



Kohalike omavalitsuste koostööpraktikad Eestis

Omavalitsuste koostöök teenuste osutamisel on Eestis loodud mitmeid võimalusi pakkuv seadusandlik raamistik, kuid erinevalt mõnest teisest riigist puuduvad kohustusliku koostöö kriteeriumid, näiteks teatud lävendist väiksem elanike arv, mille korral on KOVil kohustus teistega koostööd teha.

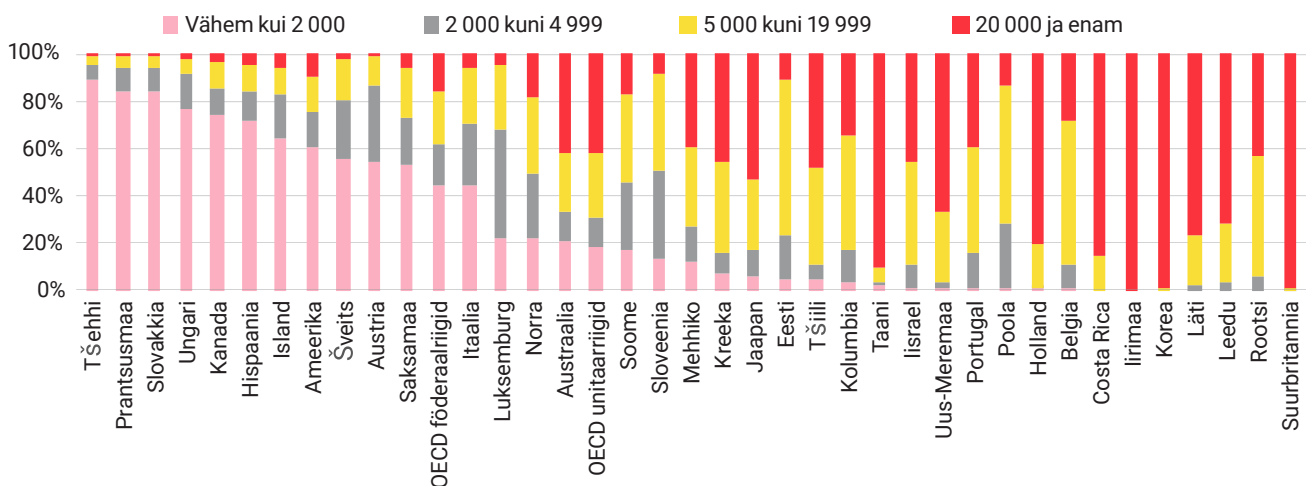
Vabatahtlik koostöö on Eestis enim levinud haridus-teenuste vastastikusel osutamisel. Teenuste ühist korraldamist ja osutamist leidub mõnes kommunaal- ja taristumajanduse teenusvaldkonnas (transport, jäätme- ja veemajandus) ning ühiste vabatahtlike ülesannete täitmist kultuuri- ja sotsiaalelus ning piirkondliku ettevõtluskeskkonna arendamisel. Kasutust ei ole leidnud ühisamet kui koostöövorm.

Areneguseire Keskuse uurimissuuna „**Avalike teenuste aeg-ruumilise kättesaadavuse tulevik**“ eesmärgiks on kaardistada, milline on avalike teenuste kättesaadavus praegu ja tulevikus ning millised võiksid olla teenuste osutamise sobivaimad tulevikumudelid.

Uurimissuuna materjalid www.arenguseire.ee

Eestis ei ole kohalike teenuste kvaliteedistandardite süsteemi, mis looks aluse teenuste kvaliteedi, sh kättesaadavuse ühtlustamiseks ning motiveeriks omavalitsusi koostööle teenuste osutamise tõhustamiseks.

2017. aasta haldusreform laiendas omavalitsuste territooriume, kuid Eestis on jätkuvalt palju KOVe, kus elanike arv jääb alla 20 000 (89% omavalitsustest, võrdluseks OECD riikides keskmiselt 58%, Lätis 23% ja Leedus 28%). Kaks kolmandikku omavalitsustest on 5 000–20 000 elanikuga. Neil on tavaliselt piisavad rahalised ja haldusressursid, et enamikku põhiteenuseid iseseisvalt osutada, kuid mitmeid sotsiaal- ja haridusteenuseid, ühistransporti või ettevõtluse toetamist võib tõhususe ja parema kvaliteedi huvides olla mõistlik osutada suuremas piirkonnas koostöös teiste omavalitsustega.



Joonis 1. Kohalike omavalitsuste jaotus elanike arvu järgi 2022. aastal
Andmed: OECD Data Explorer (2025)

Omavalitsuste koostöö võib olla vabatahtlik, kohustuslik või tingimuslikult kohustuslik.

Kohustusliku koostöö korral nõutakse teenuste ühiselt korraldamist või osutamist võimekuse parandamiseks ja mastaabisäästu saavutamiseks. Erijuhtumiks on tingimuslik koostöö, kus koostöö kohustus kehtib nendele

omavalitsusüksustele, kes ei vasta seadustes määratud kriteeriumitele. Näiteks seati 2025. aastal jõustunud Soome tööhõivereformis nõue, et teenuse osutamise piirkonnas peab elama vähemalt 20 000 inimest. Kui KOV üksuses on vähem elanikke, on koostöö tegemine teenuste osutamisel ja korraldamisel kohustuslik.

Eestis ei ole omavalitsused koostööks kohustatud. Koostööd tehakse peamiselt vabatahtlikult, kuid lisaks omavalitsuste ühishuvile motiveerivad seda ka riiklikud toetusmeetmed. Levinuimaks koostööpiirkonnaks on

maakond, kuid loodud on koostööorganisatsioone piirides, mis ei järgi riigi haldusterritoriaalset jaotust. Koostööd saab teha teenuste kavandamisel, korraldamisel ja osutamisel.

Taani kohustusliku koostöö seadus ([Lov om forpligtende kommunale samarbejder](#))

- Kohaldub omavalitsustele, kus elab vähem kui 20 000 elanikku (kokku 7 omavalitsust).
- Kohustus tagada teenus koostöös teise omavalitsusüksusega.
- Hõlmab erinevaid tööhõive- ja sotsiaalteenuseid, haridusteenuseid (nt hariduse tugiteenused), keskkonnaalaseid ülesandeid jm.

Tööhõiveteenuste reform Soomes ([Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä](#))

- 1.01.2025 liikus kogu tööhõivevaldkond riigilt kohaliku omavalitsuse vastutada (4500 töötajat üle riigi).
- Koostööpiirkonnas peab elama vähemalt 20 000 tööealist elanikku. Teatud juhtudel on lubatud erandid, näiteks saarte, keeleliste piirkondade või suurte vahemaade puhul.
- Koostöövormi valik on vaba. 45 piirkonnast 39 on valinud vastutava omavalitsuse mudeli, 2 piirkonnas kasutatakse vallaliidu mudelit ning 4 omavalitsust osutavad teenust iseseisvalt (Vantaa, Helsinki, Kouvola, Lahti).

Teenuste ühise korraldamise õiguslikud võimalused on Eestis avaramad kui nende võimaluste kasutamine omavalitsusüksuste poolt. Kasutust ei ole leidnud ühisamet kui koostöövorm.

Omavalitsuste **koostöö teenuste korraldamisel** tähendab, et kohalik volikogu annab haldusülesannete täitmise halduslepinguga üle teisele omavalitsusele või omavalitsuste ühisorganisatsioonile. See praktika on kõige levinum **jäätmekorralduses ja veemajanduses** (nt MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus, 27 KOVi; AS Emajõe Veevärk, 11 KOVi) ja **ühistranspordi korraldamisel** (9 piirkondlikku MTÜna tegutsevat ühistranspordikeskust). Mõlemal juhul sisaldub vastav volitus valdkonnaseaduses.

Alates 2018. aastast on KOVidel võimalik (KOKS § 62) **asutada ülesannete ühiseks täitmiseks ühisameid**,

kuid seda võimalust ei ole omavalitsused seni kasutanud. Samuti ei ole Eestis levinud ühisametnike tööle võtmise praktika. 2010. aastate alguses viidi läbi mitmeid pilootprojekte, mis lõppesid peale välise rahastuse lõppemist. Üheks näiteks on 2011. aastal viie Ida-Virumaa omavalitsuse loodud Vaivara menetlusteenistus, mille ametnikud täitsid ühiselt riikliku järelevalve ülesandeid ja viisid läbi kohtuväliseid menetlusi. 2015. aastal lahkusid koostööst Mäetaguse ja Toila vald, taastades iseseisva järelevalve. Pärast 2017. aasta haldusreformi jäi menetlusteenistus Narva-Jõesuu linna ametiasutuseks.

Omavalitsuste vabatahtlik koostöö parandab teenuste kättesaadavust, kuid jääb piiratuks otsustuspädevuse jagamise ja juhtimismudelite keerukuse tõttu.

Omavalitsusüksuste koostöö selliste teenuste osutamisel, mis ei sisalda haldusaktide andmist, ei vaja Eestis seadustega reguleerimist. Koostööd tehakse eelkõige **maakondlike arendusorganisatsioonide ning omavalitsuste ühiselt asutatud mittetulundusühingute, sihtasutuste ja äriühingute tegevuse vormis**, saades selleks sageli toetust riigi rahastusmeetmetest. Näiteks anti haldusreformi käigus maavalitsuste kultuuri-, spordivaldkonna jms ülesanded üle maakondlikele arendusorganisatsioonidele ning keskselt rahastatakse maakondlike ettevõtluskeskuste teenuseid.

Ühiste ühingute kõrval toimub koostöö ka omavalitsusüksuste koostöölepingute alusel, näiteks delegerib omavalitsus teenuste korraldamise ja osutamise suuremale ja võimekamale omavalitsusele. Mitmed Tartu

linna naaberomavalitsused on sõlminud linnaga koostöölepingu sealsete jäätmejaamade ja lemmikloomade varjupaiga kasutamiseks ning Viljandi vald ja linn koostöökokkuleppe Viljandi linna jäätmejaama kasutamiseks valla elanike poolt. Viljandimaa omavalitsused sõlmisid 2023. aastal koostöölepingu hariduse tugiteenuste osutamiseks. Rakvere vallal on koostööleping Rakvere linnaga Tõrma kalmistu haldamiseks ja sotsiaaltransporditeenuse ostmiseks.

Põhiteenustest kõige ulatuslikuma koostööga on huvija üldhariduse teenused. Enamikus omavalitsusüksustes on lapsi, kes õpivad teise omavalitsusüksuse koolis. Tegemist on omavalitsuste kahepoolse vabatahtliku koostööga, kus teenuse osutamise eest reeglina ka tasutakse.

Koostööd saaks elavdada kohalike teenuste kvaliteedistandardite süsteem.

Koostöös peituvat potentsiaali kohalike avalike teenuste kättesaadavuse ja tõhususe parandamisel ei kasutata täiel määral ära, kuna ei soovi osa otsustuspädevusest delegerida, samuti on ühiseid ametnikke või ühiseid teenuseid osutavaid üksusi keeruline lõimida omavalitsuste tavapärasesse juhtimismudelisse, kus poliitiline tasand (volikogu) sageli sekkub haldusotsuste

tegemisse ja teenuste osutamisse. Tulevikus võiks tihedamale koostööle ajendada ühtsete kvaliteedistandardite sisseseadmine, mis seadusandlikust vaatepunktist tähendaks koostöö nõude tingimuslikku sätestamist mastaabitundlike kohalike avalike teenuste puhul ning vastavate standardite ja kriteeriumite sõnastamist.