

Sisekaitseakadeemia

Kaja Mõts

MAAVANEMA ROLL MAAKONNA TERVIKLIKU
JA TASAKAALUSTATUD ARENGU TAGAMISEL

Lõputöö

Juhendaja:
Ero Liivik MA

Tallinn 2010

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž:	Kuu ja aasta: mai 2010
Töö pealkiri: Maavanema roll maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamisel	
Töö autor: Kaja Mõts	Allkiri:
<p>Lühikokkuvõte: Lõputöö maht on koos lisadega 48 lehekülge.</p> <p>Käesoleva lõputöö eesmärk oli välja selgitada, milline on maavanema roll maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamisel. Uurimuse käigus selgus, et tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamine on mitmel põhjusel raskendatud.</p> <p>Autor teeb intervjueeritavate ja teoreetilise andmete baasil järelduse, et maavanema roll tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamisel on pigem teoreetiline. Seda mitmel põhjusel: esiteks maavanemad ei tea täpselt, mida seadusandja neilt maakonna arendamisel nõuab; teiseks puudub maavanemal rahaline ressurss arengutegevuse optimeerimiseks, kolmandaks ei arvesta omavalitsused maakonna arengustrateegiaga, neljandaks lähtuvad paljud maavanemad erakonna huvidest maakonna arendamisel, viiendaks saavad enamus EL struktuuritoetusi taotlevad projektid aktsepti ministeeriumi tasandilt ja maavanemal puudub otsustusvõimalus, see on pigem soovituslik.</p> <p>Autor teeb ettepaneku tervikliku ja tasakaalustatud arengu defineerimiseks seadusandja poolt. Samas tuleks maakonna arengustrateegia seadustada ja omavalitsustele siduvaks teha. Autor leiab, et maakonna arengut ei tohiks ühe inimese (loe: maavanem) kohustuseks panna, vaid selleks võiks moodustada seadusega paika pandud maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu komisjoni, kuhu kuuluks igast omavalitsusest esindaja (ettevõtja, kolmas sektor, arvamusiidrid). See vähendaks poliitikat arengutegevuses. Kindlasti peab valitsus kiiremas korras kaardistama maavanema ülesanded ja omavalitsusliku iseloomuga kohustused kohalikule omavalitsusele määrama. Selline kaardistus likvideeriks ka oma aja minetanud ülesanded</p>	
Võtmesõnad: maavanem, regionaalareng, maakonna terviklik ja tasakaalustatud areng	
Võõrkeelsed võtmesõnad: county governor, regional development, county integral and balanced development	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia	
Kaitsmisele lubatud	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja:	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON	2
SISSEJUHATUS	4
1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD.....	7
1.1. Maavanema institutsioon Eesti haldussüsteemis	7
1.1.1. Poliitiline lähtekoht	11
1.2. Maakonna arendamise õiguslik raamistik	13
1.3. Tervikliku ja tasakaalustatud arengu põhimõtted	17
1.4. Regionaalpoliitika Eestis	22
1.4.1. Regionaalhaldus.....	26
2. UURINGU METOODIKA	29
2.1. Uuringu meetod ja valim	29
2.1.1. Metoodika.....	29
2.1.2. Valim	30
3. UURIMUSTULEMUSED	33
3.1. Uurimustulemuste kokkuvõte	33
3.2. Uurimustulemuste analüüs ja järeldused	38
KOKKUVÕTE	40
TABELITE JA JOONISTE LOETELU.....	42
VÕÕRKEELNE KOKKUVÕTE.....	43
KASUTATUD KIRJANDUS	44
LISA 1	48

SISSEJUHATUS

Käesolev lõputöö on koostatud teemal „Maavanema roll maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamisel“. Nimetatud teema on aktuaalne vähemalt kahel põhjusel. Ühelt poolt on päevakorral haldusterritoriaalne reform, mille üheks ajendiks on maavanema liigne koormatus erinevate ülesannetega ja teiselt poolt kehtiva regionaalpoliitika nõrkus, mis väljendub Eesti erinevate piirkondade arengu ja elukvaliteedi suures erinevuses.

Regionaalhalduse üheks probleemiks on maavanema ülesannet dubleeritus, näiteks sätestab Vabariigi Valitsuse seadus¹ (edaspidi VVS), et maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest peab hoolitsema maakonnas maavanem. Sama ülesanne on ka maakonna omavalitsuste liitudel. Nii maavalitsus kui omavalitsuste liit tegutsevad ühel territooriumil. Kohaliku Omavalitsuse Üksuste Liitude Seaduse² kohaselt on omavalitsuste liitude eesmärgiks maakonna jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühiste huvide kaitsmine. Samas pole maakonna arengukava koostamiseks õiguslikku alust, kuna seadus seda ei nõua ja dokumendis seatud eesmärgid pole seotud riigi eelarvepoliitikaga. Puudub riigilt saadav raha maakonna arendamiseks, samuti pole defineeritud mõiste „terviklik ja tasakaalustatud areng“.

Uurimist vajab ka ajakirjanduses kajastatav hüpotees, et maavanema roll on erakondlikult politiseerunud. Välja on kujunenud tendents, kus maavanema ametikohale ei kuulutata avalikku konkursi, koos esseede kirjutamisega ametikoha visioonist. Ametisse saab maakonna juht, kes on sobiv nii juhi kui isikuomadustega võimul oleva erakonna keskkontorile. Näiteks

¹ Vabariigi Valitsuse Seadus, 13.12.1995, jõustunud 01.01.1996 - RT I 1995, 94, 1628...RT I 2010, 20, 102, § 84.

² Kohaliku Omavalitsuse Üksuste Liitude Seadus, 6.11.2002, jõustunud 1.01.2003 - RT I 2002, 96, 565 ... RT I 2009, 54, 363, § 2 lg 2.

vabastati endine Harju maavanem teenistusest regionaalministri ja maavanema koostöö mittelaabumise tõttu. Kahtlemata on inimestel eriarvamused ja paljudel juhtudel on koostöö lõpetamine ainus võimalus. Autor juhib siin pigem tähelepanu asjaolule, et tegemist oli maavanemaga, kes kuulus keskerakonna ridadesse, uueks maavanemaks sai aga reformierakondlane.

Probleemiks on veel asjaolu, et maavanemal on raske täita kõiki õigusaktidest tulenevaid ülesandeid ja paljud neist ei ole enam ajakohased. Näiteks on Vabariigi Valitsuse „Demineerimistöõde korra kinnitamine“³ määruses kirjas, et plahvatusohtlike esemete hävitamiskohad määratakse igas maakonnas maavanema korraldusega. Seda määrust ei jälgi enam ükski maavanem, kuna sellega tegelevad otseselt Päästeameti demineerijad. Siseministeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonnajuhataja Väino Tõemets on öelnud, et maavanema kohustused on sätestatud 71 seaduses ja terves hulgas valitsuse määrustes, kokku ligi 400 õigusaktis. Maavanemal on üle 60 eri funktsiooni ja kogu maavalitsuse aparaadis rohkem kui 900 erinevat tööülesannet⁴.

Autori arvates on mõnedki maavalitsuse tegevusega seotud arusaamatused saanud alguse asjaolust, et sageli ei teata päris täpselt, millised on maavanema kohustused ja võimalused praeguses halduskorralduses.

Käesoleva **lõputöö eesmärgiks** on intervjueeritavate kaudu ja õigusaktide abil välja selgitada, milline on maavanema tegelik roll maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamisel kevadel 2010.a.

Lõputöö koosneb kolmest peatükist ning nende alapeatükkidest. Esimeses peatükis annab autor ülevaate maavanema institutsioonist Eesti haldussüsteemis, regionaalpoliitika lähtekohtadest. Autor täpsustab maakonna arendamise õiguslikke aluseid ning maakonna terviklikku ja tasakaalustatud arengu põhimõtteid. Samuti vaatleb autor lähemalt Euroopa Liidu regionaal- ja struktuuripoliitika lähtekohti.

³ Demineerimistöõde korra kinnitamine, vastu võetud Vabariigi Valitsuse 18.09.1998a. määrusega nr.201, jõustunud 30.09.1998 - RT I 1998, 81, 1354...RT I 2009, 65, 448.

⁴ Väino Tõemets, *Ülevaade maavalitsuste tegevusest*. (Siseministerium 2009).

See kõik on oluline mõistmaks, millest peab maavanem lähtuma ja mida tuleb arvestada maakonna arendamisel.

Teine peatükk kajastab uuringu meetodikat koos valimiga. Kolmandas peatükis toob autor välja uurimustulemuste kokkuvõtte koos analüüsiga.

Autor esitab käesolevas töös kaks hüpoteesi:

1. Maavanemad, sise- ja regionaalminister defineerivad maakonna terviklikku ja tasakaalustatud arengu mõistet erinevalt;
2. Maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengut pärsib maavanemate erakondlik politiseeritus

Täna lõputöö juhendajat MA Ero Liivikut ja kõiki uurimuses osalenuid maavanemaid, siseministrit ja regionaalministrit, kes leidsid tihedast töögraafikust hoolimata aega antud teemal vestelda ja jagasid lahkelt oma teadmisi ning kogemusi.

Kasulike nõuannete eest tänan ka Sisekaitseakadeemia lektorit Jana Järvikut ja major Enno Mõtsi Kaitseväge Ühendatud Õppeasutusest.

1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

1.1. Maavanema institutsioon Eesti haldussüsteemis

Maaomavalitsused tekkisid Eestis pärast Veebruarirevolutsiooni. Nimelt võttis Venemaa Ajutine Valitsus 30. märtsil 1917.a. vastu otsuse "Eesti kubermangu administratiivse valitsuse ja kohaliku omavalitsuse ajutise korra" kohta, millega määrati kindlaks Eestimaa kubermangu administratiivsed piirid. Maakondlikeks omavalitsusorganiteks said maakonnanõukogud (maavolikogud) ja maakonnaavalitsused. See kord kestis 1934.a. 1.aprillini, mil maavolikogud laiali saadeti. Kuid seegi olukord ei kestnud kaua – 1938. aastal maavolikogud taastati, 1940. aastal likvideeris need omakorda nõukogude võim. Maavolikogud määrati uuesti 1989. aastal ja kaotati taas 1993. aastal. 1940. aastal oli Eestis 11 maakonda, praegu on Eesti Vabariigis 15 maakonda⁵ ja 15 maavalitsust.

Kui VVS kohaselt 1996a. nimetas maavanema ametisse peaministri ettepanekul Vabariigi Valitsus kooskõlastatult maakonna kohalike omavalitsuste esindajatega viieks aastaks, siis käesoleval ajal nimetab maavanema ametisse regionaalministri ettepanekul Vabariigi Valitsus. Samuti lisab regionaalminister Vabariigi Valitsusele maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste üldkoosoleku arvamuse. Algselt oli VVS eelnõus sees, et maavanema kandidatuur loetakse kooskõlastatuks, kui seda toetab üle poole maakonna kohalike omavalitsuste esindajatest, kelle hulka kuuluvad igast maakonna kohaliku omavalitsuse üksusest üks volikogu liige ja vallavanem või linnapea⁶.

⁵Heiki Raudla, „Kodaniku raamat“ (Siseministeerium 2002), lk70.

⁶ Vabariigi Valitsuse Seadus ,152 SE I lugemine (12.10.1995, nr 152) , saadav Riigikogu kantselei arhiiv.

Veel märtsis 2004 pidi maavanema ametikoha täitmiseks korraldama avaliku konkursi. Konkursi viis läbi Vabariigi Valitsuse poolt määratud asjatundjate komisjon. Komisjon esitas regionaalministri kehtestatud nõuetele vastavad kandidaadid.

Eesti praktikast on näha, et omavalitsusliidu volikogu liikmete arvamus maavanemakandidaadi kohta pole määrav. Näitena võib siin tuua viimati ametisse määratud maavanemaid Jõgevamaal, Lääne-Virumaal ja Põlvamaal, kus kohaliku omavalitsusliidu volikogu ei andnud regionaalministri esitatud maavanema kandidaadile oma enamustoetust.

Kohaliku omavalitsusüksus (valla või linna) demokraatlikult moodustatud võimuorgan on sätestatud põhiseaduses, kuid maavalitsuse ja maavanema kohta seal märget pole. Maavalitsus on maavanemat teenindav ja maavanema juhtimisel töötav valitsusasutus.

1995a. tõsis VVS eelnõu aruteludel küsimus loobuda maavalitsuse nimetusest ja reorganiseerida maavalitsus maavanema kantseleiks, millega oleks muutunud ka valitsemise korraldus maakonnas tervikuna. See seisukoht leidis maavanemate nõupidamisel vastasseisu põhjendusega, et „sellega kaasneks riigiparaadi maakonnatasandi täielik ümberkorraldamine, mis puudutaks paljusid valitsusasutusi ja ka kohalikke omavalitsusi ning tooks kaasa ka suuri kulutusi ja halvaks riigijuhtimise maakonna tasandit pikaks ajaks (ümber korraldada osakondade töö, tellida uued sildid, blanketid, ümber paigutada ametnikud jne).“⁷

1996a. jaanuarini reguleeris maavalitsuse tegevust Maakonna valitsemiskorralduse seadus⁸, kuivõrd maavanem teostab aga valitsusvõimu, siis nüüdseks on maavanem ja maavalitsus eraldi peatükina välja toodud VVS-s.

Siseministerium sätestab, et maavalitsuste põhitegevusteks on maakorraldus-, maareformi-, sotsiaal- ja tervishoiu-, haridus-, noorsoo-, kultuuri-, spordi-, regionaalarengu-, planeeringu-, ettevõtlus-, majandus-, ühistranspordi-, rahvastiku toimingute-, perekonnaseisu-, infrastruktuuri-, ja keskkonnaalaste ülesannete täitmine, regionaalse arengu programmide elluviimine, infosüsteemidealase koostöö korraldamine ja kriisireguleerimisalase tegevuse

⁷Seletuskiri, Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu juurde, mis on viimistletud vastavuses Vabariigi Valitsuse 4.juuli 1995a. otsusega, saadav Riigikogu kantselei arhiiv.

⁸ Maakonna valitsemiskorralduse seadus RT I 1993, 51, 696, (kehtetu).

korraldamine ning Euroopa Liiduga seonduv riigisisene teavitustegevus maakonnas. Samuti ministereeriumide ja teiste täidesaatva riigivõimu asutuste ning kohalike omavalitsuste koostöö koordineerimine; perekonnaseisu- ja registritoimingute teostamine. Tähtsal kohal on ka riikliku järelevalve teostamine maakonna haridusasutustes; sotsiaalhoolekande programmide ja projektide väljatöötamine ning koordineerimine maakonnas; planeerimisalase tegevuse järelevalve maakonnas; hüpoteegipidaja ülesannete täitmine; maakonna riskianalüüside koostamine; energiasäästuprogrammide koordineerimine; tehingud ja arvestus riigivaraga; riigi eelarvevahendite kasutamise; Euroopa tugifondide projektide koostamine koostöös omavalitsustega; kohaliku omaalgatuse programmi maakondliku tegevuse korraldamine⁹ jt.

2005a lisandus maavalitsustele uue ülesandena teostada riigi kui ühistu liikme õigusi maaparandusühistutes ja “Südame- ja veresoonekonnahaiguste ennetamise riikliku strateegia 2005–2020” alusel loodud maakondlike tervisenõukogude ja maavalitsuste juurde loodud tervisetubade terviseedendusliku tegevuse koordineerimise funktsioon.

Kuigi Siseministeerium määratleb päris täpselt oma kodulehel maavalitsuste põhitegevused, on seal märkimata tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamise roll.

VVS § 84 sätestab seevastu, et maavanem esindab maakonnas riigi huve ning hoolitseb maakonna terviklikku ja tasakaalustatud arengu eest. VVS § 88 lg 1 sätestab, et maavalitsus on maavanemat teenindav ning maavanema juhtimisel töötav valitsusasutus. Seega on maavanem riigi esindaja maakonnas ja vastutab regionaalpoliitika elluviimise eest. Siseministeeriumi ja maavalitsuste koostööjuhend lisab “maakonnas on maavanema prioriteedid põhifunktsioonide täitmisel maakondlik arendustegevus ja riikliku järelevalve korraldamine.”¹⁰ Lähtuvalt sellest on maavanemal õigus teostada järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle.

Järelevalve korraldamine omavalitsuste üksikaktide üle on loomulikult vajalik, kuid võimalused omavalitsuste tegevusse sekkuda on piiratud. Justiitsminister Rein Lang ja teised poliitikud on täheldanud, et maavanema teostatud järelevalve ei ole vahetu järelevalve riikliku järelevalve tähenduses. Praegu saab maavanem teha üksnes ettepanekuid, mitte

⁹ Siseministeerium, „Regionaalhaldus – maavalitsused“, <http://www.siseministeerium.ee/14220>, (25.04.2010).

¹⁰ Siseministeerium, “Siseministeeriumi ja maavalitsuste koostöö juhend“ (2004), http://www.siseministeerium.ee/public/maavalitsuste_trykis_kodukale.rtf, (14.01.2010).

karistada ja üksikakte tühistada. Kohalik omavalitsus võib ettepanekutega arvestada, kuid ei pea seaduse järgi seda aktsepteerima. See veendumus on kõlanud nii halduskohtu kui ka ringkonnakohtu tasemel. Tallinna Halduskohus on asjas nr 3-07-1746 asunud seisukohale, et maavanema ettepanek kohaliku omavalitsuse täitevorganile ei ole viimasele siduv. Täpsustades, et selliseks juhuks, kus kohaliku omavalitsuse täitevorgan on jätnud maavanema ettepaneku realiseerimata või lausa keeldunud seda tegemast, on seadusandja näinud ette edasise toimimise korra: maavanemal on kohustus protestida vaidlusalune haldusakt kohtus ja siis otsustab juba kohus, kas maavanema protest ja eelnev ettepanek olid põhjendatud.¹¹

Probleemiks on ka maavanema järelevalve tähtaegade puudumine. Kui isik pöördub esmalt maavanema poole, võib see põhjustada halduskohtusse kaebuse esitamise tähtaja möödumise. Riigikohtu haldusõiguse analüütik Liina Kanger toob näite Tallinna Ringkonnakohtus lahendi nr 3-06-2214 punktides 10-11, kaebetähtaja ületamine ei ole vabandav. Ringkonnakohtus juhendub Riigikohtu 15. novembri 2004. a. määrusest nr 3-3-1-58-04, milles öeldakse, et isik on ise valinud vale organi, kelle kaudu oma õigusi taastada, ei lasu maavanemal vastutust isiku eksitusse viimise pärast ja isik on ise kohustatud järgima kaebetähtaegade kulgemist¹².

Enne 1940a. oli riiklik järelevalve kohalike omavalitsuste üle teisiti reguleeritud ja see oli range. „Omavalitsuste tegevuse otstarbekust hindavate instantside ring oli laiem kui õiguspärasuse kontrolli puhul, kusjuures kontrollitavaid akte ei pööratud täitmisele enne nende kinnitamist vastava instantsi poolt. See toimus reeglina ühe kuu jooksul, arvates akti kättesaamise päevast. Akti kinnitamata jätmise korral võis volikogu edasi kaevata vastavale ministrile, kuid sel alusel kohtusse pöördumise võimalust seadusandlus ette ei näinud. /.../ Kogukonna või riigi huvides (nende üle otsustas kontrollija) võis Vabariigi Valitsus siseministri ettepanekul saata laiali valla- või linnavolikogu ja kuulutada välja uued valimised.“¹³

„Üldistatult võiks maavanema ülesanded jagada riigivõimu ja omavalitsuste suhete vahendamiseks, täidesaatva riigivõimu poolt teostatava regionaalpoliitika korraldamiseks,

¹¹ V.V., T.E.V. ja J. K.-L. V. kaebused Harju maavanema 06.08.2007 korralduse nr 1734-k punkt 2 tühistamiseks, Tallinna Halduskohus, TlnHKo otsus 16. november 2007 haldusasjas nr 3-07-1746, p 4.

¹² Liina Kanger, „Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle“, kohtupraktika analüüs. (Tartu 2009), lk 8.

¹³ Vallo Olle, „Riiklikust järelevalvest kohaliku omavalitsuse üle Eestis enne 1940a.“, *Juridica* (1993), nr.3, lk.61-62

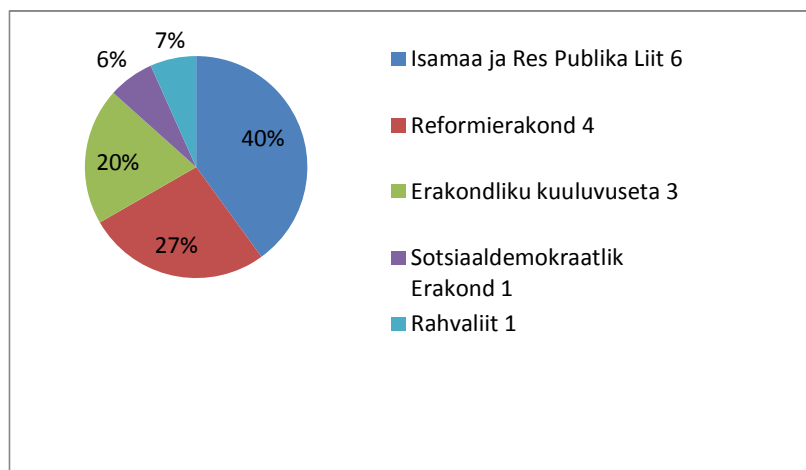
maavalituse töö korraldamiseks, täidesaatva riigivõimu tegevuse koordineerimiseks maakonnas ja kohalike omavalitsuste tegevuse üle järelevalve teostamiseks.¹⁴

1.1.1. Poliitiline lähtekoht

Vastavalt VVS on maavanemad on riigi esindajad maakonnas, kuid ametisse saamise kaudu on nad tihti poliitiliselt seotud omavalitsusjuhtide soosinguga. Lisades siia veel asjaolu, et eriti populaarseks muutub maakonna arengu eest seismine enne valimisi, kus maavanemast saab hääletekoguja erakonnale. Sellest hetkest alates on riigiasutus kaasatud poliitikasse. Endine maavanem Marko Pomerants on tunnistanud 2003.a. Maalehele, et maavanema ametiposti ei muutnud parteide mängumaaks keegi muu kui maavanemad ise. “Nüüd püüab valitsus oma mehed pukki panna,” sõnas Pomerants, lisades siiski, et alles jääb ka alternatiivi võimalus. “Res Publica seisukohalt peaksid kõrged ametipostid olema depolitiseeritud.“ Põllumajandusminister Helir-Valdor Seeder on öelnud samas artiklis, et erakondade ahvatlus oma mees ametisse saada on suur, kuna Eesti elu on politiseerunud.¹⁵

Hetkel kuulub Eestis koalitsiooni Isamaa ja Res Publica Liit ning Reformierakond, kokku 51 liikmega.

Erakondlik kuuluvus jaguneb maavanemate vahel järgnevalt:



Joonis 3. Autori koostatud: maavanemate erakondlik kuuluvus.

¹⁴ Kristjan Kenapea, „Maakonna valitsemise korraldus Eestis“, 4 *Juridica* (1996), nr 6, 290-291, lk 200

¹⁵ Sulev Oll, “Maavanemad politiseerisid oma ameti”, *Maaleht* 13.03.2003, http://www.maakodu.ee/index.php?old_rubriik=6216&old_art=24373&old_num=805 (30.03.2010)

Avaliku Teenistuse Seadusest (edaspidi ATS) lähtuvalt on maavanemad ametnikud ja sama seaduse eetikakoodeksi¹⁶ järgi peab ametnik olema oma tegevuses poliitiliselt erapooletu. ATSi algses tekstis oli 2004. aastani ette nähtud, et riigiametnik ei tohi kuuluda erakonna alaliselt tegutsevasse juhtorganisse, kontroll- või revisjoniorganisse. Kui lähtuda praktikast, kus ametnik vabastatakse ametist koostöö mittelaabumise pärast, siis jääb alati oht, et apoliitiline või opositsioonilises erakonnas olev ametnik (ka. maavanem) vabastatakse ja tema asemele valitakse ministrile erakondlikult lojaalne ametnik. Sellise poliitilise olukorra tekkimist on maandatud kantsleri ametikohal. Näiteks sätestab ATS¹⁷, et ministriumini kantsler vabastatakse teenistusest ministri hinnangul ministri ja kantsleri koostöö mittelaabumise tõttu teenistusest, kuid mitte enne aasta möödumist ministri ja kantsleri koos töötamise algusest. Erakonnaseaduse¹⁸ § 1kohaselt, aga on liikmete eesmärgiks poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu teostamine. Eesti Vabariigi põhiseadus¹⁹ ja Karistusseadustik²⁰ täpsustab, et kedagi ei tohi diskrimineerida poliitiliste veendumuste tõttu. Korruptsioonivastase seadusest²¹ lähtudes peavad maavanemad arvestama, et erakonnapoliitika varjus ei toimuks ametiseisundi kuritarvitamist. Seetõttu tuleb vaadata, millised on poliitiku (loe: maavanema) eetilised valikud: eeskätt ausus, usaldus, korruptiivsus, poliitilise võimu adekvaatne kasutamine jne.

Poliitika teema pole võõras ka mujal Euroopas. „Euroopas on poliitikud diskuteerinud teemal, milline peaks olema riigi osaluse vorm st. kas riik peaks ise tootma heaolu või ainult looma raamistiku ja heaolu tootmist garanteerima.“²²

¹⁶ Avaliku Teenistuse Seaduse lisa 1, 25.01.1995, jõustunud 01.01.1996 – RT I 1995, 16, 228...RT I 2010, 7, 29, punkt 11.

¹⁷ Avaliku Teenistuse Seadus, 25.01.1995, jõustunud 01.01.1996 – RT I 1995, 16, 228...RT I 2010, 7, 29, § 113¹ lg 2.

¹⁸ Erakonnaseadus, 11.05.1994, jõustunud 16.06.1994 – RT I 1994, 40, 654...RT I 2010, 9, 41, § 1 lg 1.

¹⁹ Eesti Vabariigi Põhiseadus, 28.09.1992, jõustunud 03.07.1992 – RT I 1992, 26, 349...RT I 2007, 33, 210, § 12

²⁰ Karistusseadustik, 06.06.2001, jõustunud 01.09.2002 - RT I 2001, 61, 364...RT I 2010, 17, 93, § 151 lg 1

²¹ Korruptsioonivastane seadus, 27.01.1999, jõustunud 28.02.1999 - RT I 1999, 16, 276...RT I 2010, 19,101, § 24.

²² Arnold J Heidenheimer, Hugh Hecl, ja Carolyn Teich Adams, *Võrdlev halduspoliitika*. (1995), Tõlkinud Külim

1.2. Maakonna arendamise õiguslik raamistik

Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (edaspidi ETHS) sätestab, et Eesti territooriumi haldusjaotus on Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks. Maakond on haldusüksus.²³

Tähtis seadus maakonna arengut silmas pidades on planeerimisseadus, kuna planeering on tervikliku ja tasakaalustatud arengu kavandamise vahend. Seadus arvestab ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid, arvestavad tingimusi säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks. Selle seaduse järgi on ruumiline planeerimine demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv, funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi. Maakonnaplaneering on rohkem strateegia, mille juurde kuuluvad kaardid on väga suure üldistusastmega ning kus näidatakse ära olulisemate infrastruktuuri elementide vajadus ning mõningad maakonna territooriumi kasutamise üldised tingimused. Üleriigiline planeering on riigi territooriumi pikaajalise arengu eesmärke määratlev ja nende elluviimise võimalusi kavandav dokument, mida vajadusel illustreeritakse sellele lisatud joonistega/skeemidega.²⁴

Maakondliku tasandi kujundab Eestis eelkõige riigisektor, kuna see mõjutab olulisel määral regionaalset tasakaalustatust ja hõlmab endas kindlat keskkonda. Selleks keskkonnaks on nii maavalitsused, koolid (kõrg- ja kutsekoolide võrgustik), riiklike inspeksioonide ja ametite erinevad üksused. Loomulikult on siin erisusi, kuna teatud regioonides on riik rohkem esindatud. Eestis on nendeks keskkondadeks Tallinn ja Tartu. Autor nõustub Mihkel Juhkamiga²⁵, kes on öelnud, et maakonnas teostatakse seaduse alusel riiklikku haldamist maavanema ja valitsusasutuste poolt.

²³ Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus, 22.02.1995, jõustunud 27.03.1995, RT I 1995, 29, 356...RT I 2006, 14, 111, §2 lg 1.

²⁴ Planeerimisseadus, 13.11.2002, jõustunud 01.01.2003, RT I2002, 99, 579...RT I 27.01.2010, § 1; § 6.

²⁵ Mihkel Juhkam, *Balti riikide omavalitsuste kaasamine Euroopa Liidu laienemisse. Regionaalpoliitika Eestis*, (Avatud Ühiskonna Instituut 2003), lk 4.

Kuna maakondades osutatakse inimestele väga suurt hulka avalikke teenuseid, siis nende teenuste olemasolu ja kvaliteet mõjutab suurel määral elukeskkonna kvaliteeti. Mida rohkem neid teenuseid pakutakse, seda parem on sotsiaal-majanduslik areng piirkonnas. Elukeskkonda lahkumine piirkondadest, kus puudub ühtne infrastruktuur omakorda halvendab kohalike arenguvõimalusi veelgi. Lahkuvad suuremalt jaolt ikka haritumad ja aktiivsemad noored kui täiskasvanud. Haldusõiguse dotsent Vallo Olle on kirjutanud, et „maakond peaks olema kultuuriliselt ja majanduslikult terviklik, et ta moodustaks ühise sotsiaalse ruumi.“²⁶ Tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamiseks on olemas maakondlik arendustegevuse programm, mille eesmärgiks on (Siseministeeriumi²⁷ kodulehe andmetel) toetada ja rahastada projekte maakonna sotsiaal-majanduslikku arengut takistavate kitsaskohtade lahendamiseks, regionaalarengu stimuleerimiseks ja maakonna arengueelduste tugevdamiseks ning paremaks kasutamiseks.

Põhirõhk on siis maakonna turundamisel, uuringute ja analüüside tegemisel. Sellest programmist saadavate vahendite kasutamist reguleerib maavalitsus, vahendid eesmärkide teostamiseks tulevad Siseministeeriumist.

Regionaalne areng on sõltuv haridussüsteemist, inimkapitalist, poliitilistest ja majanduslikest süsteemidest. Maakond on regionaalpoliitiline mõiste, mis väljendub ka riigi suhtumises, kuna paljud regionaalpoliitilised otsustused on antud maakonna tasandile, näiteks KOIT-kavade maakondlike pingeridade koostamine²⁸ perioodil 2007-2013 struktuuritoetuse seaduses.²⁹ Struktuurifondide projektidel jaoks on maakonna arengustrateegia oluline. Paraku ei ole maakonna arengustrateegia kui dokument ennast õigustanud, kuna pole kohalikele omavalitsustele ja teistele ametkondadele siduv. Küll lähtutakse struktuurifondidest toetuse saamisel maakonna arengustrateegiast, sest vastasel korral ei leia projekt kindlasti rahastamist. Samuti leiab autor, et arengustrateegiat tehakse ainult kindlale regioonile

²⁶ Vallo Olle, *Munitsipaalõigus* (Kirjastus Juura 2004) lk 206.

²⁷ Siseministeerium, „Maakondliku arendustegevuse programm“, <http://www.siseministeerium.ee/17855/>, (06.05.2010)

²⁸ Jarno Laur, „Kohalike omavalitsuste ühisasutused kui lahendus regionaaltasandi halduses: Järvamaa näide“, lõputöö, Tartu Ülikooli Narva Kolledži Ühiskonnateaduste lektoraat (2008).

²⁹ Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus, 7.12.2006, jõustunud 1.01.2007 - RT I 2006, 59., 440...RT I 2009 34, 227.

mõeldes, ei arvestata naabermaakonna ega lähtuta riigi arengust tervikuna. Sellisel juhul ei saagi rääkida kogu Eesti ühtlasest regionaalsest arengust. Viimase kümnendi jooksul on peaaegu kõigis maakondades, lisaks kohustuslikule maakonnaplaneeringule, koostatud kõigele vaatamata maakondade arengustrateegiad. Kuna maavalitsustel on rahalisi vahendeid vähe, siis on paljudel juhtudel maakonna arengustrateegiad sõlmitud ühiskondliku kokkuleppe alusel. Sellisel juhul on koostööpartneriks maakondlik omavalitsusliit, arenguagentuur, kohalik omavalitsus ja sotsiaalsed huvigrupid. Maavanem on ühiskondliku läbirääkija rollis või siis arengutegevuse propageerijana, parandades seeläbi maakonna mainet. Maakonna arendamisele aitavad kaasa igas maakonnas paiknevad maakondlikud arenduskeskused. Pakkudes tasuta nõustamisteenust (rahastamise meetmete ja projektide, koolituste ning muude nõustamise ja koostöö võimaluste kohta) ettevõtetele, kohalikele omavalitsustele, riigiasutustele, mittetulundusühingutele ja sihtasutustele. „Taolised keskused loodi või osaliselt reorganiseeriti juba olemasolevate põhjal kolme sektori nõustamiskeskusteks aastal 2003.”³⁰ Koostöös Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse ja Siseministeriumiga aidatakse kaasa Eesti regionaalarengule suunatud programmide elluviimisele. Nendeks programmideks³¹ on: kohaliku omaalgatuse programm; piirkondade konkurentsivõime tugevdamise väikeprojektide programm; piirkondliku arengu kavandamise programm; Setomaa arengu programm; Kihnu regionaalprogramm; Peipsiveere programm; hajaasustuse veeprogramm; hajaasustuse elektriprogramm; regionaalsete kolledžite kui piirkondlike kompetentsikeskuste arendamise programm.

Maakonna arengu olulisteks dokumentideks on ka omavalitsustes valdade ja linnade üld- ning detailplaneeringud, mis koostati üleriigilise planeeringu alusel. Üleriigiline planeering Eesti 2010.³² aluseks oli 1995. – 2002. aastatel kehtinud Planeerimis- ja ehitusseadus. See on pikaajaline strateegiline kava, mis mõeldud kogu majandusarengu soodustamiseks ning jätkusuutliku keskkonna loomiseks. Näiteks pakub see välja, kuidas linnade areng võiks kaasa aidata ümbritsevate maapiirkondade arengule jne. Maavanem saab üldplaneeringu osas teha ettepanekuid riiklike infrastruktuuride arenguks ja vastutab, et riiklikest piirangutest kinni

³⁰Erle Rikamann, et al, *Kodanikualgatuse edendamise tugistruktuurid kohalikes omavalitsustes*, (Eesti Humanitaarinstituut, Tallinna Ülikool 2007), lk 43.

³¹ Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, ”Ülevaade EAS-i programmidest ja toetustest”, <http://www.eas.ee/index.php/uelevaade-eas-i-programmidest-ja-toetustest/ueldist>, (09.12.2009).

³²Aadu Kesipaik, „Üleriigiline planeering Eesti 2010“, http://www.seit.ee/agenda21/EA21/2_01e2010.html (13.01.2010).

peetakse. Loomulikult saab maavanem teha ettepanekuid ka teiste objektide osas. Riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste isikute vahelisi suhteid planeeringute koostamisel reguleerib aga planeerimisseadus.

Vastvalminud 2009.a. Eesti Inimarengu Aruanne täpsustab, et „spetsiifilise normatiivse perspektiivi regionaalarengule pakuvad maakonnaplaneeringute sotsiaalse infrastruktuuri teemaplaneeringud, mis keskenduvad omavalitsusüksuste tasandist madalamale kodukantide tasandile. Planeeringutes kirjeldatakse inimese elukeskkonna seisukohast oluliste põhiteenuste olemasolevat ja soovitatavat paiknemist, sidumata samas arenguvajaduste täitmist ühegi konkreetse institutsionaalse struktuuriga ega ka rahaliste vahenditega.“³³

Tervikliku ja tasakaalustatud maakonna arengu tagamiseks on välja pakutud maavanema institutsiooni tugevdamist. 2004.a. hakati regionaalministri Jaan Õunapuu algatusel välja töötama regionaalarengu suunamise seaduse eelnõud. Selle seaduse kontseptsiooni alusel³⁴ oleks maavanema ülesandeks tagada maakondliku programmi arengustrateegia ja tegevuskava kooskõla Vabariigi Valitsuse poolt määratletud strateegiliste dokumentidega, maakonnaplaneeringu ja kohalike omavalitsuste arengukavadega ning selle sidumiseks riigi eelarveprotsessiga. Maavanem algatab kümneaastase arengustrateegia ja selle põhjal nelja-aastase tegevuskava koostamise, millele taotletakse riigieelarvelist toetust.

Samas, kui riik tegeleb maakonna arendamise kavandamisega, siis on see euroopaliku halduskultuuri seisukohalt subsidiaarsusprintsipi rikkumine. Euroopa Liidus käsitletakse regionaalpoliitika elluviimise mõttes regionina ikkagi teise tasandi omavalitsust või omavalitsusüksuste koostööpiirkonda.

Tuleb täpsustada, et arengustrateegia *suunav dokument*, milles on kirjas üldised tegevusvaldkonnad ja suunad, visioon ja strateegilised eesmärgid ning konkreetsed tegevuskavad pikas perspektiivis. Arengukava seevastu koostatakse lühemaks perioodiks. *Oluline on, et regionaalsed ja kohalikud võimuorganid oleks kohaliku arengu planeerimisel partnerid, vastasel juhul võib juhtuda, et plaani ei ole võimalik ellu viia, kuna see ei vasta*

³³ SA Eesti Koostöö Kogu, “Eesti Inimarengu Aruanne 2009” (AS Eesti Ajalehed 2010), lk 64.

³⁴ Regionaalse arengu suunamise seaduse eelnõu. Kontseptsioon 2008

kogukonna vajadustele.³⁵ Mõistel kogukond on mitu definitsiooni. Iga aktiivne, vabatahtlik kodanik võib olla erinevate kogukondade liige, mis baseerub kas siis geograafilisel asukohal, poliitilistel veendumustel, sotsiaalsel interaktsioonil, kultuurilistel huvidel, usul jne. Et tagada ühiskonna arengu jätkusuutlikus peavad kogukonnad olema valmis muutusteks. Kogukonna teemat uurinud Marie Weil³⁶ peab tähtsaks ka kogukonna planeerimisoskust – kogukonna poolt juhitud planeerimine aitab ära hoida negatiivseid mõjusid ning muudab kogukondi sotsiaalselt ja poliitiliselt mõjukamaks. Sellisel viisil on osalusplaneerimine üks kriteerium, kuidas hinnata kodanike seotust demokraatliku ühiskonnaga.

1.3. Tervikliku ja tasakaalustatud arengu põhimõtted

Regionaalse tervikliku ja tasakaalustatud arengu probleemistikust on esimest korda juttu ka 2009a. inimarengu aruandes. Selle aruande järgi on olukord tõsine, kuna regionaalarengu tasakaalustamise seisukohalt on Eesti tagantpoolt teine Euroopa riikide hulgas. Inimarengu aruanne märgib, et Harjumaa annab 60% kogu sisemajanduse kogutoodangust, ülejäänud 40%. Tähtis on ka asjaolu, et ükski maakond peale Harjumaa ei ületa Eestimaa sisemajanduse kogutoodangu maakondade keskmist. 1996-2007 on pigem asi muutunud halvemaks³⁷. Maakonnad arenevad väga erinevas tempos ja paljud neist on valmis enda peale võtma palju suuremat vastutust paikkonna arengu eest kui seadus seda ette näeb. Siiani on Eesti arengut suunatud valdkondlike arengukavade toel, „riigil puudub üldine arengu kavandamine territoriaalsest printsiibist lähtuvalt. Maakondade arengukavade koostamist ei nõua tänases Eestis ükski õigusakt.“³⁸

Eesti Vabariigi põhiseaduse preambulas on kirjas, et Eesti Vabariik on loodud "kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvetele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus."³⁹ Sisekaitseakadeemia lektor Sander Põllumäe tõdeb, et

³⁵ Hugh Macmillan., Mahen Tampoe. (2000) „*Strategic management*“, (Oxford: University Press) p 12.

³⁶ Marie Weil, “*The Handbook of Community Practice*”, (USA. Sage Publication 2005).

³⁷ *Eesti Inimarengu aruanne, sopra nota 32*, lk 64

³⁸ Seletuskiri, “ Regionaalarengu suunamise seaduse” eelnõu juurde, (2007), <http://www.neti.ee/cgi-bin/cache?query=Regionaalarengu+suunamise+seaduse&alates=0&url=http%3A%2F%2Fwww.ell.ee%2F7975> (25.03.2010).

³⁹ Justiitsministeerium, „Põhiseaduse preambula“, <http://www.just.ee/10719>, (01.05.2010).

Eesti ühiskonna edu ja üldine kasu on tagatud, kui riik kasutab meetmeid Eesti riigi ja tema territooriumi kui terviku arendamiseks ning üldiste huvide edendamiseks⁴⁰.

Eesti Regionaalarengu strateegia aastateks 2005-2015a. on kirjas riigi regionaalpoliitika üldeesmärk aastani 2015: „Kõigi piirkondade jätkusuutliku arengu tagamine, tuginedes piirkondade sisestele arengueeldustele ja eripäradele ning pealinnaregiooni ja teiste linnapiirkondade konkurentsivõime kvalitatiivsele arendamisele. Eesti tervikliku ja tasakaalustatud regionaalse arengu saavutamise huvides on kaasnevaks eesmärgiks rahvastiku ja majandustegevuse pealinnapiirkonda koondumise pidurdamine“.⁴¹

Hetkel on olukord riigis aga teine. Vaadates kasvõi riigisektori paiknemist Eesti territooriumil, saame tõdeda, et *kolm neljandikku kõigist riigiasutuste ning põhiseaduslike institutsioonide 35 000 töötajast on ametis Harjumaal ja Tartumaal asuvates asutustes, sealhulgas Harjumaal 60% ja Tartus 15%. Riigiasutuste töötajate osakaal Harju- ja Tartumaal moodustab 7% kõigist tööga hõivatutest. Liites siia ka avalik-õiguslike asutuste nagu ülikoolid või Rahvusringhääling töötajaskonna, tõuseb Harju- ja Tartumaal riigitöötajate osatähtsus veelgi.*⁴²

Eesti regionaalne arendustegevus peab olema selge suunitlusega. Iga maakond lahendab maakonna (ka. riik) territoriaalset arengut omal moel – näiteks Järvemaal tehakse tihedat koostööd omavalitsusliiduga, samas Põlvemaal koosneb arengukava üksnes maavalitsuse visioonist ja Hiiumaal puudub maakonna arengukava, kui dokument ja riigi sektor koondab oma väed pealinna. See viimane on küll positiivne Harjumaa jaoks.

Maakonna ülim arengueesmärk saab olla vaid heaolu tõus ja tulevaste arenguvõimaluste tagamine ja riigiteenuste kättesaadavus, eeldusel et maakonnas on inimressurss säilinud. Kui aga regioonist kaob elanikkond st., et nad valivad teise keskkonna, kus asjade korraldamine on kergem ja nad lahkuvad maakonnast, siis on piirkonna areng võimatu. Välja on töötatud erinevaid programme geograafiliste piirkondade arengu soodustamiseks, kuid Eestis on regionaalsed erinevused säilinud. Tendents on selle suunas, et ka noored ja ettevõtlikumad inimesed rändavad keskkonda, kus on rohkem töökohti, haridusasutusi, parimad

⁴⁰ Sander Põllumäe, „Kaugtöö rakendamine riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuses“, magistritöö, Tallinna Tehnikaülikooli Humanitaar- ja Sotsiaalteaduste Instituut, (2003).

⁴¹ Siseministerium, “Eesti Regionaalarengu Strateegia 2005-2015.a.“, (2005), lk 18.

⁴² *Eesti Inimarengu aruanne, sopra nota 32*, lk 59.

ravivõimalused jms. Võimendunud on Tallinna ja ülejäänud piirkonna eristumine. Riigikontrolli äsja valminud audit „Riigiteenuste kättesaadavus maakondades“ näitab, et *kui võtta aluseks rahvastikuregistri elukohtade andmed ning lähtuda maakonna ühistranspordi sõiduplaanidest ja riigiasutuste lahtioleku aegadest, siis jõuamegi järeldusele, et märkimisväärset hulgal inimestel kulub pea terve päev või isegi enam selleks, et saaks riigiga korda aetud need asjad, kus riik soovib inimest näost näkku näha või kus teenus on piisavalt keeruline ja inimesed ise eelistavad riigiasutusse kohale tulla.*⁴³ Sellest lähtuvalt on oluline, et riik reformiks riigiasutusi ühtsetel eesmärkidel ja et olukord ei muutuks veelgi halvemaks.

Tervikliku ja tasakaalustatud areng oli prioriteediks 90ndate lõpus. Nimelt 1999a kolmikliidu (Eesti Reformierakonna, Isamaliidu ja Mõõdukate) koalitsioonilepingu preambulas⁴⁴ märgiti: koalitsioon lubab töötada selles suuna, et riik täidaks igas eluvaldkonnas heaperemehelikult kõiki temale pandud funktsioone Eesti riigi ja rahva hüvanguks. See tähendab sotsiaal- kui ka regionaalpoliitika täiustamist, soodsa keskkonna loomist majanduse arenguks. Eesmärgi seadmist, et Eesti peab arenema kui terviklik, ilma et ühtki piirkonda eelistataks teisele.

Arvestada tuleb ka fakti, et terviklik ja tasakaalustatud areng on Eesti seadusandluses määratlemata mõiste. Kuigi VVS on maavanema ülesandeks pandud maakonna tasakaalustatud areng, ei selgu seaduse seletuskirjas, mida selle all mõeldakse. Lähtuvalt sellest saab seda erinevalt tõlgendada. See võib omakorda tekitada olukorra, kus erinevates Eestimaa regioonides mõistetakse seda tegevust erinevate organisatsioonide lõikes erinevalt.

2009a. valminud maavalitsuste tööanalüüs annab seletuse⁴⁵, et laiema tõlgendamise viisina võiks maavanem oma äranägemise järgi otsustada, millised on maakonna arengu seisukohast vajalikud funktsioonid ja nende täitmise maht. Seega tegeletakse funktsioonidega, mis ei tulene ühestki maavalitsuse funktsioone käsitlevast õigusaktist. Kitsa tõlgendamisvõimaluse korral tuleks, aga VVS § 84 p 1 rakendamisel lähtuda teistes õigusaktides sätestatud konkreetsetest tegevustest (nt riiklike regionaalarengu programmide rakendamine maakonnas,

⁴³ Urmet Lee, “Riigiteenuste kättesaadavus maakondades”, (Riigikontroll 2010)

⁴⁴ Eesti Vabariigi Valitsus, „Eesti Reformierakonna, Isamaliidu ja Mõõdukate koalitsioonilepe 1999“, <http://www.valitsus.ee/?id=7099>, (23.02.2010).

⁴⁵ Marilin Tamm, “Maavalitsuste tööanalüüs Harju, Jõgeva, Lääne, Põlva ja Rapla MV näitel” (2009), http://www.siseministeerium.ee/public/Maavalitsuste_tanalisi_kokkuvete.pdf (22.03.2010)

maakonna ja maakonna teemaplaneeringute koostamise korraldamine). Teisisõnu esindab maavanem riigi huvisid maakonnas ning hoolitseb maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamise eest sellises ulatuses, mis on toodud teistes õigusaktides hoidudes võtmast täiendavaid funktsioone. Praeguses olukorras lähtutakse maavanema kohustuste laiemast tõlgendusest.

Euroopa Liidu regionaalpoliitika peab tasakaalustatuse all võrdsete arengueelduste loomist kõigile Euroopa Liidu piirkondadele, aga samuti vabaturu majandusprotsessidest tekkivate sotsiaalsete tagasilöökide leevendamist; terviklikkus all aga piirkondade arendamist nende keskuste ja ääremaade vastastikusest koostoimest lähtudes⁴⁶.

Praegune koalitsioonileping (Reformierakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu programm aastateks 2007 – 2011) peab tervikliku ja tasakaalustatud arenguna silmas üksnes järgnevaid ülesandeid:

- 1) *parandada maapiirkondade infrastruktuuri, teid ja energiavarustust;*
- 2) *tagada ühistranspordi valdkonnas reisirongiliikluse tõstmine kvalitatiivselt uuele tasemele;*
- 3) *viia lõpule Saaremaa püsiühenduse tasuvuse ja keskkonnamõtjude uuringud, ning alustab Saaremaa püsiühenduse rajamist eesmärgiga rajada aastaks 2015 püsiühendus;*
- 4) *suurendada riigimaanteede tolmutõrjevahendeid eesmärgiga muuta tolmuwabaks kõik suurema liiklusintensiivsusega riigimaanteed;*
- 5) *rakendada külainfrastruktuuri (kaevud, hüdrorajatised jms) rajamise toetamise programmi riigipoolse finantseerimisega 100 miljoni krooni ulatuses aastas*
- 6) *toetada ühenduse parandamist väikesaartega.*⁴⁷

⁴⁶Mait Rei, *Regionaalse ühtsuse ja regionaalpoliitika kujunemine Euroopa Liidus ja Eestis* (Kirjastus AS Võru Täht 2000) lk 18.

⁴⁷ Eesti Vabariigi Valitsus, "Valitsusliidu programm aastateks 2007 – 2011", <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:w3QXxs4zAngJ:www.valitsus.ee/%3Fid%3D1307+koalitsioonileping&cd=1&hl=et&ct=clnk&gl=ee>, (01.05.2010).

Eestis peab maavanem tagama maakonnas tervikliku ja tasakaalustatud arengu, looma soodustusi näiteks ettevõtlus- ja majanduskeskkonna arendamiseks, kuid finantseerimise väike maht ei võimalda seda teha. On olemas regionaalne raamprogramm (Regional Framework Operations – edaspidi RFO), mis on rahastamiselt kõige suuremahulisem ja on mõeldud regiooni kui terviku arendamiseks. Programm hõlmab strateegilist koostööd regionaalsete valitsusasutuste või avalikes huvides tegutsevate ja/või avalikke funktsioone täitvate regionaalsete organisatsioonide vahel, mis on loodud regionaalarenguga seotud uudsete lähenemiste ühiseks väljatöötamiseks konkreetsetel teemadel Et taotleda raha RFO koostöövormi kaudu peab projekt hõlmama kogu regiooni.⁴⁸ Eesti kui terviku jaoks oleks see kõige kasutoovam koostööprojekti vorm, kuid riik pole seda võimalust saanud kasutada. Põhjuseks asjaolu, EL on Eesti käsitletav kui üks regioon ja Eestis pole organisatsiooni, mis Eesti maakondi ja omavalitsusi ühtselt esindaks. On olemas Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit, kuid nendesse kuulumine on vabatahtlik. RFOst on rahastatav näiteks Soome riigi areng.

Võrreldes Eesti olukorda Soomega, sest ka seal on ühetasandiline omavalitsussüsteem, siis seal on terviklik ja tasakaalustatud areng tunduvalt parem.

Soomes on maakonna arengufunktsioon regionaalnõukogul. Regionaalnõukogu koosneb kohalike omavalitsuste volikogude delegeeritud esindajatest. Peamiseks nõukogu ülesandeks vastutus regiooni üldise arengu eest, EL projektide elluviimise ja koordineerimise eest.⁴⁹ Samas tuleb koostada regionaalseid arengu- ja planeeringudokumendid. Erisusena tuleb märkida seda, et omavalitsusüksuste kuulumine regionaalnõukogusse on kohustuslik.

Soomes on regionaalse arengu korraldamise aluseks „Regionaalarengu seadus”, millega reguleeritakse regionaalarengut puudutavate kavade ja programmide väljatöötamist ja elluviimist. Tegevust koordineerib siseministerium. Kohustuslikud regionaalplaneeringu dokumendid on regionaalarengu strateegia, regionaalarengu programm ja regiooni maakasutusplaneering. Strateegia koostatakse maakasutus- ja ehitusseaduse alusel 20-30

⁴⁸ Euroopa Liidu Struktuurifondid, *Sissejuhatus Euroopa Liidu Struktuuripoliitikasse ja Struktuurifondidesse* (Tallinn 2009) lk 58-63.

⁴⁹ OECD 1997 *Managing across levels of government - country case studies*”, <http://www.oecd.org>, (01.05.2010).

aastaks ja see määratleb regiooni arengu kaugemaid eesmärgi.⁵⁰ Seaduse eesmärgiks on vähendada erinevusi regionide arengutasemetel, parandada isikute elutingimusi ja edendada regionidevahelist tasakaalustatud arengut. Seaduses sätestatakse riigieelarvest eraldiste tegemine läbi siseministeeriumi haldussektori, samuti riigi kaasfinantseering EL toetuste saamiseks.

Regiooni üldplaneeringus (maakasutusplaneeringus) ja regionaalse arengu programmis ehk arengukavas on eesmärgid seatud.

Strateegia ei ole kodanikele ega alama astme planeeringutele õiguslikult siduv. Regionaalarengu programmid, mis põhinevad regiooni potentsiaalil ja vajadustel, koostatakse iga nelja aasta tagant. Rahastamisküsimused otsustatakse kaheks järgneva aastaks. Tegevuskava on üles ehitatud põhimõttel, et see kajastaks järgmise kahe aasta investeeringutoetuste vajadusi ja see esitatakse rahastamiseks vastavatele ministeeriumitele.⁵¹ Erinevuseks on see, et regiooni arengu kavandamine ei ole Soomes ainult haldusorgani vaid ka omavalitsuste koostööorganisatsiooni pädevuses ja tähelepanu on rohkem strateegilisel arengu kavandamisel.

1.4. Regionaalpoliitika Eestis

Regionaalpoliitikaga hakati Eestis otseselt tegelema taasiseseisvunud Eestis aastal 1994, mil võeti kasutusele Eesti regionaalarengu kontseptsioon. Selle kontseptsiooni alusel defineeriti esimest korda ka mõiste regionaalpoliitika. Regionaalpoliitika olemust defineeriti järgnevalt: *regionaalpoliitika on avaliku võimu sihipärane tegevus riigi kõigi piirkondade arengueelduste edendamisel ning sotsiaal-majandusliku arengu tasakaalustamiseks, lähtudes nii piirkondade kui ka riigi huvidest tervikuna.*⁵²

Loomulikult oli regionaalpoliitika lähtekohad formuleeritud ka enne Eesti riigi taasiseseisvumist, kuna sooviti muuta Eesti arengupoliitikat Nõukogude Liidust vähem

⁵⁰ COMMUN – The Baltic Sea Conceptshare (2007) “Promoting Spatial Development by Creating COMMONscapes – COMMUN”, BSR INTERREG III B Project (2004-2007).

⁵¹ Alueiden kehittämislaki 12.7.2002/602 Finlex. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi>, (01.04.2010).

⁵² Mait Rei, *Regionaalse ühtsuse ja regionaalpoliitika kujunemine Euroopa Liidus ja Eestis* (Kirjastus AS Võru Täht 2000) lk 19.

sõltuvaks ning et Eesti saaks kiirelt üle minna turumajandusele. Tallinna Tehnika Ülikooli regionaalpoliitika õppetooli professor Sulev Mäeltsemees on öelnud, et *regionaalpoliitika enda vajaduse tekitab turumajandus*, „esmakordselt mainiti Eestis regionaalpoliitika põhimõtteid, vajalikkust ja eesmäärke 1989. aastal IME (Iseseisvalt Majandav Eesti) kontseptsioonis, kus oli eraldi peatükk regionaalpoliitikast.“⁵³

Regionaalpoliitikast räägitakse siis, kui leitakse, et teatud regioonid erinevad üksteisest ja neid erinevusi on hakatud tasakaalustama valitsuse otsuste alusel, jälgides regiooni terviklikku arengut. Seega on regionaalpoliitika eesmärgiks terviklik ja tasakaalustatud areng, et vähendada arenguerinevusi Eestis, mis peab baseeruma nii kohalikule algatusele kui riigi toetusele. 2009a. Eesti Inimarengu aruanne annab ülevaate valitsuse tegevusest regionaalpoliitikas. Nimelt sisaldab regionaalpoliitilisi strateegilisi otsuseid ka mitu teist riiklikku arengukava, samas on dokumente, kus see praktiliselt puudub. „Näiteks on tugev regionaalne mõõde kutseharidussüsteemi, transpordi ja haiglavõrgu arengukavadel. Samas puudub see sisuliselt Eesti Lissaboni strateegia rakendamise tegevuskavas, piirdudes õpetajate lähtetoetusele regionaalsete piirangute seadmisega. Eesti konkurentsivõime arengukavas on regionaalpoliitiline dimensioon kajastatud kahes aspektis – kavas arendada välja piirkondlikud valdkondlikult spetsialiseerunud kompetentsikeskused väljaspool Tallinna ja Tartut ning kogu Eestit katva kiire interneti võrgustiku väljaarendamine maapiirkondade elanikkonnale ning ettevõtlusele vajalike teenuste loomiseks ja pakkumiseks. Eesti välisinvesteeringute ja ekspordi tegevuskava 2009–2011 kirjeldab ühe olulise algatusena regionaalsete ekspordiinkubaatorite pilootprojekti elluviimist, kuid regioonide all mõeldakse siin teisi riike ja nende rühmi. Samuti avaldatakse strateegias seisukoht, et Eestile piisab kahest suurest tööstusalast.“⁵⁴

Regionaalvaldkonnaga tegeleb Eestis Siseministeerium. „Regionaalhalduse valdkonnas Siseministeerium analüüsib, kavandab ja koordineerib riigi regionaalhalduse poliitikat ning osaleb vastavate õigusaktide eelnõude koostamisel, menetlemisel ja ettevalmistamisel /.../ Riigi regionaalhaldust teostavad Siseministeeriumi valitsemisalas asuvat maavalitsust ja

⁵³ Sulev Mäeltsemees *Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I. Euroopa integratsioon* (Tallinna Tehnikaülikool 2002) lk18.

⁵⁴ SA Eesti Koostöö Kogu 2010 “Eesti Inimarengu Aruanne 2009” (AS Eesti Ajalehed), lk 64

keskvalitsusasutuste kohahaldusüksused (ministeeriumide otsesed allüksused, ministeeriumide hallatavate riigiasutuste allüksused, ministeeriumide valitsemisala asutuste allüksused, valitsusasutuste allüksused)⁵⁵“.

Vaatamata sellele, et VVS määratleb Siseministeeriumi valitsemisalana regionaalarengu kavandamise ja koordineerimise oli regionaalpoliitika pikka aega reguleeritud kahe dokumendiga. Vabariigi Valitsuse otsusega heaks kiidetud Regionaalpoliitika kontseptsioon⁵⁶ ning Eesti regionaalarengu strateegia.⁵⁷ Viimasel oli Eesti jaoks oluline roll, kuna läbi selle strateegia toimus Eesti regionaalpoliitika põhimõtete ühtlustamine põhilisemate Euroopa Liidu regionaalpoliitiliste seisukohtadega.

Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga võeti kasutusele Euroopa Liidu regionaal- ja struktuuripoliitika lähtekohad. Regionaalpoliitika tähtsaimateks printsiipideks sai programmilisus, partnerlus, lisanduvus, subsidiaarsus, järelevalve-hindamine ja kontsentreeritus.

- **Programmilisus** on EL regionaalpoliitika tähtsaim põhimõte. Põhielemendiks on perspektiivitundega koostatud strateegilised arengukavad, mis hõlmavad kõikide poliitikate raames antud regioonis teostatavaid tegevusi.⁵⁸

Mihkel Juhkam annab oma uurimuses täpsema seletuse nii, „maakonna territooriumi arengu üldistatud käsitlemiseks näeb planeerimisseadus ette maakonnaplaneeringu koostamise. Riigi territooriumi ja asustuse arengu põhimõtted ja suundumused ning regionaalse arengu kujundamise ruumilised alused määratletakse Vabariigi Valitsuse algatatud ning Keskkonnaministeeriumi korraldamisel koostatavas üleriigilises planeeringus..⁵⁹“

⁵⁵ *Regionaalhaldus – maavalitsused, supra nota 10*

⁵⁶ „Regionaalpoliitika kontseptsioon“, Vabariigi Valitsuse 1994. aasta 13. detsembri istungil heaks kiidetud - RTL 1995, 44, 1504, (kehtetu).

⁵⁷ „Eesti Regionaalarengu Strateegia“, kiidetud heaks Vabariigi Valitsuse 16.novembei 1999.a. istungil, päevakorrapunkti nr.24 alusel.

⁵⁸ Euroopa Liidu Struktuurifondid, *Sissejuhatus Euroopa Liidu Struktuuripoliitikasse ja Struktuurifondidesse* (Tallinn 2009) lk 48-53.

⁵⁹ Juhkam, *Balti riikide omavalitsuste kaasamine Euroopa Liidu laienemisse. supra nota 24.*

- **Partnerlus.** Programmide väljatöötamisel, elluviimisel, järelevalves ja kontrollis osalevad kõik riigi, regiooni ja kohaliku omavalitsuse organid ning sotsiaalsed partnerid ja huvigrupid.
- **Lisanduvus.** Regionaalpoliitilisi programme finantseeritakse lisaks liikmesriigi eelarvele ja erasektori panusele täiendava veel EL allikatest.
- **Subsidiarsus** tähendab programmi ja abinõude rakendamist ning haldamist selleks kõige sobivamal haldustasemel. Valitsus ei tea kohalikku olukorda ning ei oska ka hinnata projekti vastavust regionaalsele eesmärkidele.
- **Järelevalve-hindamine** Programmide jooksul on ette nähtud nende jooksev järelevalve. Programmi järelehindamine on vajalik kogu tegevusele erapooletu hinnangu andmiseks. See viiakse tavaliselt läbi konkursi korras valitud erapooletu hindaja poolt.
- **Kontsentreeritus.** Toetusprogrammid keskenduvad kas teatud programmilistele eesmärkidele või konkreetsetele geograafilistele piirkondadele.⁶⁰

Pärssiva tegurina toodi Eesti Regionaalarengu Strateegia aastateks 2005-2015 välja, et poliitikutel on vähene huvi piirkondade arendamisel. Regionaalarengut on piiranud erinevate harukondlike poliitikate tagasihoidlik koordineeritus. 2003. aastaks määratletud indikaatorites mõõdetuna on regionaalsed erinevused pigem kasvanud.⁶¹

Vabariigi Valitsuse 2015a eesmärgiks on Eesti kõikide regioonide muutmine atraktiivseks nii elamiseks kui äritegevuseks.

Nimetatud eesmärgi saavutamine on võimalik ainult koostoimes Eesti riigi kui terviku arengut mõjutavate tingimuste parandamisega. Valitsus on seisukohal, et arendusinitsiatiivi rakendamise algatus peab tulema eelkõige kohalikult ja regionaalselt tasandilt ning teatud juhtudel ka riiklikult tasandilt. Eri piirkondade püsiva konkurentsivõime tagamiseks tuleb tõhustada kohalike omavalitsuste planeerimistegevust ja arengu kavandamist. Seda kõike seadusest tulenevate üldplaneeringute ja arengukavade olemasolu tagamise ja ruumilise planeerimise tugevam seostamisega infrastruktuuride kavandamisel ning kohalike

⁶⁰ Euroopa Liidu Struktuurifondid, *Sissejuhatus Euroopa Liidu Struktuuripoliitikasse, sopra nota 56.*

⁶¹ Siseministerium, *Eesti Regionaalarengu Strateegia, sopra nota 40, lk 6*

omavalitsuste arengukavade tihedama sidumisega maakondlike arengukavadega. Seetõttu on Vabariigi Valitsus valmis olema aktiivseks partneriks, toetades kohaliku ja regionaalse tasandi institutsioonide arendusalgatusi⁶²

Kohalike omavalitsuste arengukavad on väga erineva tasemega ning mõned vallad ei kasuta seda ise kohaliku elu arendamise alusdokumendina. Arengukava on lihtsalt koostatud tellimustööna.

1.4.1. Regionaalhaldus

Regionaalhaldus on avaliku halduse tasand, mis jääb riigi kesktasandi ja kohaliku tasandi vahele. Seda peetakse kõige keerulisemaks avaliku halduse tasandiks, kuna *üldjuhul saavad siin kokku riiklik ja omavalitsuslik juhtimine ning riiklik juhtimine esineb veel kahes vormis – territoriaalse juhtimisena (maavalitsused) ja harukondliku juhtimisena (riigi kohahaldusüksused). Võib tõdeda, et regionaalhalduse kui teisi avaliku halduse tasandeid siduvast lülist sõltub seetõttu väga oluliselt ühiskonna terviklik areng ja innovatiivsus.*⁶³

Eesti regionaalhaldusele heidetakse ette raha mõtlematut jaotamist: „Riigi regionaalhalduse süsteem on praegu tõsine arengupidur, mis põhjustab avaliku raha ebaratsionaalset kulutamist ning kasvatab Tallinna ja Eesti äärealade arenguerisusi. Subsidiaarsusprintsipi järgides tuleks detsentraliseerida regionaalarengu küsimustes otsustuspädevus regiooni tasandile.“⁶⁴ Siin kujutab regioon endast kompleksset ja mitmetasandilist elukeskkonda, mis asuks kodanikule võimalikult lähedal. Tähtis on elanikkonna heaolu ja jõukus, mis väljendub nii teenuste kvaliteedis kui avalike infrastruktuuride seisundis. Kuigi riigi esindus läbi erinevate organisatsioonide on maakondades olemas on need institutsioonid siiski nõrgad, sest ametkonnad on killustatud. Puudub arengu eest vastutav ühtne organisatsioon, kes vastutaks maakonna majandusarengu, tööhõive ja kutsehariduse küsimustega.

Regionaalhalduse ümber on Eestis olnud ka poliitilisi vaidlusi, see teema on päevakorras peale igat riigikogu valimist, kui arutatakse, milline tasand (riiklik või regionaalne) suudaks

⁶² Siseministerium, „Eesti Regionaalarengu Strateegia“ *Ibid*, lk. 3.

⁶³ Sulev Mäeltsemees, „Eesti Regionaalhaldus ja selle täiustamise suundi“, (Tallinna Tehnikaülikool 2004).

⁶⁴ Jussi Sakaro Jauhiainen, Priidu Ristok, „Development of regional policy in Estonia“ (Tartu Ülikool 2003),

paremini tagada maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu. Üldjuhul oodatakse, et algatus tuleks regionaalselt juhtimistasandilt.

Euroopas käsitletakse regioonina üldjuhul omavalitsuslikku regionaalset haldustasandit, mistõttu rahvusvahelises regioonide koostöös eeldatakse Eestipoolse partnerina maakondlikku omavalitsusliitu, mitte maavalitsusi. Regionaalhaldusest kui teisi avaliku halduse tasandeid siduvast lülist sõltub väga oluliselt ühiskonna terviklik ja tasakaalustatud areng.⁶⁵ Ka Eestis on olnud regionaalseks tasandiks maakondlik omavalitsusliit. *Eestlased on elada saanud kubermangudes, kreisides, valdades, maakondades, komissariaatides, oblastites, rajoonides, külanõukogudes ning viimaks jälle valdades, linnades ja maakondades.*⁶⁶ Läbi aegade on Eesti territooriumi halduskorraldus muutunud väga sageli. Enne II maailmasõda kehtis Eestis kahetasandiline kohalike omavalitsuste süsteem. 1939. aastal oli Eestis 281 esimese tasandi kohalikku omavalitsust (248 valda ja 33 linna) 11 maakonda teise tasandi omavalitsustena. Eesti taasiseseisvumise järel nimetati rajoonid ümber maakondadeks ning enamik külanõukogusid valdadeks. 1993a. kehtestati ühetasandiline omavalitsussüsteem, mille eesmärgiks oli võim üksikisikule võimalikult lähedale tuua ning tagada selle kaudu demokraatia areng ühiskonnas. Selle keskmes on kindlustada kohaliku omavalitsuse üksuse autonoomia ja riigist eristumine. Praktikas on üha olulisemaks muutunud valitsemise kvaliteetne korraldamine. Paljude avalike ülesannete sidumine kohaliku omavalitsuse üksuse õigusseisundiga ei tarvitse olla optimaalne.⁶⁷

Seevastu mitmetasandiline valitsemine keskendub avalike ülesannete optimaalse korralduse väljatöötamisele. Mitmetasandilise valitsemise keskne eesmärk on läbipaistvuse ja paindlikkuse tagamine⁶⁸.

Riigiteooria ja riigiõiguse dotsent Kalev Leif arvab, et neid probleeme saab välistada piisavalt läbimõeldud ja tervikliku tasandite ja reeglite kujundamisega. *Ühelt poolt on avalike ülesannete teostamine mõeldav üleriigilisel, suurte piirkondade, praeguste maakondade, aga ka seotud vallariühmade tasandil, teiselt poolt võib osa ülesandeid täita hoopis küla, linna- või vallaosa tasandil.*⁶⁹ Sulev Mäeltsemees leiab, et „mitmete põlvkondade jooksul on Eestis

⁶⁵ Jauhiainen, "Development of regional policy in Estonia", *Ibid*

⁶⁶ Kristjan Kenapea, „Maakonna valitsemise korraldus Eestis“, 4 *Juridica* (1996), nr 6, 290-291, lk 200.

⁶⁷ Kalev Leif, „Mitmetasandilise valitsemise võimalused Eesti kohaliku omavalitsuse õiguslikul korraldamisel“, *Riigikogu Toimetised*, nr.17, 2008

⁶⁸ Leif „Mitmetasandilise valitsemise võimalused“ *ibid*.

⁶⁹ Leif „Mitmetasandilise valitsemise võimalused“ *ibid*

toiminud praeguse regionaalse juhtimise peamised üksused – maakonnad või nende eelkäijad (rajoonid). Selle aja jooksul on kujunenud maakondlik identiteet, mille kunstlik lõhkumine ei ole mingil juhul põhjendatud. Seega tuleks meil praegu omavalitsuslikku regionaalset juhtimist korraldada eksisteerivates maakonnas. Maakondade piiriäärseid muudatusi võib muidugi kiiremini ette tulla. Eriti kui toimub kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemine.⁷⁰ Eesti Vabariigi endine president Arnold Rüütel on regionaalse juhtimise määratlemiseks välja pakkunud mitmetasandilist omavalitsussüsteemi: „teise - regionaalse - tasandi omavalitsus saab tegeleda selliste tervet maakonda hõlmavate küsimustega, mis on oma laadilt omavalitsuslikud, mis omavalitsustel eraldivõetuna ei ole võimalik täita ja mis on ka omavalitsuste koostöös suhteliselt keeruline täita. Kahetasandilise omavalitsussüsteemi puhul jäävad maakonna tasandile alles ka omavalitsusliidud ning vajalikud riikliku halduse struktuurid. Teise tasandi omavalitsusele peab olema tagatud iseseisev pädevus ja tulubaas. Siseministeeriumi poolt 2000. aastal läbi viidud küsitluse kohaselt näeb vastanud omavalitsusjuhtidest ligikaudu 30% vajadust teise tasandi omavalitsuse järele.“⁷¹

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta⁷² eelnõust tuleneva võimalusena jäävad regionaalse omavalitsuse ülesanded maakonna valdade ja linnade liidu kanda. Dokumendis „Avaliku halduse arendamise juhised“ on liidu ülesandeks „valdade ja linnade ühiste huvide esindamine, sh suhetes riigiorganitega ning omavahelise koostöö edendamine. Seadusega antakse maakonna valdade ja linnade liidule üle seni maavanema pädevusse kuulunud omavalitsuslikud ülesanded, sh valdade ja linnade esindamine, maakonna arengukava ja maakonnaplaneeringu koostamine, maakondlike ühisürituste korraldamine. Mandaat maakonna valdade ja linnade esindamiseks on ainult ühel kohaliku omavalitsuse üksuste liidul, millega on liitunud vähemalt kaks kolmandikku maakonna valdadest ja linnadest.“⁷³

⁷⁰ Sulev Mäeltsemees, „Eesti Regionaalhaldus ja selle täiustamise suundi“, (Tallinna Tehnikaülikool 2004).lk 336

⁷¹ Eesti Vabariigi President, *Regionaalhaldus: olukord, probleemid, ettepanekud*, (2003).

⁷² Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, Vastu võetud 28. septembril 1994. a., välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 14. oktoobri 1994. a otsusega nr 405 - RTII, 21.10.1994, 26, 95

⁷³ Avaliku halduse arendamise alused, (Siseministeerium 2007), lk 7.

2. UURINGU METOODIKA

2.1. Uuringu meetod ja valim

Uurimuse eesmärgiks on välja selgitada maavanema tegelik roll maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamisel. Asjaosaliste abil tuua välja põhilised probleemid ja kitsaskohad. Seega intervjueris autor inimesi, kes antud teemaga kõige otsesemalt seotud – maavanemad, siseminister ja regionaalminister. Terviklik ja tasakaalustatud areng kuulub just nende valdkonna alla ja nad peavad olema kursis, milline on olukord hetkel ning millised on tekkinud takistused saavutamaks ühtlast arengut maakonnas.

2.1.1. Metoodika

Leidmaks täpsemaid ja olulisemaid vastuseid küsimustele, kasutatakse uurimustöös kvalitatiivset uurimismeetodit. Kvalitatiivsetest meetoditest on kasutatud intervjuud. Intervjuu võimaldab intervjuerijal esitada vajadusel täpsustavaid küsimusi, koguda väga detailset informatsiooni, olla paindlik ning vastavalt vajadusele reageerida ja täpsustada küsimusi. Samuti võimaldab see meetod kasutada inimese enda poolt välja toodud näiteid.

Tegemist on valdkonnaga, mida varem ei ole selliselt uuritud, nimelt pole asjaosalised sellises mahus saanud kunagi kaasa rääkida. Intervjuude eesmärk on saada võimalikult mitmekülgne ülevaade senisest olukorrast. Autor võtab maavanematega intervjuu läbiviimisel aluseks samad intervjuu küsimused, mida küsib ministritelt. Uurides, milline on maavanemate ja ministrite nägemus tervikliku ja tasakaalustatud arengu olukorrast. Autor võrdleb uuringu tulemuste alusel, mil määral maavanema roll teoreetilises käsitluses langeb kokku senise praktikaga.

Uurimistöö raames on koostatud küsimustik, mis toodud lisa 1 all. Autor on küsimustiku välja töötanud antud töö teoreetilise materjali põhjal. Intervjuus esitab autor asjaosalistele 16 küsimust, mille eesmärgiks on saada võimalikult mitmekülgne ülevaade terviklikust ja

tasakaalustatud arengust maakonnas, kui ka ootustest tuleviku suhtes. Ehk, mis on tähtis, mis vähem tähtis, miks on terviklik ja tasakaalustatud areng oluline jne. Respondentidele esitatakse avatud küsimusi, millele intervjueritavad ei saaks vastata ainult „jah“ ja „ei“. Avatud küsimused annavad võimaluse vastata pikalt ja põhjalikult tuues erinevaid näiteid elust enesest. Intervjuu küsimustiku saab kasutada ka tulevikus, uurimaks millised on aja möödudes toimunud muutused. Uurimustöö jaoks viidi intervjuud läbi seitsme päeva jooksul, ajal kui ei toimunud ühegi maavanema vahetust ning vastamiseks kulus 40-60 minutit. Vastamise aeg hoidis ära kiired ja pinnapealsed vastused, samas ei lasknud aeg respondentidel uurimusteemalt kõrvale kalduda. Intervjuud salvestati diktofoniga ning hiljem transkribeeriti. Vastajatele antud lubaduse kohaselt ei loovuta autor intervjuude tekste ega salvestusi väljapoole käesolevat tööd. Samuti ei kasutata lõputöö analüüsimisel intervjueritavate nimesid ega nende poolt esindatud maavalitsusi nimetatud pole.

Uuringu tulemusena leiavad kinnitust või lükatakse ümber alljärgnevad hüpoteesid:

1. Maavanemad, sise- ja regionaalminister defineerivad maakonna terviklikku ja tasakaalustatud arengu mõistet erinevalt;
2. Maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengut pärsib maavanemate erakondlik politiseeritus

2.1.2. Valim

Valiidsuse saamiseks on intervjueritavate ringi kaasatud kõiki maakonna maavanemad ning regionaal- ja siseminister, kuna nimetatud sihtgrupp on pädev vastama maakonna arengut puudutavatele küsimustele. Autor annab sihtrühmale võimaluse täpsemalt selgitada maavanema rolli tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamisel, saamaks pikemaid kommentaare valitseva olukorra ja tuleviku visiooni kohta selle osas. Intervjuuga olid nõus kõik 15 maakonna maavanemat, sise- ja regionaalminister.

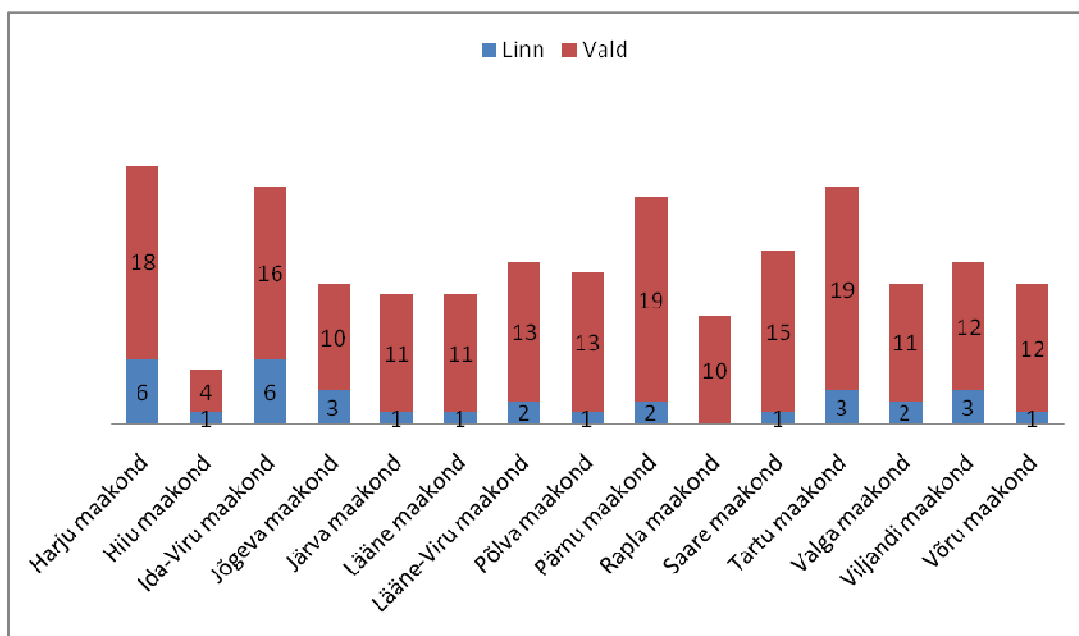
Siseministeerium on valitsusasutus, kes täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse kohaselt antud ülesandeid oma valitsemisalas. Ministeeriumi valitsemisalas on riigi sisejulgeoleku tagamine ja avaliku korra kaitsmine, kohaliku omavalitsuse arendamine,

regionaalhalduse ning regionaalarengu kavandamine ja koordineerimine, ruumilise planeerimise alase tegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve jne.

Siseminister juhib ministeeriumit ja kõige muu hulgas kinnitab riigieelarvest lähtudes ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved, kontrollib nende täitmist ning vajadusel teeb ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks.

Siseministeeriumi struktuuriüksusi juhib regionaalminister. Minister esitab Vabariigi Valitsusele ettepanekud tema valitsemisel olevate küsimuste osas kulude ja tulude aastaeelarve eelnõu ning vajadusel lisaelarve eelnõu kohta, otsustab eelarvevahendite kasutamise ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise üle; teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku maavanema ametisse nimetamiseks⁷⁴ jne.

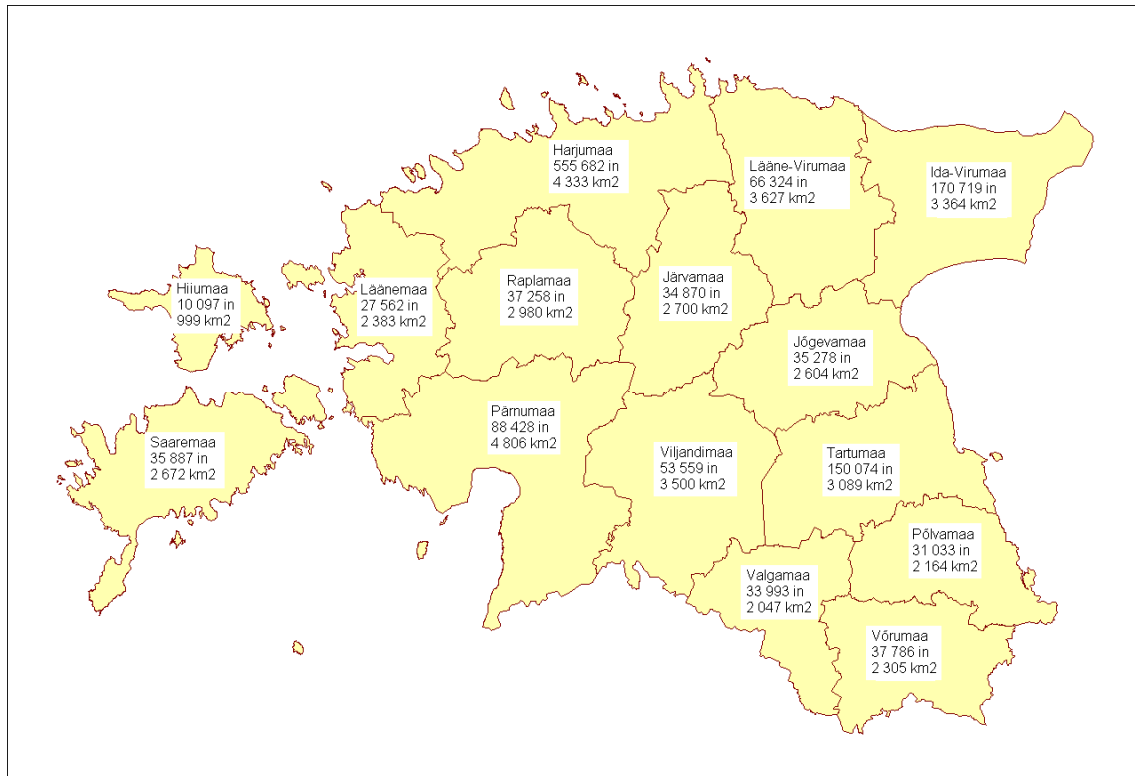
Maakonnad jagunevad linnadeks ja valdadeks:



Joonis 1. Maakondade jaotus linnadeks valdadeks. Koostatud maavalitsuste kodulehtede andmetel autori poolt.

⁷⁴ Siseministeeriumi põhimäärus, 11.05.2004a., RT I 2004, 42, 291... RT I 2010, 5, 13, jõustunud 15.05.2004

Maakondade pindala, asukoht ja elanike arv on väga erinev:



Joonis 3. Maakonna elanike arv ja pindala suurus. Autor on kasutanud Statistikaameti ja maakonna kodulehtede andmeid

Mõlemad ministrid kuuluvad Isamaa ja Res Publika Liitu

3. UURIMUSTULEMUSED

3.1. Uurimustulemuste kokkuvõte

Järgnevalt teeb lõputöö autor kokkuvõtte intervjuudest.

Küsimusele, kus paluti hinnangut maavanema kohta avaliku halduse süsteemis, selgus, et 17 intervjueeritavast üksteist arvas, et maavanema roll on oluliselt vähenenud. Kuigi VVS sätestab, et maavalitsused Siseministeeriumi valitsemisalas ja kõige muu hulgas koordineerib ministeeriumide ja teiste täidesaatva riigivõimu asutuste koostööd maakonnas. Toodi siiski välja asjaolu, et maavanema seisukohtadega ei arvesta eeskätt ministeeriumid, nende (loe: maavalitsuse) arvamust kas ei aktsepteerita või minnakse lihtsalt otsuste tegemisel maavanemast mööda. Üks intervjueeritav ütles, et maavanema koht avaliku halduse süsteemis on madalam, *kui Siseministeeriumi osakonna tasand*. Kuuel korral arvati, et maavanemal on väga oluline roll, kuna tegemist on maakonna juhiga, kes on kõrgema võimu kandja või kõrgem riigiametnik maakonnas või maakonna autoriteediga. Samas rõhutati siinkohal 5 korral, et seda rolli on pidevalt vähendatud.

Ka ministrid olid siinkohal eriarvamusel. Üheks vastuseks oli, et maavanema ametikoht on avaliku halduse süsteemis oluliselt muutunud st. vähenenud. Paljustki sellepärast, et paljud riiklikud funktsioonid on ministeeriumide kätte tagasi läinud. Teine arvamus oli, et maavanem on riigiasutuse juht, kes on väga tähtsal kohal avaliku halduse süsteemis.

Küsimusele „Millised on maavanema peamised ülesanded“ öeldi vastuseks hulgaliselt erinevaid tegevusi. 17st viiel korral vastati, et kõige tähtsam on maakonna arendamine. Maavanem peab olema arendustegevuse liidriks, kokkulepete saavutajaks ja koordinaatoriks maavalitsuse, omavalitsuste, riigiasutuste ning arendusorganisatsioonide vahel. Maavanem peab tagama võimalikud nõustamisteenused, maakonna tasakaalustatud arengu ning riigi kui terviku huvide kaitse. Toonitati, et tahtejõudu on, kuid rahalisi vahendeid tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamiseks napib st. maavanemal on üksnes *arengusuunaja roll läbirääkimiste ja kompromissettepanekute teel*. Kolmel korral peeti oluliseks maavalitsuse kui

organisatsiooni juhu rolli. Seejärel tulid juba järelevalve teostaja ja planeeringute koostaja rolli. Mõlemad ministrid leidsid, et olulisem on järelevalve funktsioon.

Tähtsusele teisele kohale pakuti planeeringute koostamist, vastanute seas pakkus seda 5 intervjuueeritavat. Kolmandaks jäi järelevalve osatähtsus. Seda pakkusid 17 intervjuueeritavast viis. Ministrid pidasid tähtsusele teiseks esindusrolli ja kolmandaks pakkus üks arengutegevust ning teine arvas, et maavanem peaks reforme maakonnas ellu viima. Arvestades asjaolu, et maavanema kohustused on sätestatud 71 seaduses ja ligi 400 õigusaktis, on mõisteta, et vastused nii erinevad olid.

Tervikliku ja tasakaalustatud arengu mõiste defineerimine pakkus taas väga palju erinevaid vastuseid. Kolmel korral oli vastus siiski sarnane ja see kõlas nii: *tegutseme selle nimel, et igas paigas selles maakonnas oleks võimalik rajada oma kodu ja omada töökohta või tegeleda ettevõtlusega*. Neljateistkümmel korral oli esimeseks reaktsiooniks vastus: *ei tea*. Peale lühikest pausi andsid 7 omapoolse seletuse, kuid seitse ei osanud ka mõistet täpselt lahti seletada (sh. üks ministritest), lisades, et seaduse järgi tuleks palju teha, kuid puuduvad rahalised vahendid ja on ebaselge millised on täpsed ootused arengu teostamisel. Seega 17st seitse ei osanud vastust anda. Ülejäänud vastused olid: *tähelepanu juhtimine kitsaskohtadele; kõikide teenuste kättesaadavuse tagamine; struktuurfondide ressursside võrdne jagamine; kaitsma kõiki neid alasid, millest riik maakonnas koosneb; maakonna arengustrateegia elluviimine; maakonna ressursside otstarbekas kasutamine; inimväärse tegevuse tagamine*. Asjaosalised tõdesid, et seadusandja peaks selle mõiste osas konkreetsem olema, sest hetkel pole üheski seaduses seletust terviklikule ja tasakaalustatud arengule ja sellest lähtuvalt tegutsetakse maavanema enda prioriteedil maakonnas. Kõik 17 intervjuueeritavat märkisid siinjuures ära ka maavanemale pandud ülesannete rohkuse ning kui suudaks kõiki neid kohustusi täita Eestis ühtlaselt, siis saaks kindlasti rääkida terviklikust ja tasakaalustatud arengust. 11 vastanut täpsustasid: *iseasi, kui ajakohased need ülesanded praeguses majanduses on*.

Küsimusele, mida maavanem saab teha tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamiseks, märkis 17st vastanust 9, et maavanemal on siin ainult läbirääkija ja lepitaja roll. Kolmel korral öeldi, et maavanem peab rohkem teavitama erinevate meetmete olemasolust – KOIT kava, hajaasustuse veeprogrammi jne. Viiel korral pakuti, et maavanem peaks rohkem EL struktuurfondide toetustest ettevõtjaid informeerima. Mõlemad ministrid märkisid, et maavanemal on siin läbirääkija roll. Kuigi on olemas maakondliku arengutegevuse

programmist saadav raha, siis tegelikkuses selgus, et see on väga väike toetus riigilt. Summad on vahemikus 237 000 – 443 000kr aastaks.

Maakondliku arengutegevuse programmi 2010a. rahalised vahendid.

Maavalitsus	Kokku eraldatud 2010
Harju Maavalitsus	443 000
Hiiu Maavalitsus	237 000
Ida-Viru Maavalitsus	412 000
Jõgeva Maavalitsus	265 000
Järva Maavalitsus	264 000
Lääne Maavalitsus	256 000
Lääne-Viru Maavalitsus	299 000
Põlva Maavalitsus	260 000
Pärnu Maavalitsus	326 000
Rapla Maavalitsus	267 000
Saare Maavalitsus	265 000
Tartu Maavalitsus	390 000
Valga Maavalitsus	263 000
Viljandi Maavalitsus	285 000
Võru Maavalitsus	268 000
Kokku	4 500 000

Tabel 1. Autori koostatud tabel maakondliku arengutegevuse programmist jaotatud rahaliste vahendite lõikes.

Puudusteks maakonna arendamisel toodi veel ELst raha saamisel avaliku sektori oskamatus projekte kirjutada. Samuti on negatiivne intervjuueeritavate arvates asjaolu, et maakondlikud arengustrateegiad pole seaduse järgi kohustuslikud ei omavalitsusele, erasektorile ega ministeriumidele. Maakonnad koostavad siiski arengustrateegiaid omaalgatuslikult või ühiskondliku kokkuleppena, sest *EL struktuurifondidest raha saamiseks on paljudel juhtudel meetme hindamise kriteeriumiks sidusus maakonna arengustrateegiaga*. Ühine arvamus oli, et seadusandja peab siin tegema seadusemuudatuse ja maakondlikud arengustrateegiad siduma ka riigi eelarvepoliitikaga. Programmi vahendite jaotus: 75% eelarvest jagatakse maakondade vahel võrdselt; 25% eelarvest jaotatakse valemiga, mis arvestab maakonna rahvaarvu.

KOIT kava peeti väga oluliseks, kuna selle raames aastateks 2007-2010 eraldatud 121 projektile Euroopa Liidu struktuurifondidest saadi toetusvahendeid kokku 1,67 miljardit krooni. Maavanemate arvates on nõudlus, aga veel suurem.

Küsimusele, kumb institutsioon (omavalitsusliit või maavanem) suudaks tagada parema tulemuse maakonna arengustrateegia elluviimisel - kas maavanem, kui riiklik institutsioon või maakondlik omavalitsusüksuste liit kui omavalitsuse tasandi esindaja, olid ülekaalus seisukoht – maavalitsused. 17st 14 märkis, et maavalitsus. Kuna omavalitsusliitu kuulumine on vabatahtlik, siis hetkel ei ole nad suutelised maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest seisma. Kaheksal korral täpsustati, et seda kindlasti praeguse regionaalhalduse korral, juhul, kui otsustatakse moodustada kahetasandiline omavalitsus, siis peaks ülesanne minema neile. 7 korral lisati, et maavalitsusel on olemas vastav kogemus maakonna arendamiseks. Ministrite arvamused läksid algul lahku, kuna üks arvas, et kõige paremini saaks sellega hakkama suur ja tugev omavalitsus. Praegusi institutsioone olevat selles vallas raske võrrelda ning sellega võiks tegeleda hoopis keegi kolmas. Kui töö autor palus siiski analüüsida omavalitsusliitu ja maavalitsust, siis kõlas vastuseks maavalitsus.

VVS ja Kohaliku Omavalitsuse Üksuste Liitude Seaduse kohaselt on maavanemal ja omavalitsusliidul sarnased kohustused – hoolitseda maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu ees.

Küsimusele, kas maavanema ametikoht on erakondlikult politiseerunud, vastas 17st 16, et on. Politiseeritust näitab seegi, et maavanemate ametikohad on piirkondade kaupa koalitsioonierakondade vahel ära jaotatud. See mõte kõlas 13 korral. Praegusel hetkel pole lootustki, et *Valga või Võru maavanemaks saaks rahvaliitlane või sotsiaaldemokraat*. Üks vastanutest, ütles, et seaduse järgi ei tohi olla ja oma *arvamust praktika kohta ei avalda*. Tunnistati, et poliitikat ei saa keelata, kuid töökohustuste täitmisel tuleb poliitika ja tööülesanded lahus hoida. *Maavanema roll ja olulisus sõltub eelkõige tema enda aktiivsusest, mitte ametijuhendiga määratud töökohustustest ja erakonnakaaslaste arvamusest*. Avaliku teenistuse eetikakoodeksi järgi peab ametnik olema oma tegevuses poliitiliselt erapooletu. Eesti Vabariigi põhiseadus lisab, et kedagi ei tohi diskrimineerida poliitiliste veendumuste tõttu. Erakonnaseadus, ütleb et erakond (kuhu enamus intervjueeritavaid kuulub) on vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu teostamine.

Küsites hinnangut, kas erakonnapoliitika päsib maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengut, siis 10 intervjueeritava arvates päsib poliitika kindlasti maakonna arengut. Põhjenduseks kõlas, et maavanemad, kes ei kuulu võimul olevasse koalitsioonierakonda ei saa maakonna arengut vastavalt vajadusele suunata – puudub toetus. 6 korral täheldati ka seda, et erakonnad tahavad maavanemat ise suunata ja oma eesmäärke ellu viia. 7 vastanut arvasid, et poliitika ei päsri maakonna arengut, kõik sõltub maavanemast endast kui aktiivne ja suhtlemisaldis ta ise on. Mõlemad ministrid arvasid samuti, et kõik sõltub inimesest endast ja poliitika pigem ei päsri arengutegevust maakonnas.

Töö autor tundis huvi, milline peaks olema maavanema roll tulevikus. 17st kolm ütles, et maavanem võiks tulevikus olla omavalitsusliku maakonna juht, viiel korral rõhutati, et järelevalve roll peab suurenema. 8 korral öeldi, et maavalitsus on tugev struktuuriüksus ja maavalitsuse rolli peab oluliselt suurendama. Põhjenduseks öeldi, et maavanem suudab tagada maakonna identiteedi ja maakonna arengu. Maavanemale peab jääma nii otsustus kui vastutus ning ideaalis võiks taastada olukorra, kus maavanem võtab osa valitsuse istungitest. Tervikliku ja tasakaalustatud arengu roll saab toimida ainult siis, kui riik ise vaatab Eestit tervikuna ja ei loo ainult 4-5 keskust Eestimaale. Soovitusena märgiti, et omavalitsusliku iseloomuga ülesanded tuleks anda omavalitsustele, samuti tuleks vaadata üle ka kõik maavanema kohustused, kuna hetkel on *maavalitsus ja maavanem seaduslik institutsioon, kellele „jäänähud“ (loe: ülesanded, mida kellelegi teisele anda ei osata) maandatakse*. Autor toob siinkohal ära ka ühe olulise märkuse, nimelt mainis kolm intervjueeritavat, et maavanemate eksportimine on lubamatu, kuna eelnimetatud ei ole kursis kohaliku eluoluga.

Ühel korral oli vastuseks kindel arvamus, et sellisel kujul peaks maavanem regionaalhalduse süsteemist kaduma.

Seaduse järgi on maavalitsus avaliku halduse tasand, mis tegeleb territoriaalse juhtimisega. Eesti haldussüsteemi regionaalne tasand koosneb maavanematest ja maavalitsustest, riigi kohahaldusorganitest (ametite ja inspeksioonide kohalikud üksused) ning maakondlikest omavalitsusliitudest

Küsimusele, kas Eesti vajab haldusterritoriaalset reformi vastasid kõik jaatavalt, kuid täpsustasid, et seda tuleks teha eelkõige omavalitsuste tasandil. Eesti riik vajab tugevaid omavalitsusi. Sundliitmist ei pooldanud ükski intervjueeritav. 17st 16 korral öeldi veel, et haldusterritoriaalset reformi tuleb teha samm-sammult ja pigem oleks see kümneaasta

perspektiiv. Asjaosaliste sõnul on haldusterritoriaalne reform jäänud siiani tegemata, kuna poliitikud pole jõudnud kokkuleppele.

Lõpetuseks tundis autor huvi, mitu maakonda ja maavalitsust peaks tulevikus Eestis olema. Ka siin kattus intervjueeritavate arvamus selles osas, et maakondade identiteeti tuleb hoida ja seega peaks säilima 15 maakonda. 17st 16 arvas, et ka maavanemaid peaks olema 15. Ühel korral öeldi, et naabermaakonna keskusega on vahet ainult 20km ja vabalt võiks olla üks maakond, kuid mõlemal maakonnal on pikk ajalooline taust, mistõttu oleks mõeldamatu seda identiteeti lõhkuda.

3.2. Uurimustulemuste analüüs ja järeldused

Lähtuvalt lõputöö eesmärgi püstitusest oli uuringu eesmärk välja selgitada maavanema tegelik roll maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamisel.

VVS sätestab, et maavanem peab hoolitsema maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest. Samas jätab selgitamata, mida täpselt tervikliku ja tasakaalustuse all mõeldakse. Uurimuse käigus selgus, et maavanematel puudub põhimõiste baas, mis võimaldaks protsessi paremini mõista. Hetkel on tekkinud olukord, kus iga maavanem hoolitseb tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest omamoodi, täpselt nii nagu tema, seda kohustust mõistab. Selgus veel, et ka ministritel on arusaam mõistest erinev. Asjaosalised töid miinuseks veel seda, et maakonna arengustrateegia pole seaduslik, st. omavalitsus ei arvesta maakonna arenguga vaid lähtub oma arengukavast. Maavanemal puuduvad seaduslikud vahendid maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest hoolitseda. Esiteks pole maakonna arengustrateegia seotud riigieelarve protsessiga, teiseks ei arvesta omavalitsused ja teised riigiasutused maakonna arengustrateegiaga, kuna see pole neile siduv. Asjaosalised küll tunnistavad, et rahalisi vahendeid on arengutegevuseks võimalik saada, kuid kellele, kui suures osas raha antakse otsustab siiski ministerium. Tekib suletud ring, üheltpoolt soovitakse peatada rahvarännet, toetada ettevõtlust ja seista hea selle eest, et riigiasutus maakonnas säiliks. See kõik on oluline, et elanikkond jääks maakonda.

Terviklikule ja tasakaalustatud arengule definitsiooni andes, selgus, et ainult kolm intervjueeritavat andsid sarnase mõiste. Seega leiab tõestust lõputöö esimene hüpotees, et

maavanemate, sise- ja regionaalminister defineerivad maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu mõistet erinevalt.

Autor uuris, kas maavanemad on erakondlikult poliitilised. Ametniku eetika näeb ette, et kõik ametnikud on oma tegevuses poliitiliselt erapooletu ja põhiseadus täpsustab, et poliitiliste veendumuste tõttu ei tohi kedagi diskrimineerida. 17st 16 intervjuueeritavat leidsid, et maavanema ametikoht on erakondlikult poliitiline ning mõistsid hukka erakonnapoliitika sekkumise maavanema tegevusse. Lähtuda tuleb maakonna vajadusest, mitte erakondlikest huvidest. Samast tunnistati, et kõik sõltub eeskätt inimesest endast, kas ta suudab enesele kindlaks jääda ja julgeb otsuseid erakonna seisukohast hoolimata teha.

Autor küsis hinnangut, kas erakonnapoliitika pärsib maakonna terviklikku ja tasakaalustatud arengut, siis 10 intervjuueeritava vastas „jah“. Põhjenduseks kõlas, et maavanemad, kes ei kuulu koalitsioonierakonda ei saa maakonna arengut vastavalt vajadusele suunata – puudub valitsuse toetus. Või hakatakse maakonda peale 5 valitsemisaega kardinaalselt teises suunas arendama, seda juhul kui muutub koalitsioonierakonna erakondlik koosseis.

Lähtudes eeltoodust, saab tõdeda, et ka teine hüpotees: maakonna terviklikku ja tasakaalustatud arengut pärsib maavanemate erakondlik politiseeritus, leidis kinnitust.

Uurimustulemusi analüüsidis jõudis autor järeldusteni, et seadusandja peab defineerima tervikliku ja tasakaalustatud arengu mõiste. Maavanematel on ka praktiliselt võimalik maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest seista, kui maakonna arengustrateegia oleks seadusega omavalitsustele siduvaks. Samuti võiks maakonna arengut ellu viia maavanema alluvuses töötav tervikliku ja tasakaalustatud arengu komisjon, kuhu kuuluks maakonna kõigi omavalitsuste esindajad, kes seisaksid maakonna arengustrateegia visiooni ellurakendamise eest.

Intervjuusid tehes selgus, et kõigi jaoks on oluline riigi ja omavalitsusliku iseloomuga ülesannete lahutamine, selline olukord aitaks ka kodanikul paremini orienteeruda kuhu ja kelle poole abisaamisel pöörduda ning maavanem oleks tõesti riigi esindaja maakonnas.

KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö eesmärk oli välja selgitada, milline on maavanema roll maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamisel. Uurimuse käigus selgus, et tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamine on mitmel põhjusel raskendatud.

Autor teeb intervjueeritavate ja teoreetilise andmete baasil järelduse, et maavanema roll tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamisel on pigem teoreetiline. Seda mitmel põhjusel: esiteks maavanemad ei tea täpselt, mida seadusandja neilt maakonna arendamisel nõuab; teiseks puudub maavanemal rahaline ressurss arengutegevuse optimeerimiseks, kolmandaks ei arvesta omavalitsused maakonna arengustrateegiaga, neljandaks lähtuvad paljud maavanemad erakonna huvidest maakonna arendamisel, viiendaks saavad enamus EL struktuuritoetusi taotlevad projektid aktsepti ministeeriumi tasandilt ja maavanemal puudub otsustusvõimalus, see on pigem soovituslik.

Intervjueeritavate kindla veendumuse kohaselt peab 15 maakonda säilima, kuna maakonnad on kohaliku kultuuri identiteedi kandjad ja riigi kohalolek maakonnas on kodanikele vajalik. Väga oluline on veel fakt, et 17 respondendist 16 vastasid, et maavanemaid peab olema 15. Näiteks on maavalitsus tööandja, samas teeb maavanem järelevalvet omavalitsuste üksikaktide üle jne.

Autor teeb ettepaneku tervikliku ja tasakaalustatud arengu defineerimiseks seadusandja poolt. Samas tuleks maakonna arengustrateegia seadustada ja omavalitsustele siduvaks teha. Autor leiab, et maakonna arengut ei tohiks ühe inimese (loe: maavanem) kohustuseks panna, vaid selleks võiks moodustada seadusega paika pandud maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu komisjoni, kuhu kuuluks igast omavalitsusest esindaja (ettevõtja, kolmas sektor, arvamusiidrid). See vähendaks poliitikat arengutegevuses.

Kindlasti peab valitsus kiiremas korras kaardistama maavanema ülesanded ja omavalitsusliku iseloomuga kohustused kohalikule omavalitsusele määrama. Selline kaardistus likvideeriks ka oma aja minetanud ülesanded.

Lõpetuseks peaks riik hakkama riigisektori maine kujundamisega tegelema, eesmärgiks riigisektori (ka. maavalitsuste) usaldusväarsuse tõstmine kodanike silmis.

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Joonis 1. Maavanemate erakondlik kuuluvus	11
Joonis 2. Maakondade jagunemine linnadeks valdadeks	31
Joonis 3. Maakonna elanike ja pindala arv	32
Tabel 1. Autori koostatud tabel maakondliku arendustegevuse programmist jaotatud rahaliste vahendite lõikes.....	35

VÕÕRKEELNE KOKKUVÕTE

The purpose of this studypaper was to find out the role of governor in assurance of county's balanced development as a whole. Research found out that this is hindered in several reasons.

Based on research data and interviews author concluded that the role of governor in assurance of county's balanced development as a whole is rather theoretical than practical. The reasons behind it are: firstly, governors don't know exactly what higher authority is expecting from them in county's development. Secondly, governor has no financial resource to optimise the development activity. Thirdly, self-governements reckon without county's development strategy. Fourthly, many governors are party-centered and that influences the development activities. Fifthly, most of the projects that apply for EU support get approval from ministerium level and governor has no decision authority. Governor can give only recommendations.

Author suggests that legislator should define exactly the meaning of phrase such as balanced development as a whole. Also, county's development strategy must be enacted and become binding for the self-governements. Author is convinced that county's development should not be a responsibility of one man (that is a governor). Instead, there should be a development committee that is constituted by the law. Members of the committee would be representatives from each self-governements (enterpriser, third sector, opinion leader). This would decrease politics in county's development activities.

In near future the state government must chart exact tasks of governors and responsibilities of local self-governements. This would help to catch up with expired tasks as well.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Aadu Keskpaik, „Üleriigiline planeering Eesti 2010“, http://www.seit.ee/agenda21/EA21/2_01e2010.html (13.01.2010).
- Arnold J Heidenheimer, Hugh Hecl, ja Carolyn Teich Adams, *Võrdlev halduspoliitika*. (Tõlkinud Külüm 1995).
- Avaliku halduse arendamise alused, (Siseministeerium 2007), lk 7.
- Avaliku Teenistuse Seadus, 25.01.1995, jõustunud 01.01.1996 – RT I 1995, 16, 228...RT I 2010, 7, 29, § 113¹ lg 2.
- Avaliku Teenistuse Seaduse lisa 1, 25.01.1995, jõustunud 01.01.1996 – RT I 1995, 16, 228...RT I 2010, 7, 29, punkt 11.
- Demineerimistöõde korra kinnitamine, vastu võetud Vabariigi Valitsuse 18.09.1998a. määrusega nr.201, jõustunud 30.09.1998 - RT I 1998, 81, 1354...RT I 2009, 65, 448.
- „Eesti Regionaalarengu Strateegia“, kiidetud heaks Vabariigi Valitsuse 16.novembei 1999.a. istungil, päevakorrapunkti nr.24 alusel.
- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus, 22.02.1995, jõustunud 27.03.1995, RT I 1995, 29, 356...RT I 2006, 14, 111, §2 lg 1
- Eesti Vabariigi President, *Regionaalhaldus: olukord, probleemid, ettepanekud*, (2003).
- Eesti Vabariigi Põhiseadus, 28.09.1992, jõustunud 03.07.1992 – RT I 1992, 26, 349...RT I 2007, 33, 210, § 12
- Eesti Vabariigi Valitsus, „Eesti Reformierakonna, Isamaliidu ja Mõõdukate koalitsioonilepe 1999“, <http://www.valitsus.ee/?id=7099>, (23.02.2010).
- Eesti Vabariigi Valitsus, “Valitsusliidu programm aastateks 2007 – 2011”, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:w3QXxs4zAngJ:www.valitsus.ee/%3Fid%3D1307+koalitsioonileping&cd=1&hl=et&ct=clnk&gl=ee>, (01.05.2010).
- Erakonnaseadus, 11.05.1994, jõustunud 16.06.1994 – RT I 1994, 40, 654...RT I 2010, 9, 41, § 1 lg 1.
- Erle Rikamann, et al, *Kodanikualgatuse edendamise tugistruktuurid kahalikes omavalitsustes*, (Eesti Humanitaarinstituut, Tallinna Ülikool 2007), lk 43.

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, "Ülevaade EAS-i programmide ja toetustest",
<http://www.eas.ee/index.php/uelevaade-eas-i-programmidest-ja-toetustest/ueldist>,
(09.12.2009).

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, Vastu võetud 28. septembril 1994. a., välja kuulutatud
Vabariigi Presidendi 14. oktoobri 1994. a otsusega nr 405 - RTII, 21.10.1994, 26, 95

Euroopa Liidu Struktuurifondid, *Sissejuhatus Euroopa Liidu Struktuuripoliitikasse ja
Struktuurifondidesse* (Tallinn 2009) lk 58-63.

Heiki Raudla, „Kodaniku raamat“ (Siseministeerium 2002), lk70

Hugh Macmillan., Mahen Tampoe. (2000) „*Strategic management*“, (Oxford: University
Press) p 12.

Jarno Laur, "Kohalike omavalitsuste ühisasutused kui lahendus regionaaltasandi halduses:
Järvamaa näide", lõputöö, Tartu Ülikooli Narva Kolledži Ühiskonnateaduste lektoraat (2008).

Jussi Sakaro Jauhiainen, Priidu Ristok, "Development of regional policy in Estonia" (Tartu
Ülikool 2003),

Justiitsministeerium, „Põhiseaduse preambula“, <http://www.just.ee/10719>, (01.05.2010).

Kalev Leif, „Mitmetasandilise valitsemise võimalused Eesti kohaliku omavalitsuse õiguslikul
korraldamisel“, *.Riigikogu Toimetised*, nr.17, 2008

Karistuseseadustik, 06.06.2001, jõustunud 01.09.2002 - RT I 2001, 61, 364...RT I 2010, 17,
93, § 151 lg 1

Kohaliku Omavalitsuse Üksuste Liitude Seadus, 6.11.2002, jõustunud 1.01.2003 - RT I 2002,
96, 565 ... RT I 2009, 54, 363, § 2 lg 2.

Korruptsioonivastane seadus, 27.01.1999, jõustunud 28.02.1999 - RT I 1999, 16, 276...RT I
2010, 19,101, § 24.

Kristjan Kenapea, „Maakonna valitsemise korraldus Eestis“, 4 *Juridica* (1996), nr 6, 290-291,
lk 200

Liina Kanger, „Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise
seaduspärasuse üle“, kohtupraktika analüüs. (Tartu 2009), lk 8.

Maakonna valitsemiskorralduse seadus RT I 1993, 51, 696, (kehtetu).

Mait Rei, *Regionaalse ühtsuse ja regionaalpoliitika kujunemine Euroopa Liidus ja Eestis*
(Kirjastus AS Võru Täht 2000) lk 18.

Marie Weil, "The Handbook of Community Practice", (USA. Sage Publication 2005)

Marilin Tamm, "Maavalitsuste tööanalüüs Harju, Jõgeva, Lääne, Põlva ja Rapla MV näitel" (2009), http://www.siseministeerium.ee/public/Maavalitsuste_t_anal_si_kokkuv_te.pdf (22.03.2010)

Mihkel Juhkam, *Balti riikide omavalitsuste kaasamine Euroopa Liidu laienemisse. Regionaalpoliitika Eestis*, (Avatud Ühiskonna Instituut 2003), lk 4

Regionaalpoliitika kontseptsioon", Vabariigi Valitsuse 1994. aasta 13. detsembri istungil heaks kiidetud - RTL 1995, 44, 1504, (kehtetu).

Regionaalse arengu suunamise seaduse eelnõu. Kontseptsioon (Siseministeerium 2008).

Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus, 7.12.2006, jõustunud 1.01.2007 - RT I 2006, 59., 440...RT I 2009 34, 227.

Planeerimisseadus, 13.11.2002, jõustunud 01.01.2003, RT I 2002, 99, 579...RT I 27.01.2010, § 6.

SA Eesti Koostöö Kogu, "Eesti Inimarengu Aruanne 2009" (AS Eesti Ajalehed 2010), lk 64.

Sander Põllumäe, „Kaugtöö rakendamine riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuses“, magistritöö, Tallinna Tehnikaülikooli Humanitaar -ja Sotsiaalteaduste Instituut, (2003).

Seletuskiri, "Regionaalarengu suunamise seaduse" eelnõu juurde, (2007), <http://www.neti.ee/cgi-bin/cache?query=Regionaalarengu+suunamise+seaduse&alates=0&url=http%3A%2F%2Fwww.ell.ee%2F7975> (25.03.2010).

Seletuskiri, Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu juurde, mis on viimistletud vastavuses Vabariigi Valitsuse 4.juuli 1995a. otsusega, saadav Riigikogu kantselei arhiiv

Siseministeerium, "Eesti Regionaalarengu Strateegia 2005-2015.a.", (2005), lk 18

Siseministeerium, „Maakondliku arendustegevuse programm“, <http://www.siseministeerium.ee/17855/>, (06.05.2010)

Siseministeeriumi põhimäärus, 11.05.2004a., RT I 2004, 42, 291... RT I 2010, 5, 13, jõustunud 15.05.2004

Siseministeerium, „Regionaalhaldus – maavalitsused“, <http://www.siseministeerium.ee/14220>, (25.04.2010).

Siseministeerium, "Siseministeeriumi ja maavalitsuste koostöö juhend" (2004), [http://www.siseministeerium.ee/public/maavalitsuste_trykis_kodukale.rtf.](http://www.siseministeerium.ee/public/maavalitsuste_trykis_kodukale.rtf), (14.01.2010)

Sulev Mäeltsemees, "Eesti Regionaalhaldus ja selle täiustamise suundi", (Tallinna Tehnikaülikool 2004).lk 336

Sulev Mäeltsemees *Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I. Euroopa integratsioon* (Tallinna Tehnikaülikool 2002) lk18.

Sulev Oll, “Maavanemad politiseerisid oma ameti” , *Maaleht* 13.03.2003,

http://www.maakodu.ee/index.php?old_rubriik=6216&old_art=24373&old_num=805

(30.03.2010)

Urmet Lee, “Riigiteenuste kättesaadavus maakondades“, (Riigikontroll 2010).

Vabariigi Valitsuse Seadus , 13.12.1995, jõustunud 01.01.1996- RT I 1995, 94, 1628...RT I 2010, 20, 102, § 84.

Vabariigi Valitsuse Seadus ,152 SE I lugemine (12.10.1995, nr 152) , saadav Riigikogu kantselei arhiiv

Vallo Olle, *Munitsipaalõigus* (Kirjastus Juura 2004) lk 206.

Vallo Olle, „Riiklikust järelevalvest kohaliku omavalitsuse üle Eestis enne 1940a.“, *Juridica* (1993), nr.3, lk.61-62

V.V., T.E.V. ja J. K.-L. V. kaebused Harju maavanema 06.08.2007 korralduse nr 1734-k punkt 2 tühistamiseks, Tallinna Halduskohus, TlnHKO otsus 16. november 2007 haldusasjas nr 3-07-1746, p 4.

Väino Tõemets, *Ülevaade maavalitsuste tegevusest*. (Siseministeerium 2009).

LISA 1

Küsimustik intervjueritavatele.

1. Milline on maavanema koht Eesti avaliku halduse süsteemis?
2. Millised on maavanema vähemalt kolm peamist ülesannet? (Palutakse vastused esitada tähtsuse järjekorras)
3. Palun defineerige mõiste „maakonna terviklik ja tasakaalustatud areng“?
4. Kuidas maavanem saab seista maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest?
5. Millises suurusjärgus on riik eraldanud x maakonnale (maakondadele kokku⁷⁵) rahalisi vahendeid tagamaks maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengut nn. MAAKAR rahasid?
6. Tänapäevases õigusruumis on maakonna arengufunktsioon seadusega pandud nii omavalitsusliidu kui maavanema ülesandeks. Milline institutsioon suudaks tagada parema tulemuse maakonna arengustrateegia elluviimisel - kas maavanem, kui riiklik institutsioon või maakondlik omavalitsusüksuste liit kui omavalitsuse tasandi esindaja? Miks?
7. Kas maavanema ametikoht on erakondlikult poliitiline?
8. Kas poliitika pärssib tervikliku ja tasakaalustatud arengut maakonnas?
9. Milline peaks olema ideaalis maavanema roll tulevikus?
10. Kas haldus-territoriaalne reform on vajalik?
11. Mitu maavalitsust ja maavanemat peaks Eesti riigis olema?

⁷⁵ Küsitakse ministritelt