõuavad vastamisel enam mõtlemist. Küsitletava sotsiaal-demograafiliste andmete küsimine võiks jääda ankeedi lõppu, sest tavaliselt on neile lihtne vastata.

Kuna tegemist on vabatahtliku vastamisega ja reegliski on, et küsitletava individuaalseid vastuseid ei avalikustata, siis peab mõtlema sellele, kuidas panna vastaja küsitlusest huvituma ja kuidas tagada tema anonüümsus. Esimesel juhul on üks võimalusi kasutada küsitlustulemuste tagasisidestamist üldistatud kujul, näiteks massiteabevahendite abil. Erandlik ei ole ka vastanutele auhinna väljapanek. Vastaja nime saladuse säilimiseks tuleb kasutada koodi. Ankeedi koostamise ajal on soovitatav mõelda läbi ka analüüsi kava, et vältida ebameeldivaid üllatusi, mis võivad saada osaks, kui kontrollitavad hüpoteesid on püstitamata.

#### 7.1.4. Fookusgrupi arutelu

Fookusuuringut ehk rühmavestlust kasutatakse alternatiivina kulukatele küsitlustele, samuti küsitlusjärgsel tulemuste tõlgendamisel. Tegemist on aruteluga, milleks kutsutakse kokku väike rühm, tavaliselt 6–12 inimest, kes esindavad kas ühte sihtrühma või erinevaid rühmi. Vestlusteema on kõigile osavõtjatele enne teada. Fookusgruppi juhib moderaator, kes tutvustab valitsevaid seisukohti ja palub neid osavõtjatel kommenteerida. Vestlus on vaba ja eesmärgiks ei ole jõuda ühtsete lahendusteni, vaid kuulata ära inimeste arvamused ja hinnangud ning aktiveerida nendest lähtuvalt osalejaid. Arengukava puhul on meetodit soovitatav kasutada uudsete seisukohtade testimiseks, et hinnata esitatu tähendust ja paikapidavust ning selle võimalikku vastuvõttu avalikkusele väljakäimisel. See meetod võimaldab aktiveerida teatud sihtrühmi, kuid ei asenda vajadust aruteluks laiemal sihtrühmal osavõtul.

#### 7.1.5. Delphi meetod

Delphi meetod on ekspertidevahelise konsensuse kujundamise viis, kus tõstatatud probleem või uus idee antakse ekspertidele hindamiseks ja oma seisukohtade esitamiseks. Arengukava puhul on seda meetodit sobiv kasutada arengustsenaariumide väljatöötamisel ja arengutrendide tulevikumõju hindamisel. Tavaliselt kasutatakse Delphi meetodit ühe osana laiemas kavandamisprotsessis. Delphi meetodit rakendatakse praktikas küsitlusringis, kus ekspertidel palutakse esitada oma seisukohad vaatluse all olevate küsimuste kohta. Iga kord koondatakse ekspertide antud kirjalikud vastused ja selle põhjal saadud informatsiooni kohta antakse tagasisidet. Seisukohad, mille suhtes esinevad eriarvamused, kuid on loota arvamuste mõningast lähenemist, saadetakse hindamiseks uuele ringile. Küsitlusringe korraldatakse seni, kuni vaieldavates punktides on saadud selgus. Lõpuks saadakse rohkem tõenäosid prognoosid või ideed, millel on ka suurem rakenduslik väärtus.

#### 7.1.6. Konverentsimudel

Konverentsimudel on strateegiliste eesmärkide leidmise meetod. Järgmises näites leitakse pärast omavalitsuse olukorra analüüsi ja tulevikuvisioni loomist viis strateegilist eesmärki. Iga isik paneb kirja tema arvates omavalitsuse kõige olulisemad eesmärgid. Seejärel jagatakse grupp väiksematesse rühmadesse (igas rühmas 2–5 inimest). Iga rühm leiab oma prioriteetsed eesmärgid. Valituks võivad osutada näiteks seitse eesmärki (juhul kui lõppsooviks on 4–5 eesmärki). Iga rühmaliige paneb otsused kirja ning pärast kokkulepitud aja möödumist (aeg tehakse teatavaks enne rühmadesse jaotamist, näiteks üks tund) rühmad segatakse. Seejärel tuleb igas rühmas välja tuua neli eesmärki ning need põhjalikult läbi arutada. Pärast teist ringi võib juhataja otsustada kolmanda rühmatöö ringi kasuks, see võib osutada vaja-

likuks just suurte gruppide puhul. Kui on tegemist väikese rühmaga, võib protsessi jätkata ühisaruteluga, kus keskendutakse tulemuste kogumisele ning lõpptulemusena valitakse välja 4–5 eesmärki.

### 7.1.7. Rollimäng

Rollimängu kasutatakse tegevuse valikust ja otsustest tulenevate tagajärgede modelleerimiseks. Eesmärgiks on saada rohkem teadmisi põhjuse ja tagajärje seostest. Rollimängud annavad osalejatele võimaluse oma seisukohti katsetada ja näha, kuidas neile reageeritakse, ning aitavad testida otsuste kvaliteeti ja mõju. Kuna rollimänge on erineva keerukusastme ja pikkusega, sõltub nende kasutamine püstitatud eesmärgist.

### 7.1.8. Ajurünnak

Ajurünnak on osalejate aktiivse kaasamise meetod, mille ülesanne on suurendada töörühma loominguilisust ning genereerida erinevaid ideid ja käsitlusviise alternatiivseteks lahendusteks. Ajurünnaku käigus kirjutatakse kõik väljaõeldud ideed üles ja seda tehakse kõigile nähtavalt. Oluline on, et kõik osalejad saavad sõna ja hinnangut väljaõeldule ei anta enne, kui kõik on oma ideed ammandanud. Ajurünnaku õnnestumisel on suur abi stsenaariumide kasutamisest ja analoogjuhtumite analüüsist. Sageli osaleb ajurünnaku pidamisel erapooletu eestvedaja, nn moderaator, kes on suuteline protsessi juhtima ja oma tegevusega töörühma stimuleerima. Oluline on jälgida, et ajurünnakus osalejate ring oleks piisavalt lai ja mitmekesine, et sõnavõtjad ei hakkaks oma vaateid peale suruma, vaid esitaksid oma mõtted selgelt ja arusaadavalt. Vältida tuleks esinejate pikki monolooge. Sageli seatakse esinemisele ajapiirang, mis aitab kaasa efektiivsemale ajakasutusele ning tulemustele kontsentreerumisele. Ajurünnaku lõppedes on oluline teha ideedest selektioon ja määrata kindlaks edasisele arutelule tulevad ideed.

### 7.1.9. Seminar

Seminar on mõeldud informatsiooni ja ideede esitamiseks. Tegemist on osavõtjate aktiveerimise vormiga, mille käigus kuulatakse ettekandeid, arutletakse etteantud teemadel, vaieldakse ja peetakse ajurünnakuid. Kõik kuulajad saavad esitada küsimusi, omapoolseid seisukohti ja ettepanekuid. Erinevalt koosolekutest puudub seminaril publik – kõik kohalolijad on aktiivselt kaasatud. Kuna seminar võib olla väga erineva ülesehitusega ja osavõtjaid kaasatakse eri meetodite abil, siis on oluline, et seminari päevakava oleks hästi läbi mõeldud ja kasutatavad meetodid loogiliselt seotud. Soovitavalt saadetakse seminari päevakava ja jaotusmaterjalid kokkukutsututele mõni päev enne seminari toimumist. Seminari eesmärgipärasuse tagamiseks ning teemade ja aja ohjamiseks valitakse kindlasti seminari juhataja. Tema ülesandeks on jälgida päevakavast kinnipidamist, juhtida arutelu, anda osavõtjatele sõna ja tagada kõigile võrdne võimalus oma



seisukohtade esitamiseks ja kaitsmiseks. Seminaril väljaõeldust koostatakse protokoll, tavaliselt jääb see seminari eestvedaja ülesandeks, kui ei ole eraldi kokku lepitud protokollijat. Kirjalik kokkuvõtte tehakse kättesaadavaks kõigile seminarist osavõtjatele ja asjast huvitatutele.

### 7.1.10. Töökoosolek

Töökoosolek on mõeldud otsuste tegemiseks rühmas, kus toimub arutelu ja kõik osavõtjad saavad oma seisukohti ja mõtteid välja öelda. Koosoleku õnnestumiseks on vaja täita teatud nõudeid.

- ❑ Kasutage päevakorda!
- ❑ Valige koosoleku juhataja!
- ❑ Pidage kinni kokkulepitud teemast!
- ❑ Jälgige ajakava!
- ❑ Üks räägib korraga!
- ❑ Kõik osalejad, kes soovivad, saavad sõna!
- ❑ Ärge pidage pikki kõnesid ega kippuge domineerima!
- ❑ Unustage tiitlid, olge positiivsed ja konstruktiivsed!
- ❑ Ärge vestelge naabritega ega korraldage nendega alternatiivset arutelu!
- ❑ Kasutage vajaduse korral näitlikustamiseks abivahendeid (tahvel, projektor jms)!
- ❑ Koostage koosolekust protokoll!
- ❑ Leppige kokku järgmise koosoleku päevakord, ajakava ja ettevalmistajad!
- ❑ Koosoleku lõpuks andke töö tulemustele hinnang!

Tulemusliku koosoleku pidamine eeldab head eeltööd, koosoleku professionaalset juhtimist ja tugevat järeltööd (proportsioonid nimetatud tööde osas on sageli 40 : 30 : 30). Iga järgmist töökoosolekut on mõistlik alustada eelneva koosoleku otsuste täitmisest või mittetäitmisest teavitamisega. Viimasel juhul on oluline tuua välja ka ebaõnnestumise põhjused. Mida konstruktiivsemad on koosolekud, seda vähem tuleb neid korraldada.

### 7.1.11. Ettekandekoosolek

Ettekandekoosolek korraldatakse informatsiooni andmiseks kindlal teemal. Tavapäraselt esineb koosolekul üks kutsutud peaesineja. Harvad pole juhtumid, kui asjatundjad esitavad kaasettekandeid, mis avavad käsitletava peateema mõningaid tahke, mis on varem korraldajatega kokku lepitud. Kuulajatel on pärast ettekande ära kuulamist võimalik esitada asjakohaseid küsimusi. Ettekandekoosolekul otsuseid vastu ei võeta, vaid eesmärk on jagada kokkutulnutele teadmisi. Ettekandekoosoleku pidamisel kehtivad koosoleku korraldamise üldised reeglid.

### 7.1.12. Arengukonverents

Konverents on enamasti laial kaasatusel põhinev asjatundjate, poliitikute, ekspertide ja asjaosaliste kokkusaamine, kus esitatakse teemakohaseid ettekandeid ja otsitakse vastuseid huvipakkuvatele küsimustele. Sageli kasutatakse konverentsi avalikkuse teavitamise kohana, kus antakse näiteks hinnang omavalitsuse arengutasemele tegevusvaldkonniti, esitatakse arengukava põhiseisukohad, prioriteetsed tegevused ja teed nende realiseerimiseks. Konverents on tihti mingi eelneva ettevõtmise jätk, kus huvigrupid saavad esitada ülevaate oma tegevuse tulemustest ja suhelda avalikkusega, sealhulgas meediaga. Tihti kasutatakse konverentsi ka temaatilisteks diskussioonideks, mille korraldamiseks jagunevad konverentsist osavõtjad väiksemateks rühmadeks. Pärast arutelu esitatakse töörühma tulemused täiskogule. Eesistuja teeb nendest kokkuvõtte ja visandab edasise tegevuse. Konverentsi korraldamisel kehtivad kõik koosoleku pidamise head tavad.

### 7.1.13. Rahvakoosolek

Rahvakoosolek on kõige sagedasem üldsusega vahetu lävimise viis, mille eesmärgiks on teabe andmine ja arutelu. Tegemist on ka tulemustele tagasiside saamise protsessiga, kus kontrollitakse esinejate valmisolekut oma ideid müüa ja tegevust selgitada. Rahvakoosoleku korraldamiseks tuleb valida kergesti ligipääsetav koosolekupaik (rahvamaja, kool), mis mahutab sihtrühma ja võimaldab realiseerida koosoleku ettevalmistavas faasis kavandatut. Rahvakoosolekust tuleb avalikkust varakult teavitada, kasutades selleks kõiki kommunikatsioonivahendeid: ajalehed, raadio, televisioon, teabetahvlid, müürisildid, otsepostitus, telefonivestlused ja jutuajamised. Kirjalikud teated tuleb riputada avalikesse kohtadesse, nagu kauplus, raamatukogu, seltsimaja, külakeskus ja bussiootepaviljon. Lastevanemate teavitamiseks on soovitatav kasutada kooli abi. Kuna rahvakoosoleku kaudu jagatakse eelkõige kogukonnale vajalikku informatsiooni ja püütakse esile kutsuda diskussiooni huvirühmade vahel, siis tasub lisaks iga elaniku teavitamisele teha jõupingutusi kogukonnaliidrite koosolekule kaasamiseks. Rahvakoosoleku sisulise kvaliteedi huvides on kõigi asjaosaliste esindatus, millega tagatakse, et teave jõuab nendeni ühel ajal ja moonutatamata.

Rahvakoosoleku edukaks pidamiseks on vaja formuleerida kokkutulemise eesmärk, esitada arutletava teema põhiseisukohad ja -sõnum, anda võimalus osavõtjatele küsimuste esitamiseks ja olla valmis neile vastamiseks, vastata tuleb ka teravatele ja intrigeerivatele küsimustele (eeltööna võib vastused tõenäoliselt esitatavatele küsimustele varem valmis mõelda). Kuna rahvakoosolekutel on oht, et mõned isikud soovivad domineerida, piirates nii teistele jäävat aega ja käsitledes sageli päevakorraväliseid teemasid, siis on oluline, et koosolekut juhataks paindlik ja autoriteetne isik. Koosoleku õnnestumiseks on tähtis, et esinejad valdavad teemat ja ka vastutavad lahenduste elluviimise eest. Just viimast asjaolu arvestades ei ole otstarbekas panna põhiesinejaks konsultanti, vaid see peaks olema inimene, kes on

kavandatava otsuse tegelik elluviija. Lisaks on vajalik registreerida koosolekul osalejad, panna kirja arvamused ja protokollida koosolek. Toimunu kohta tuleks teha pressiteade ja erapooletu ülevaade kohalikus meedias.

#### **7.1.14. Avalik arutelu**

Avalik arutelu on enamjaolt seotud kindlat juriidilist toimingut järgiva koosolekuga ning on rahvakoosolekuga võrreldes reglementeeritum. Pärast arengukava projekti esitamist valla- või linnavolikogule on soovitatav selle avalik väljapanek ning avalik arutelu. Viimase käigus kuulatakse ära dokumendi kohta tehtud märkused ja ettepanekud. Kõik eriarvamused protokollitakse. Tähtis on, et ettepaneku sisu kirjutatakse täpselt üles ja selle esitaja identifitseeritakse. Õige on paluda, et ettepaneku esitaja ise formuleeriks avalikul arutelul väljaöeldu kirjalikult. Otsustus avalikul arutelul väljaöeldu kohta tehakse pärast kõigi ettepanekute laekumist ning nende igakülgset kaalumist spetsialistide ja arengukava koostajatega. Tulemused esitatakse valla- või linnavolikogule, kes teeb vajaduse korral otsuse arengukava korrigeerimiseks. Otsusest teavitatakse kõiki ettepaneku tegijaid kirjalikult, samuti näidatakse, millal ettepanek tehti, kes selle esitas ja milline oli selle mõju avalikustamisel olnud arengukava lahendustele. Avaliku arutelu tulemustest on otstarbekas teavitada ka laiemat avalikkust, kasutades selleks meedia abi.

#### **7.1.15. Avatud ruumi tehnoloogia**

Avatud ruum on iseorganiseerumisel põhinev rühmatöö vorm, kusjuures osalejate hulk võib kõikuda alates mõnest inimesest kuni mitmesajani. Osalejate endi seatud probleemide ja väljakutsete üle eri suurusega gruppides arutledes, koos töötades, diskuteerides ja vaieldes otsitakse ning leitakse võimalikke lahendusi. Avatud ruum on edukas igas situatsioonis, mida iseloomustab kompleksus; kus probleemi lahendamine eeldab erinevate inimeste kaasamist; kus konflikti võimalus on suur ning kus probleemide lahendamises nähakse edu võtit. Avatud ruumi tehnoloogia kasutamine aitab leida lahendusi tõstatatud küsimustele, otsida uusi ja innovaatilisi ideid ning avastada inimesi, kelle loovus ja panustamine aitavad kaasa edule.

## 7.2. Kohaliku omavalitsuse territoriaalse kogukonna kirjeldamiseks kogutavad andmed

Valdkond	Mõõdetav kvaliteet	Mõõt	Analüüsi tüüp
1. Kogukond ja territoorium	pindala	km <sup>2</sup>	
	elanikkond	inimeste arv	muutus
	elanike tihedus	inimeste arv km <sup>2</sup> kohta	võrdlus sama tüüpi kohaliku omavalitsuse üksustega maakonnas ja Eestis
	rahvastiku soolis-vanusealine koosseis	meeste ja naiste arv viie aasta kaupa	võrdlus viie ja kümne aasta taguse olukorraga ning maakonna ja Eesti andmetega
	demograafiline tööturu-surve indeks	5-14- ja 55-64-aastaste vanuserühma suuruse suhe	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	ülalpeetavate määr	0-14- ja üle 65-aastaste vanuserühma suuruse suhe 15-64-aastaste vanuserühma suurusesse	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	elussünnid	arv aastas	muutus
	surmad	arv aastas	muutus
	loomulik iive	sündide ja surmade arvu vahe aastas	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	saabujad	arv aastas	muutus
	lahkujad	arv aastas	muutus
	rändesaldo	saabujate ja lahkujate arvu vahe aastas	muutus
	rändesaldo kordaja	rändesaldo 1000 elaniku kohta	võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	kõrg- ja keskharidusega ning alla keskharidusega inimeste osakaal	% üle 10-aastas-test elanikest	võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	kõrg- ja kutseharidusega inimeste osakaal	% üle 10-aastas-test elanikest	võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	mittetulundusühingud	arv	muutus
	sihtasutused	arv	muutus
	mittetulunduslik aktiivsus	mittetulundusühingute ja sihtasutuste arv 100 elaniku kohta	võrdlus maakonna ja Eesti andmetega

Valdkond	Möödetav kvaliteet	Mõõt	Analüüsi tüüp
<b>2. Valitsemine</b>	volikogu liikmed	arv	muutus
	valitsuse töötajad	arv	muutus
	hallatavad asutused	arv	muutus
	hallatavate asutuste töötajad	arv	muutus
	kohaliku omavalitsuse omandis või osalusega ettevõtted	arv	muutus
<b>3. Turvalisus</b>	registreeritud kuriteod	arv	muutus
	registreeritud kuritegude suhtarv	arv 1000 elaniku kohta	võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	kuritegude avastamine	avastatud kuritegude %	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	rasked kuriteod	arv	muutus
	varavastased kuriteod	arv	muutus
	alaealiste kuriteod	arv	muutus
	liiklusõnnetused	arv	muutus
	liiklusõnnetuses kannatanud	arv	muutus
	õnnetused	arv	muutus
	õnnetuses kannatanud	arv	muutus
<b>4. Majandus</b>			
4.1. Maakasutus ja planeerimine	maa jagunemine omandi liigi järgi - riigimaa, munitsipaalmaa, eramaa, omandiks vormistamata maa	ha ja % pindalast	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	krundid	arv	muutus
	krunditud maa pindala	km <sup>2</sup>	muutus
	krunditud maa osakaal	% territooriumi pindalast	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	krunditud maa jagunemine maa liigi alusel	ha ja % pindalast	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	kehtestatud detailplaneeringud	arv aastas	muutus
	algatatud detailplaneeringud	arv aastas	muutus
4.2. Ettevõtlus ja töajõud	ettevõtted	arv	muutus
	füüsilisest isikust ettevõtjate osakaal	% ettevõtete arvust	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega

Valdkond	Mõõdetav kvaliteet	Mõõt	Analüüsi tüüp
	ettevõtlusaktiivsus	ettevõtete arv 100 elaniku kohta	võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	ettevõtete struktuur tegevusvaldkonniti	% koguarvust	muutus ning võrdlus sama tüüpi kohaliku omavalitsuse üksustega maakonnas ja Eestis
	tööjõu suurus	hõivatute ja töötute arv	muutus
	tööjõu ja mitteaktiivsete osakaal	% 15–74-aas- taste vanuse- rühmas	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti and- metega
	üksikisiku tulumaksu laekumine	krooni elaniku kohta	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti and- metega
	tööhõive struktuur primaar-, sekundaar- ja tertsiaarsektori kaupa	hõivatute aastakeskmise arvu %	võrdlus sama tüüpi kohaliku omavalitsuse üksustega maakonnas ja Eestis
	töökohad	arv kohaliku omavalitsuse territooriumil	muutus
	kohapealse tööhõive osakaal	elanike %, kelle töökoht asub kohaliku omavalitsuse territooriumil	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti and- metega
	elanike keskmine sisse- tulek	krooni kuus	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti and- metega
4.3. Maamajandus	haritav maa	ha	muutus
4.4. Tööstus ja ehitus	ehitusload	arv aastas	muutus ning võrdlus sama tüüpi kohaliku omavalitsuse üksustega maakonnas ja Eestis
	kasutusload	arv aastas	muutus ning võrdlus sama tüüpi kohaliku omavalitsuse üksustega maakonnas ja Eestis
4.5. Kaubandus ja teenindus	kauplemisload	arv	muutus ning võrdlus sama tüüpi kohaliku omavalitsuse üksustega maakonnas ja Eestis
4.6. Turism	majutuskohad	arv	muutus ning võrdlus sama tüüpi kohaliku omavalitsuse üksustega maakonnas ja Eestis

Valdkond	Möödetav kvaliteet	Mõõt	Analüüsi tüüp
4.7. Teed ja transport	teede ja tänavate pikkus	km	
	teede tihedus	km pindala ühe km <sup>2</sup> kohta	võrdlus sama tüüpi kohaliku omavalitsuse üksustega maakonnas ja Eestis
	kõvakattega teede osakaal	% teedest	võrdlus sama tüüpi kohaliku omavalitsuse üksustega maakonnas ja Eestis
	teede jagunemine riigi-, kohalikeks ja erateedeks	% teedest	muutus
	kohaliku ühistranspordi tihedus	liinikilomeetrite arv	muutus
	kohaliku ühistranspordi maht	reisijate arv	muutus
	registreeritud sõidukid	arv registris	muutus
4.8. Side ja telekommunikatsioonid	analoogtelefonide osakaal	% abonentidest	muutus
	avalikud internetipunktid	arv	muutus
4.9. Energiavarustus	küttetrasside kogupikkus	km	muutus
	tsentraalkatlamajad	arv	muutus
	kaugküttevõrgus müüdava soojuse hind	krooni mwh	muutus
	kaugküttevõrku ühendatud majapidamiste osakaal	% majapidamistest	muutus ning võrdlus sama tüüpi kohaliku omavalitsuse üksustega maakonnas ja Eestis
4.10. Veevarustus ja kanalisatsioon	ühisveevärgiga ühendatud majapidamiste osakaal	% majapidamistest	muutus ning võrdlus sama tüüpi kohaliku omavalitsuse üksustega maakonnas ja Eestis
	kanalisatsiooniga ühendatud majapidamiste osakaal	% majapidamistest	muutus ning võrdlus sama tüüpi kohaliku omavalitsuse üksustega maakonnas ja Eestis
	joogivee keskmine hind	krooni m <sup>2</sup>	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	reovee keskmine hind	krooni m <sup>2</sup>	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
4.11. Tänavavalgustus ja muu kommunaalmajandus	hooldatavate rohealade osakaal (linnalistes asulates)	% rohealade pindalast	muutus



Valdkond	Möödetav kvaliteet	Mõõt	Analüüsi tüüp
4.12. Elamu- majandus	eluruumid	arv	muutus
	elamispinna suurus	m <sup>2</sup> inimese kohta	võrdlus sama tüüpi kohaliku omavalitsuse üksustega maakonnas ja Eestis
	kortermajades ja eramutes elavate inimeste osakaal	% elanikest	võrdlus sama tüüpi kohaliku omavalitsuse üksustega maakonnas ja Eestis
	munitsipaalelamufond	m <sup>2</sup>	muutus
	uued eluruumid	arv ja m <sup>2</sup>	muutus
4.14. Keskkonna- kaitse	prügiveolepingud	arv	muutus
	prügilad	arv	muutus
	kaugus prügilani	km vallakeskusest lähimasse prügilasse	
<b>5. Tervishoid</b>	perearstinimistud	arv	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	perearstinimistute keskmine suurus	inimeste keskmine arv perearsti kohta	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	haigestumus	haiguspäevade arv	muutus
	arstiabi	külastuste arv	muutus
	puuetega inimesed	arv	muutus
	tuberkuloosi haigestumus	arv	muutus
	HIV-nakatumus	arv	muutus
	ravikindlustusega kaetute osakaal	% elanikest	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	ravikindlustusega katmata inimesed	arv	muutus
<b>6. Vaba aeg, kultuur, religioon</b>			
6.1. Sport	spordiklubid	arv	muutus
	spordiklubide töös osalejad ja nende osakaal elanikkonnast	arv ja %	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	spordikoolid	arv	muutus
	spordikoolides osalejad	arv	muutus
	väljastpoolt kohaliku omavalitsust spordikoolides osalejad	arv	muutus

Valdkond	Möödetav kvaliteet	Mõõt	Analüüsi tüüp
	spordiplatsid	arv	muutus
	spordisaalid	arv	muutus
	staadionid	arv	muutus
	mänguväljakud	arv	muutus
	puhkealad ja matkarajad	arv	muutus
6.2. Kultuur	kultuuriseltsid	arv	muutus
	kultuuriseltside töös osalejad ja nende osakaal elanikkonnast	arv ja %	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	rahva- ja kultuurimajad ning külakeskused	arv	muutus
	raamatukogud	arv	muutus
	raamatukogude lugejad ja nende osakaal elanikkonnast	arv ja %	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	laenutused raamatukogudest	arv	muutus
	laenutuste suhtarv	arv ühe elaniku kohta	võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	muuseumid	arv	muutus
	muuseumide külastatavus	müüdnud piletite arv	muutus
6.3. Vaba aeg, huvialaharidus ja noorsootöö	noortekeskused	arv	muutus
	huvialakoolid	arv	muutus
	huvialakoolides osalejad	arv	muutus
	huvialakoolide ringid	arv	muutus
	üldhariduskoolide huvialaringid	arv	muutus
	üldhariduskoolide huvialaringides osalejad	arv	muutus
	huvialaringides osalivate õpilaste osakaal	% üldhariduskoolide õpilastest	võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
6.4. Religioon	kogudused	arv	muutus
	koguduste liikmeskond	arv	muutus
<b>7. Haridus</b>			
7.1. Alusharidus	koolieelsed lasteasutused	arv	muutus
	lasteaiarühmad	arv	muutus
	kohad koolieelsetes lasteasutustes	arv	muutus
	lapsed koolieelsetes lasteasutustes	arv	muutus

Valdkond	Möödetav kvaliteet	Mõõt	Analüüsi tüüp
	lapsed väljastpoolt kohaliku omavalitsuse üksust koolieelsetes lasteasutustes	arv	muutus
	koolieelse lasteasutuse koha maksumus	kr	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	lasteasutustes käivate laste (3–6-aastased) osakaal	% lastest	võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	lapsi ühe lasteaiapedagoogi kohta	arv	võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
7.2. Üldharidus	koolid liigiti	arv	muutus
	klassikomplektid	arv	muutus
	õpilased	arv	muutus
	mujalt pärit õpilased	arv	muutus
	väljaspool kohalikku omavalitsust õppivad õpilased	arv	muutus
	klassikomplektide keskmine suurus	õpilaste arv	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	põhikoolist väljalangenuete osakaal	% põhikooli õpilastest	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	käitumishälvikud	arv	muutus
	gümnaasiumis haridusteed jätkavate õpilaste osakaal	% põhikooli lõpetanutest	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	õpilasi üldhariduskooli ühe pedagoogi kohta	arv	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	õpilaste prognoos lähtudes alla 7- aastaste laste aastakäikude suurusest	arv	
	pedagoogid	arv	muutus
	õpilaskoha maksumus	kr	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega
	ostetava üldhariduskooli teenuse õpilaskoha keskmine maksumus	kr	muutus
	üldhariduskoolist kaugemal kui 3 km elavate õpilaste osakaal	% õpilastest	muutus ning võrdlus sama tüüpi kohaliku omavalitsuse üksustega maakonnas ja Eestis

Valdkond	Möödetav kvaliteet	Mõõt	Analüüsi tüüp
7.3. Kutse- ja kõrg-haridus	kutsekoolides haridus-teed jätkavate õpilaste osakaal	% põhikooli lõpetanutest	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti and-metega
	kõrgkoolides haridus-teed jätkavate õpilaste osakaal	% gümnaa-siumi lõpeta-jatest	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti and-metega
<b>8. Sotsiaalne kaitse</b>	pensionärid ja nende osakaal	arv ja %	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti and-metega
	lastetoetuse saajad ja nende osakaal	arv ja %	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti and-metega
	riiklike toimetuleku-toetuste saajad ja nende osakaal	arv ja %	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti and-metega
	hoolekandeaasutused liigiti	arv	muutus
	voodikohad hoole-kandeaasutustes	arv	muutus
	hoolealused ööpävasel hooldusel	arv	muutus
	hoolealused päevasel hooldusel	arv	muutus
	varjupaikades ja rehabilitatsiooni-keskustes viibinud	arv	muutus
	eestkostelevõetud lapsed	arv	muutus
	kohad laste hoolekandeaasutustes	arv	muutus
	hoolealused laste hoolekandeaasutustes	arv	muutus
	oma valla lapsi hoolekandeaasutustes	arv	muutus
	kohad täiskasvanute hoolekandeaasutustes	arv	muutus
	hoolealused täiskasva-nute hoolekandeaasutustes	arv	muutus
	kinnipidamisaasutustes viibinud	arv	muutus
	arvelevõetud töötud ja tööotsijad	arv	muutus
	esmaste töötute ja pika-ajaliste töötute osakaal	% töötutest	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti and-metega
	sotsiaaleluruumid	arv	muutus

Valdkond	Möödetav kvaliteet	Mõõt	Analüüsi tüüp
	sotsiaaleluruumi soovijad	arv	muutus
	puudega või pikaajalise haiguse või inimeste osakaal	% elanikest	muutus ning võrdlus maakonna ja Eesti andmetega

### 7.3. Arengukava valdkondliku jaotuse seos eelarve tegevusala klassifikaatoritega

Valdkond	Alamvaldkond	Eelarve tegevusala klassifikaator
<b>1. Kogukond ja territoorium</b>		
<b>2. Valitsemine</b>		01
<b>3. Turvalisus</b>		02 ja 03
<b>4. Majandus ja keskkond</b>		04, 05 ja 06
	4.1. Maakasutus ja planeerimine	06200
	4.2. Ettevõtlus ja töäjõud	041
	4.3. Maamajandus	042
	4.4. Tööstus ja ehitus	044
	4.5. Kaubandus ja teenindus	04710
	4.6. Turism	04720 ja 04730
	4.7. Teed ja transport	045
	4.8. Side	046
	4.9. Energiavarustus	043
	4.10. Veevarustus- ja kanalisatsioon	06300 ja 05200
	4.11. Tänavavalgustus ja muu kommunaalmajandus	06400, 06500 ja 660
	4.12. Elamumajandus	06100
	4.13. Jäätmemajandus ja saaste vähendamine	05100 ja 05300
	4.14. Keskkonnakaitse	05400, 05500 ja 05600
<b>5. Tervishoid</b>		07
<b>6. Vaba aeg, kultuur ja religioon</b>		08
	6.1. Sport	08101 ja 08102
	6.2. Kultuur	082 ja 08300
	6.3. Vaba aeg, huvialaharidus ja noorsootöö	08103–08109
	6.4. Religioon	08400
<b>7. Haridus</b>		09
	7.1. Alusharidus	09110
	7.2. Üldharidus	09210–09221
	7.3. Kutse- ja kõrgharidus	09222 ja 09400
<b>8. Sotsiaalne kaitse</b>		10

## Kohaliku omavalitsuse eduka arendustegevuse kümme kriitilist tegurit

**Tekita inimestes tahe midagi saavutada.** Selle eelduseks on julgus mõelda tulevikule, seada eesmärke ja mitte karta läbikukkumisi. Need, kes kõrgeid eesmärke ei püstita, neid ka mitte kunagi ei saavuta! Ka iga ebaõnnestumine annab kogemuse ja samm-sammult edasi liikudes soovitu suunas õpitakse paremini oma võimalusi tundma.

**Loo vastupidav partnerlus.** Ükskõik kui võimekad ja pühendunud arengu eestvedajad ka on, ei suuda nad üksi pikaajalist edu tagada. Seepärast on oluline, et juba arengu kavandamise algfaasis luuakse tugev meeskond. Pikemas perspektiivis on tõeliseks proovikiviks partnerluse vastupidavus ning lõimitus kohalikkude kogukonda ja arengusse. Tuleb hoida meeskonda ja suurendada selle koostöövaimu.

**Kaasa inimesed ja kujunda omanikutunne.** Areng on paljude osalejate tegevuse tulemus. Kohalik arengukava peab esindama huvirühmade ja üldsuse panust ning seisukohti. Arengukava koostamise ajal tuleb kutsuda inimesi üles avaldama oma arvamust ja ideid. Enamgi veel, arengu kavandamise protsess peab looma kohuse- ja omanikutunde väljavalitud tegevuste suhtes, et suureneks arengukava eduka elluviimise tõenäosus. Arengu kavandamise protsessi jooksul tuleb siduda edasised tegevused isikutega, kes vastutavad nende elluviimise eest. Informeeri ja vii asjadega kurssi kõik protsessis osalejad ning otsi teid, kuidas inimesi motiveerida ja kaasa haarata.

**Hinda olukorda faktidest ja dialoogist lähtuvalt.** Kohaliku elu arendamine peab lähtuma faktidest ja dialoogist ning julgustama erisuguste seisukohtade väljendamist ja võrdlemist. Mida rohkem on arengu kavandamisest osavõtjaid, seda enam laieneb faktide ja teadmiste sisend, tekib võimalus hinnata tegelikku olukorda. Hinnangute andmisel tugine analüüsidele, saa aru toimuvatest protsessidest ja nende põhjustest. Tuleb endale tunnistada, et moodsas maailmas ei saa piirduda arengu kavandamisega üksnes omavalitsusüksuse piires tegutsemisega, vaid tuleb luua tõhusad piiriüleised sidemed, et olla jõulisem sisemisel kasvul ja välisele survele vastuseismisel.

**Kujunda kohalikust identiteedist ja visioonist ühine arusaam.** Arengukava koostamine peaks põhinema kokkuleppel ning ühistel väärtustel. Peaks olema selge, missugusena soovitakse näha omavalitsuse positsiooni teatud aastate pärast. Arengukava määrab omavalitsuse identiteedi ja imago nii ajaloo, paikkondlike eripärade kui ka kohaliku kultuuri ja sidususe,

ärikeskkonna, ettevõtluse ja kohaliku kompetentsuse abil. Kogemuste põhjal on vabatahtlik toetus ühtsele visioonile tugevam motivatsioonivahend kui kohustav kaasamine. Arengukava realiseerimisel on kohustav partnerlus aga olulisem.

### **Defineeri eesmärgid, tee need mõõdetavaks ja hinda nende täitmist.**

Protsessi saab juhtida, kui eesmärgid, mida tahetakse saavutada, on mõõdetavad. Selleks tuleb luua näitajate süsteem ja viia see kõigi protsessis osalejateni. Hästi organiseeritud arendustegevuse protsess võimaldab arengukava realiseerimise kestel kindlaks määrata, millest inimesed on huvitatud. Paljud osalejad ei aita muutustele kaasa, kui see pole neile kasulik. Seetõttu on eriti oluline tegeleda kohalike probleemidega, lähtudes kõigi kasusaamise perspektiivist: otsida osalejate suuremat ühishuvi või pakkuda kompensatsiooni "kaotajatele".

**Strateegia koostamisel tee selged strateegilised valikud.** Selgita, miks just sellised valikud on kohaliku arengu jaoks kasulikud, leia põhjused. Mida enam sa neid loetled, seda tõenäolisemalt eesmärgid saavutad. Olles määranud eesmärkidele ajalise piiri, tee kindlaks teel olevad takistused, mida peab ületama. Ära keskendu takistustele, vaid nende ületamisele!

**Orienteeru tulemustele.** Kogu arendustegevuse protsessi vältel tuleb pidevalt jälgida, et eesmärgid oleksid realiseeritud, tekiks id praktilised tööväljundid. Konkreetsed tulemused, kas või pisikesed, innustavad protsessis osalejaid ning loovad kindlustunde, et asjast on kasu. Ühiste saavutuste kaudu edendatakse meeskonnatööd, luuakse ühisosa, millele saab toetuda ka rasketel aegadel. Kui tulemused on ette näidata, siis on lihtsam arendustegevusse kaasata uusi osalejaid.

### **Seo kohalik arendustegevus riigi ja Euroopa Liidu regionaalpoliitikaga.**

Ole teadlik projektide kaasfinantseerimise võimalustest EL struktuurifondidest ja teistest allikatest. Kaalutle hoolega, kuidas kaasfinantseerimist kõige tõhusamalt kohaliku arengu huvides kasutada. Kaalutlemisel võta arvesse eelarveprognoosi tulemusi. Vajadusel tee valik projektiideede vahel ja alles seejärel taotle projektile toetust.

**Tagasisidesta saavutusi.** Jaga informatsiooni ja anna tagasisidet kordaläinust, et hoida arutelu ning tagada arendustegevuse jätkuvus. Kuna omavalitsuse tegevuse vastu võivad huvi tunda väga paljud isikud ja organisatsioonid ka väljastpoolt omavalitsusüksust, siis on oluline näidata arendustegevuse õnnestumisi. Selle kaudu tekitab omavalitsus usaldust ja annab kindlust neile, kes tahaksid tema edule kaasa aidata. Lisajõu kaasamine ja positiivne imago soodustavad arengu kavandamise jätkumist.



Teostus:  
Kirjastus Ilo ja trükikoda Iloprint  
Madara 14, Tallinn 10612  
[www.ilo.ee](http://www.ilo.ee)