

**ET**

**ET**

**ET**



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 8.10.2008  
SEK(2008) 2570

*Lisatud dokumendile:*

**Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja  
Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele:**

**Kohalikud omavalitsused: arenguprotsessi osalised**

{COM(2008) 626 lõplik}

**Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele:**

**Kohalikud omavalitsused: arenguprotsessi osalised**

Kohalikud omavalitsused: arenguprotsessi osalised. Et saavutada teatises püstitatud eesmärk juhtida tähelepanu sellele, kui oluline on kohalike osaliste ja omavalitsuste hiljutine saamine tähtsateks osalejateks arenguprotsessis, samuti tuvastada asjaomase ELi tasandi strateegia esmased elemendid, teeb komisjon ettepaneku arendada kohalike osaliste, sealhulgas omavalitsuste kokkulepitud lähenemisviisi arengukoostööle kohaliku valitsemise toetuseks. Sihiks on suurendada erinevate kohalike osaliste ühtsust, vastastikust täiendavust ja tõhusust. Peamised põhimõtted ja meetodid, mida nad võiksid vabatahtlikult järgida, hõlmaksid abi tulemuslikkust käsitleva Pariisi deklaratsiooni põhimõtete rakendamist kohalikul tasandil, kohaliku demokraatliku valitsemise toetust, kohalike omavalitsuste aluseks olevate riiklike raamistike täiustamist ning sotsiaalse ja majandusarengu edendamist. Nimetatud küsimusi käsitlev alljärgnev tekst on asjaomaste osaliste käes viimistlemisel.

## ARENGUKOOSTÖÖ

### KOHALIKU VALITSEMISE TOETUSEKS

#### PREAMBUL

Ajal mil arengu kohaliku mõõtme tähtsust tunnustatakse laialdaselt, on arengu peamiseks osalisteks saamas kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused.

Kohaliku tasandi koostöös osalejate üha suurenev paljususe (rahvusvahelised organisatsioonid, riigid, kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused, kodanikuühiskonna organisatsioonid, erasektor) rõhutab vajadust parandada nende toetuse ühtsust, vastastikust täiendavust ja tõhusust.

#### EESMÄRK

Käesolevas dokumendis määratletakse põhimõtted ja meetodid partnerriikides kohaliku valitsemise toetuseks ja detsentraliseerimiseks tehtava koostöö tõhustamiseks.

See on suunatud selles valdkonnas tegutsevatele erinevat liiki Euroopa osalistele: Euroopa Liidule, liikmesriikidele, kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele, kodanikuühiskonna organisatsioonidele ja erasektorile. Tõenäoline on selle avamine tulevikus kõigile rahvusvahelistele koostöös osalejatele.

Dokument järgib ja arendab edasi suundi, mis pärinevad dokumendist „Euroopa arengukonsensuse juhtimine” (2006), komisjoni konkreetsemast valitsemise, kohalike omavalitsusi ja valitsusväliseid osalejaid käsitlevast teatisest, Euroopa Liidu Nõukogu järeldustest, Euroopa Parlamendi resolutsioonidest ning Regioonide Komitee ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamusest.

Dokumendis tunnustatakse abi tulemuslikkust käsitleva Pariisi deklaratsiooni põhimõtteid. See on kooskõlas detsentraliseerimise ja kohaliku valitsemisega seotud rahvusvaheliste erialgatustega nagu „Euroopa kohalikku valitsemist käsitlev dokument“ (1985) ja muude Euroopa Nõukogu dokumentidega, „ÜRO inimarenguprogrammi suunistega kohaliku omavalitsuse detsentraliseerimise ja tugevdamise kohta“ (2007), „Demokraatiat, valimisi ja kohalikku valitsemist Aafrikas käsitleva dokumendiga“ (2007) ja „OECD nõrkades riikides aset leidva rahvusvahelise tegevuse põhimõtetega“ (2007) ning kohaliku valitsemise ja detsentraliseerimise arengupartnerite mitteametliku töörühma töödest saadud kogemustega.

Dokument põhineb järgmistel määratlustel:

**Detsentraliseerimine:** protsess, mis hõlmab paljude volituste, pädevuste ja vahendite delegeerimist keskvalitsuselt valitud kohalikele (riigi tasandist madalamatele) omavalitsustele. Detsentraliseerimine hõlmab järgmisi üksteisega lahutamatu seotud mõõtmeid:

- Poliitilist: see tähendab volituste uut jaotust vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele, eesmärgiga tugevdada demokraatlikku õiguspärasust.
- Haldusalast: see tähendab ülesannete ja funktsioonide reorganiseerimist ja selget jaotamist territoriaalsete tasandite vahel, et parandada halduse tulemuslikkust, tõhusust ja läbipaistvust kogu riigi territooriumil.

- **Rahanduslikku:** see tähendab avaliku sektori kulude ümberjaotamist kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele, mis võimaldab neil genereerida oma tulusid vastavalt neile määratud ülesannetele.

**Detsentraliseerimine:** riigi haldusülesannete delegeerimine kohalikele mittevalitud struktuuridele.

**Kohalik demokraatlik valitsemine:** avaliku poliitika otsustamis- ja rakendamisprotsess, mis toetudes (detsentraliseerimise raames valitud) kohalikele omavalitsustele stimuleerib territooriumi sidusrühmade (riigi, kodanikuühiskonna, erasektori) võrdset osalemist, tugevdab aruandekohustust kodanike ees ja reageerimisvalmidust sotsiaalsetele nõudmistele üldsuse huvides.

**Kohalikud omavalitsused** on kõik kohalikul (riigist madalamal) tasandil eksisteerivad valitsusasutused.

### **Raamistik**

Käesoleva dokumendi põhimõtteid toetavad järgmised veendumused:

- Kohalik demokraatlik valitsemine ja detsentraliseerimine moodustavad raamistiku, mis võimaldab võidelda vaesuse ja ebavõrdsuse vastu ning aastatuhande arengueesmärkide saavutamise ja inimõiguste (kaasa arvatud majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised õigused) järgimise eest. Kohalik demokraatlik valitsemine, kaasates kohaliku poliitika väljatöötamisse, rakendamisse ja hindamisse kõik asjaomased osalised, stimuleerib elanikkonna, eriti selle kõige ebasoodsamas olukorras oleva osa õiguste ja nõudmiste suhtes tundlikku arengut.
- Kohalik valitud omavalitsused mängivad tänu oma demokraatlikule õiguspärasusele, lähedusele kodanikele ja võimele kaasata kohalikke osalejaid kohaliku valitsemise ja arengu katalüsaatori rolli. Detsentraliseerimispoliitika raames ja subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt on oluline kohalikke omavalitsusi tugevdada, tagades neile vajaliku pädevuse ja vahendid.
- Ühtki olulist arenguküsimust ei saa käsitleda vaid ühel tasandil. Territoriaalsete (riigist madalama, riikliku, ülemaailmse) tasandite vastasmõju on avaliku poliitika ühtekuuluvuse jaoks hädavajalik.
- Detsentraliseerimis- ja kohaliku demokraatliku valitsemise poliitika on osa riigi institutsioonilisest raamistikust, aitab kaasa riiklikele reformidele ja tugevdada riiklike meetmete õiguspärasust.

## **I KOOSTÖÖ PÕHIMÕTTED: NÕUDLUSE RAHULDAMISEKS TULEMUSLIKUMA KOOSTÖÖ POOLE**

Dokumendi rakendamine aitab kaasa Pariisi deklaratsiooni põhimõtete elluviimisele. See toetub ühtsuse, vastastikuse täiendamise ja kooskõlastamise üldistele põhimõtetele, mida jagavad Euroopa arengus osalejad.

### **Omanikutunne**

- Tunnustada riiklike ja kohalike omavalitsuste, kodanikuühiskonna organisatsioonide ja kodanike juhtivat rolli partnerriikides riiklikul ja kohalikul tasandil detsentraliseerimise juhtimises ja kohaliku valitsemise protsessides.
- Toetada kohalike omavalitsuste ja kodanikuühiskonna organisatsioonide kaasamist poliitilisse dialoogi arenguküsimustes.
- Toetada süsteemse lähenemisviisi alusel kõigi kohalikus valitsemises (individuaalsel, organisatsioonilisel ja institutsionaalsel tasandil) osalejate suutlikkuse arendamist, pöörates erilist tähelepanu soolise võrdõiguslikkuse küsimustele.

### **Vastavusse viimine**

- Tagada kohalikele valitsemisele ja kohalikule arengule antava toe vastavus riiklike detsentraliseerimispoliitikate ja –strateegiatega, toetades riiklikke menetlusi ja süsteeme.
- Edendada paindlikke ja operatiivseid toetusstrateegiaid ja abi andmise meetodeid, mis on kohandatud riiklikule ja kohalikule olukorrale, pöörates erilist tähelepanu detsentraliseerimisega kaasneva fragmentatsiooniohu analüüsile ning ebastabiilsete, konfliktidest vaevatud või konfliktijärgsete riikide erivajadustele (näiteks suutlikkuse arendamine, riigi ülesehitamine).
- Tähtsustada kohalikku analüüsi ja võtta arvesse õiguspärasuse küsimusi toetusstrateegiatega määratlemisel.

### **Ühtlustamine**

- Kooskõlastada meetmeid ja finantstoetust detsentraliseerimisele ja kohaliku valitsemise protsessidele koostöös osalejate ja partnerriigiga.
- Edendada territoriaalset lähenemisviisi arengule, mis võimaldab integreeritud lahendusi ja stimuleerib ühtsust sektorikohase poliitikaga.
- Toetada kohaliku valitsemise ja detsentraliseerimise protsesse pikaajalistel alustel.
- Võtta arvesse inimõiguste, laste õiguste, põlisrahvaste õiguste, õigluse, sotsiaalse kaasamise, sugupoolte võrdõiguslikkuse, noorsoo, korruptsioonivastase võitluse, HI-viiruse/AIDSi, keskkonna ja kliimamuutuse küsimusi kõigis kohaliku valitsemise ja detsentraliseerimise toetusstrateegiates ja programmides.

### **Tulemused**

- Toetada detsentraliseerimise ja kohaliku valitsemise reformide seire- ja hindamissüsteemide rakendamist, edendades eriti teabevahetust, järelmeetmeid ja hindamist kesk- ja kohalikul tasandil, ning statistilise suutlikkuse arendamist.
- Kindlustada dokumendis sätestatud koostööpõhimõtete kohaldamise järelmeetmed ja hindamine.
- Kohustada investeerima õppimisprotsessi ja jagama kogemusi kohaliku valitsemise ja detsentraliseerimise toetamisel.

### **Vastastikune aruandekohustus**

- Edendada vastastikust aruandekohustust, etteaimatavust ja läbipaistvust suhetes kohalike partneritega ja asjaomaste vahendite kasutamist arengu nimel.
- Tugevdada koostööpartnerite vaheliste vahetuste vastastikkust.

## II TEGEVUSVALDKONNAD KOHALIKU DEMOKRAATLIKU VALITSEMISE JA DETSENTRALISEERIMISE TOETUSEL

Dokumendis on püütud määratleda ja jagada kohaliku demokraatliku valitsemise ja detsentraliseerimise valdkonna tegutsemispõhimõtteid. Neid põhimõtteid tuleks kohandada konkreetsetele kohalikele oludele.

### 1. Edendada kohalikku demokraatlikku valitsemist toetavat riiklikku raamistikku

1.1. *Kohaliku demokraatliku valitsemise ja detsentraliseerimise toetamise edukuse tagamiseks on vaja, et partnerriikidel oleks poliitiline tahe ja riiklik õigusraamistik, mis määraks selgesti kindlaks rollide, vastutuse ja vahendite jaotuse valitsuse eri tasandite osaliste vahel ning tingimused jagatud valitsemiseks.*

Mitmetasandilist valitsemist saab hõlbustada operatiivmeetmete abil, mis on suunatud:

- Institutsioonilise korralduse toetamisele, mis edendaks dialoogi valitsuse erinevate tasandite vahel, tagades sellega riikliku ja kohaliku poliitika arendamise ja kavandamise ühtsuse.
- Detsentraliseerimispoliitika ja -strateegia sõnastamise ja rakendamise eest vastutavate riiklike struktuuride suutlikkuse arendamisele, tagades eriti koordineerimise, piisava kavandamise ja finantsjuhtimise, rakendamise koordineerimise, seire ja hindamise.
- Kohalike omavalitsuste suutlikkuse arendamisele, eriti erinevate valitsustasanditega dialoogi pidamise ja koostöö valdkonnas.
- *Kohalike omavalitsusi esindavate riiklike, piirkondlike, rahvusvaheliste ja maailmajagude vaheliste ühenduste rolli toetamisele kohalike omavalitsuste huvide edendamises, eriti toetades nende suutlikkuse arendamist ja mõistes vajadust finantstoetuse järele.*

### 2. Demokraatliku valitsemise tugevdamine kohalikul tasandil

Kohaliku valitsemise toetamine peaks edendama õiglust, läbipaistvust, vastutustunnet, sugupoolte võrdõiguslikkust ja kõigi osaliste aktiivset osalemist, et tugevdada vastastikust usaldust ja riiklike arendusmeetmete tulemuslikkust.

2.1. *Kohalike omavalitsuste õiguspärasuse tugevdamine*

- Toetada kohalike omavalitsuste aruandemehhanisme keskvalitsuse, kodanike ja üksteise ees.
- Toetada mehhanisme, mille kaudu kohalikud annavad aru kõigi sotsiaalsete rühmade, sealhulgas tõrjutute ees.
- Arendada kohalike omavalitsuste suutlikkust, eriti osaluspoliitika rakendamisel, suurendades, eelkõige naiste ja laste osalemist kohalikes otsustamisprotsessides, et tagada viimaste jätkusuutlikkus.

2.2. *Kodanikuühiskonnale volituste andmine aktiivseks osalemiseks kohaliku valitsemise ja detsentraliseerimise protsessides*

- Tunnustada kodanikuühiskonna organisatsioonide autonoomiat, mitmekesisust ja rolli poliitilise dialoogi ja riiklike institutsioonide koostööpartneritena ning nende osa sotsiaalteenuste ja olulise infrastruktuuri valdkonnas.
- Edendada kodanike aktiivsust ja osalust, toetades kodanikuühiskonna organisatsioonide osalemist poliitika kujundamises, kavandamises, eelarvestamises, seires ja hindamises.
- Arendada kodanikuühiskonna organisatsioonide suutlikkust kõigil tasanditel (riiklikul, kohalikul ja kogukonna tasandil), eriti arvestades nende osalemist kohalikes riiklikes meetmetes.

**3. Kohaliku sotsiaalse ja majandusliku arengu edendamine vaesuse ja ebavõrdsuse vähendamiseks**

Kohalike osaliste väljatöötatud ja rakendatavate territoriaalsete arengustrateegiate tõhusus sõltub majandusliku arengu, sotsiaalse õigluse ja keskkonnakaalutluste vahekorra. Tuleb püüelda ühtsust riiklike valdkondlike poliitikatega, võttes arvesse maakasutuse kavandamise küsimusi.

3.1. *Kohalikul tasandil pakutavate avalike teenuste õigluse tagamine*

- Ehitada põhiteenuste kättesaadavus üles põhilistele sotsiaalsetele õigustele ja toetada kõigi põhiliste sotsiaalsete infrastruktuuride ulatuse, kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamist.
- Toetada kohalike omavalitsuste võimet pakkuda kohalikke avalikke teenuseid, püüeldes tõhusa ja säästva halduse poole, mis põhineks kõigi asjaomaste osaliste (tarbijate, töövõtjate, riigiteenistuste jne) osalusel, kohanduda kohalike eripärale ja uurida võimalusi institutsioonide, rahanduse ja keskkonna jätkusuutlikkuse tagamiseks.

3.2. *Kohaliku majandusliku arengu edendamine*

- Toetada kohalikke omavalitsusi nende kohaliku majandusliku arengu katalüsaatori ja edendaja rollis.
- Stimuleerida erasektorile soodsa keskkonna loomist ja struktuurse majandustegevuse (avaliku ja erasektori partnerlused, infrastruktuuri rahastamine, maavalduse kindluse tagamine, finantsteenuste kättesaadavus) tekkimist.
- Stimuleerida kohalike vahendite ja potentsiaali kasutamist ning propageerida kohalikke ettevõtteid riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil.
- Stimuleerida mitmesektorilist lähenemisviisi, mis integreeriks majanduslikku arengut territoriaalse arengu küsimustega (näiteks avalike teenuste kättesaadavus ja loodusvarade säästmine).

3.3 *Loodusvarade säästva kasutamise edendamine*

- Toetada kohalike omavalitsuste rolli loodusvarade kooskõlastatud ja säästval kasutamisel kooskõlas riikliku poliitikaga.

#### **4. Maksulise detsentraliseerimise ja kohalike omavalitsuste rahastamise tugevdamine**

Kohalike omavalitsuste oluliste finantsvajaduste rahuldamiseks on asjakohane koostada konkreetsed finantskavad, mis on kohandatud nende olukorrale, et nad saaksid täita neile detsentraliseerimist reguleerivate õigusnormidega määratud ülesandeid.

##### *4.1. Kohalike omavalitsuse vahendite kasutuselevõtmise ja prognoositavuse tagamine ja lähitulevik*

- Edendada omavahendite säästvat kasutamist kohalike omavalitsuste poolt seoses asjaomaste teenustega. Stimuleerida jätkusuutliku ja paindliku kohaliku maksusüsteemi väljatöötamist ja ülesehitamist, mis kasutab erinevat liiki vahendeid, on kohandatud territoriaalsetele eripäradele ja majanduslikule olukorrale ning ühtne riikliku maksusüsteemiga.
- Tugevdada kohalike omavalitsuste suutlikkust pidada läbirääkimisi välisvahendite kaasamiseks: arendusprojektid, sektorikohastes programmides osalemine ja juurdepääs rahaturule. Võtta kohaliku eelarve koostamisel arvesse kõigi arengupartnerite eeldatavat toetust projektidele.
- Aidata kaasa mehhanismide tagamisele vahendite ülekandmiseks riigilt kohalikele omavalitsustele nõuetekohaselt, läbipaistvalt ja prognoositavalt; ning toetada piirkondade vahelise tasakaalu ja solidaarsuse tugevdamiseks mõeldud võrdsustamisviise.

##### *4.2. Kohaliku valitsemise tugevdamine kohalike vahendite haldamise läbipaistvuse suurendamiseks*

- Toetada kohalike omavalitsuste suutlikkust määrata kindlaks teabe ja kohalike osalistega peetava dialoogi käigus väljatöötatud kuluprioriteedid.
- Tugevdada kohalike omavalitsuste kohustuste ja kulutuste maksusüsteemi täiustades raamatupidamisarvestust ja parandades töötajate kvalifikatsiooni.

### **III EUROOPA OSALISTE KOOSTÖÖEESKIRJAD**

Euroopa arengupartnerid kohustuvad ühtlustama ja kooskõlastama oma meetmeid, võttes arvesse iga osaleja konkreetseid vahendeid. Nad kaasavad partnerriikide kohalikke omavalitsusi igas kohaliku arengu toetamise etapis (väljatöötamine, planeerimine, seire ja hindamine). Nad püüdvad oma meetmete ühtsusele riiklike strateegiate ja süsteemidega ning asjaomase kohaliku omavalitsuse programmide ja eelarvelise suutlikkusega. Nad kohustuvad:

- Tugevdama koostöömeetmeid kohalike valitsemise ja detsentraliseerimise toetuseks.
- Stimuleerima ja arendama, kui õigusraamistik seda võimaldab, jätkusuutlikke partnerlusi Euroopa ja lõunapoolsete riikide kohalike omavalitsuste vahel ning lõunapoolsete riikide kohalike omavalitsuste vahel. See aitab edendada teabevahetust ja suutlikkuse arendamist kohaliku valitsemise valdkonnas. Samuti kohustuvad nad edendama koostööd mitme Euroopa Liidu liikmesriigi kohalike omavalitsuste vahel vahendite jagamise tõhustamiseks.
- Edendama laiade masside teadlikkust arenguküsimustest ja nende Euroopa tundmist.

Eriti:

- ELi liikmesriigid ja Euroopa Komisjon järgivad abi tõhustamiseks ELi tegevusjuhendit vastastikuse täiendavuse ja tööjaotuse kohta arengupoliitikas.
- Liikmesriigid, Euroopa Komisjon ja Euroopa kohalikud omavalitsused võtavad tagatiseta antud laenude riskide haldamise raames järkjärgult kasutusele kohalike omavalitsuste eelarvete või kohalike arengufondide otsese toetamise eelarvemehhanismid. Need tugimehhanismid ei asenda kohalike omavalitsuste omavahendeid ja nende kasutamine põhineb omavalitsuste juhtpositsiooni tunnustamisel kohaliku poliitika juhtimisel.
- Kodanikuühiskonna organisatsioonid püüavad kooskõlastada oma tegevuse muude meetmetega, püüdleval lepingupõhiste suhetele kohalike omavalitsustega ja austades nende autonoomiat.
- Lihtsustatakse erinevate riiklike ja mitteriiklike osaliste kaasamist arengukoostöösse, eriti asjakohase õigusliku ja institutsioonilise raamistiku kaudu.

#### **IV ARUANDMINE DOKUMENDI RAKENDAMISEL SAAVUTATAVATEST EDUSAMMUDEST**

- Dokumendi rakendamise järeelmeetmed peaksid põhinema kõiki dokumendi koostamise osalisi ja järgijaid ühendaval koostõömehhanismil: rakendamise järelevalve kohapeal, kogemuste analüüs, inventeerimiskoosolekud, dokumendi täiendamine, osalemine rahvusvahelises debatis.
- See mehhanism peaks püüdlema vastastikuse täiendamise ja koosmõjude arendamise poole käimasolevate riikliku või rahvusvahelise tasandi algatustega.