

Mitmetasandilise valitsemise võimalused Eesti kohaliku omavalitsuse õiguslikul korraldamisel

Leif Kalev (RiTo 17), Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi direktor, riigiteooria ja riigiõiguse dotsent

Eesti kohaliku valitsemise mudel, mis sobis üleminekuaega, vajab värskendamist. Viimasel ajal tekkinud arutelus seondub põhiosa ettepanekuist omavalitsusüksuste piiride ümberkorraldamisega. Vähem on teadvustatud mitmetasandilise valitsemise võimalusi.

Analüüsin järgnevalt mitmetasandilise valitsemise kasutamise võimalikkust praeguses Eesti põhiseaduskorras. Toon välja mitmetasandilise valitsemise kesksed käsitlusliinid ning suhestan need Eesti kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku mudeli, praeguse õiguskorralduse ja praktiliste väljakutsetega. Samuti vaatlen lühidalt juba kasutatavaid mitmetasandilisi lahendeid.

Kohalik omavalitsus on Eestis põhiseaduslik institutsioon, millele põhiseaduses on pühendatud lausa omaette peatükk. Põhiseadus sätestab kohalikele omavalitsusüksustele üsna ulatusliku õigusliku autonoomia, ent jätab seadusandjale kohaliku omavalitsuse autonoomia sisu kujundamisel suhteliselt vabad käed. Õigusaktidest tuleneb Eesti praegune kohaliku omavalitsuse mudel.

Kohaliku omavalitsuse korraldusmudeli kehtestamise ajast 1990. aastate algul on Eesti asustuses, poliitikas ja valitsemises toimunud suured muutused. Maapiirkondade tühjenemine sunnib hõredalt asustatud piirkondadele otsima sobivaid avalike teenuste osutamise mudeleid. Euroopa Liidu abiprogrammid suunavad Eesti regioonidesse investeeringuid, mis nõuavad sageli rohkem vahendeid ja suuremat toimepiirkonda, kui on enamikul omavalitsusüksustel.

Riigi keskvoimu välja töötatud valdade ühendamise reformikava kukkus 2001. aastal läbi. Poliitkonjunktuursete kaalutluste kõrval oli ebaõnnestumise peamine põhjus reformikava vähene legitiimsus kohalikul tasandil. Pärast seda on Eesti avalikus poliitikas püütud kohaliku omavalitsuse korralduse teemasid vältida ja loota läbikukkunud reformikava aeglasele teostumisele vabatahtlike ühinemiste kaudu. Haldusreformi ajendiks olnud probleemid pole aga kadunud, pigem süvenenud.

Maakaartide joonistamise asemel

Ühinemiste vähene legitiimsus ei tähenda tingimata kohaliku tasandi huvi puudumist parema valitsemise vastu, probleemiks võib olla lähenemisviis. Kohaliku valitsemise optimeerimiseks on mitmeid teisi mudeleid (Sootla jt 2008; Leemans 1970; Brans 1992). Üks keskseid alternatiive, lääneriikides laialdaselt kasutatav mitmetasandiline valitsemine (*multi-level governance*) keskendub pigem avalike ülesannete optimaalse korralduse väljaarendamisele kui üksuste liitmisele ja lahutamisele.

Kuigi valitsemist käsitlevas kirjanduses on paindlikkuse, mitmetasandilisuse jms teemad olnud kasvava huvi all 1970. aastaist, pälvis mitmetasandilise valitsemise mõiste laiema tähelepanu Maastrichti lepingu järel uue Euroopa Liidu korralduse analüüsil 1990. aastate alguses (Marks 1993) ning on 2000. aastail muutunud eriti populaarseks (Stubbs 2005). Mitmetasandilise valitsemise teooria taust on politoloogia (Bache, Flinders 2004), sealhulgas Euroopa Liidu, rahvusvaheliste suhete, föderalismi, avaliku poliitika ja kohaliku omavalitsuse uuringud (Hooghe, Marks 2003), aga ka poliitiline sotsioloogia (Nash 2000), poliitökonoomia (Gilpin 2001), poliitantropoloogia (Vincent 2002) ja poliitgeograafia (Jones jt 2004). Kasutatud on mitmesuguseid termineid (tabel 1). Käesolev artikkel keskendub ennekõike avaliku poliitika ja kohaliku valitsemise seisukohast olulistele käsitlusliinidele.

Tabel 1. Mitmetasandilise valitsemisega seotud käsitusliinid ja mõisted

Teadussuund	Kasutatavad terminid
Euroopa Liidu uuringud	<i>multi-tiered, multi-level governance; network governance; consortio and condominio</i>
Rahvusvaheliste suhete uuringud	<i>multi-lateral cooperation; global governance; fragmentation; multi-perspectival governance</i>
Föderalismiuuringud	<i>multiple jurisdictions; multi-level government or governance; multi-centered governance; matrix of authority; decentralization; competing jurisdictions; market-preserving federalism; FOCJ</i>
Kohaliku omavalitsuse uuringud	<i>multiple local jurisdictions; fragmentation vs. consolidation; polycentric governance</i>
Avaliku poliitika uuringud	<i>polycentric governance; governance by networks; multi-level governance</i>

ALLIKAS: Hooghe, Marks 2003.

Käsitluste tagapõhjaks on nihe kogu riigivõimu uurimise paradigmas. Varasema avaliku võimu võimalikult täiusliku hierarhilise korraldamise (*government*) asemel tuntakse huvi kõigi ühiskonna enesekorralduse võimumehhanismide (*governance*) vastu tervikuna, paikneva need avalikus, äri-, mittetulundus- või isiklikus sektoris (vt ülevaadet Tiihonen 2004, võimukäsitluse muutumisest Goverde jt 2000).

Kohaliku valitsemise mitmetasandilisuse puhul pole seega huvi mitte niivõrd üksuste tasandite täpsel väljajoonistamisel, kuivõrd avaliku võimu optimaalsel korraldamisel teatud ruumis (näiteks Eesti maa-alal). See tähendab, et maakaartide joonistamise asemel alustatakse avalike ülesannete ja teenuste optimaalsetest mudelitest.

Mitmetasandilise valitsemise korraldamisel

Võib välja tuua kolm mitmetasandilise valitsemise võtmemõõdet (Bache, Flinders 2004, Stubbs 2005):

- 1) suurenenud mitteriiklike (mitteavalike) toimijate, näiteks vaba- ja äriühingute roll;
- 2) otsustamisprotsessi mõtestamine mitmekesiste kattuvate võrgustike kaudu selgepiiriliste piirkondlike tasandite asemel;
- 3) riigi ja laiemalt avaliku võimu tegevusviiside teisenemine: otsese korraldamise ja sekkumise asemel on liigutud koordineerimise, suunamise ja võrgustikutöö kasutamisele.

Mitmetasandilise valitsemise käsitlused lähtuvad sellest, et valitsemise hajutamine paljudesse jurisdiktsioonidesse on paindlikum kui ühte koondamine. Jurisdiktsioonide hulka ja pädevust kohandatakse, et kujundada tsentraliseerimise-detsentraliseerimise optimum. Tõhus valitsemine ei tulene lihtsalt paljude tasandite olemasolust, vaid lahendite optimaalsusest antud õiguslikus, poliitilises jm keskkonnas (Alesina, Spolaore 1997; Marks, Hooghe 2000). Eri tüüpi tegevustele ja ülesannetele tuleb leida sobilik korraldusviis, arvestades nii nende endi omadusi kui ka kogu valitsemismudeli toimimist sotsiaalses ja füüsilises ruumis.

Mitmetasandilise valitsemise tugevusena on välja toodud, et see pakub täielikumat teavet valitsemisüksuse liikmete eelistuste kohta, suudab paremini kohanduda eelistuste muutumisega, on avatum katsetele ja innovatsioonile ning soodustab sisulist kaastööd ja pühendumist (Majone 1998; Weingast 1995). Puudusi nähakse teabe ebatäiuslikkuses (killustatuses), jurisdiktsioonidevahelise koordineerimise probleemides, huvirühmade poolt mõne valitsemistasandi ülevõtmise ohus ja korruptsioonis (Foster 1997; Gray 1973; Lowery jt 1995).

Suurte, ulatusliku maa-alaga jurisdiktsioonide eelised on ühtsus ja sellest eeldatavalt tulenev läbipaistvus, mastaabisääst avalike teenuste pakkumisel, poliitika välismõjude kohandamisel, tõhusamal maksustamisel ja ümberjagamisel ning korrakaitse ja turu toimepiirkonna suurendamisel. Ebaõnnestumised tekivad harilikult siis, kui suurtes jurisdiktsioonides püütakse ühtset poliitikat peale suruda mitmekesistele looduskeskkondadele, ebaühtlaselt paiknevale või kirjule rahvastikule. Mitmetasandiline valitsemine võimaldab leida heterogeensusele sobiva halduspiirkonna (Hooghe, Marks 2003).

Tsentraliseeritud valitsemist on kritiseeritud selle eest, et see ei suuda arvesse võtta avalike ülesannete (poliitikate) teenuspiirkonna erinevat optimaalsust. Säästa saab tõenäolisemalt kapitalinõudlike kui tööjõumahukate avalike teenuste osutamisel (Oakerson 1999). Näiteks võimaldab riigikaitse ja füüsilise infrastruktuuri arendamine palju suuremat mastaabisäästu kui haridus. Suured jurisdiktsioonid tulevad paremini toime kapitali-, väikesed tööjõumahukate ülesannetega. Mõni teema läbib erinevaid tasandeid. Maakera soojenemise vastu võitlemine on lausa üleilmne, sellega seotud prügimajandus, veekvaliteedi kontroll, loodushoid ja linnaplaneerimine pigem kohalikud või piirkondlikud ülesanded. Mitmetasandilise valitsemise korral saab niisuguseid variatsioone jurisdiktsioonide kujundamisel arvestada (Hooghe, Marks 2003).

Mitmetasandilise valitsemise keskne eesmärk on läbipaistvuse tagamine. Mida rohkem tasandeid ja toimijaid, seda raskem on kujundada juhtimise, koordineerimise, kontrolli ja vastutuse ahelaid. Mõni toimija võib teadlikult peita kirjususse korruptiivset tegevust (Lowery jt 1995; Foster 1997; Rhodes 1997). Neid probleeme saab siiski suuresti välistada piisavalt läbimõeldud ja tervikliku tasandite ja reeglite kujundamisega.

Mitmetasandilise valitsemise mudelid

Arvukad mitmetasandilise valitsemise praktilise korraldamise käsitlused võib kokku võtta kahte põhimudelisse. Neid eristab rõhuasetus läbipaistvusele (esimene) või paindlikkusele (teine), mis teostub ennekõike jurisdiktsioonide kujundamise aluste ja korraldusmudeli süsteemsuse kaudu.

Tabel 2. Mitmetasandilise valitsemise põhimudelid

Esimene põhimudel	Teine põhimudel
Üldjurisdiktsioonid (<i>general-purpose jurisdictions</i>)	Ülesandepõhised jurisdiktsioonid (<i>task-specific jurisdictions</i>)

Mittekattuvad liikmeskonnad (<i>non-intersecting memberships</i>)	Kattuvad liikmeskonnad (<i>intersecting memberships</i>)
Jurisdiktsioonid on korraldatud piiratud arvul põhitasanditel (<i>jurisdictions organized in a limited number of levels</i>)	Jurisdiktsioonide tasandite arv pole piiratud (<i>no limit to the number of jurisdictional levels</i>)
Süsteemne korraldusmudel (<i>system-wide architecture</i>)	Paindlik korraldusmudel (<i>flexible design</i>)

ALLIKAS: Hooghe, Marks 2003.

Esimene põhimudel oma süsteemsete ja selgelt eristatud jurisdiktsioonidega meenutab meie kohaliku omavalitsuse praegust korraldust. Erinevus on lähenemisviisis: Eestis opereeritakse rangelt etteantud ühikutega (ühetasandilise kohaliku omavalitsuse üksused), põhimudeli lähtekohaks oleks aga maa-ala valitsemise optimaalne korraldus, mille teostamiseks kujundataks sobivad tasandid (mõeldavad on näiteks erinevad tasandid tihedalt, keskmiselt ja hõredalt asustatud piirkondade puhul jms).

Teine mitmetasandilise valitsemise põhimudel ei arvesta mitte ainult maa-ala, vaid ka avalike ülesannete optimaalset korraldamist. Siin on paindlikkus märksa suurem. Teisest põhimudelist lähtudes võib näiteks kujundada mõnele avalikele ülesannetele optimaalsed teenuspiirkonnad ning suunata teenuste osutamine eraldi teenusagentuuridesse – olgu need siis kohaliku omavalitsuse, riigi keskvalitsuse või ühise kontrolli all.

Eesti kohaliku valitsemise praktikas on viimasel kümnendil kasutusele võetud mõlema põhimudeli joontega lahendusi. Esimest meenutab suurem osa regionaalhalduse ümberkorraldusi, näiteks politsei, kohtute ning maksu- ja tolliameti struktureerimine nelja suurregiooni. Teisele mudelile on iseloomulikud omavalitsusüksuste vabatahtliku koostöö kokkulepped, ühisteenused või -agentuurid, aga samuti teenuste delegeerimine äri- või mittetulundussektorile.

Et lahendused on kujunenud pigem töö käigus kui teadliku kavandamise tulemusena, valitseb meil korraldusvormide kirjusus. Ühelt poolt väljendab see vabatahtlikkuse loovat vaimu, teisalt tekitab riske seoses läbipaistvusega. Lisaks korruptsioonile on teise mudeli probleem demokraatliku kontrolli ja vastutuse hajumine. Mitmesuguste ülesannete ja piirkondadega opereerivad erinevalt juhitud teenusagentuurid muudaksid ülevaate saamise raskeks avaliku võimu toimijatele, veel enam valijatele. Niisuguseid probleeme on võimalik vähendada esimest ja teist mudelit põimides. Mõeldav on kujundada selged kohaliku valitsemise põhitasandid ning eristada neist terviklike reeglite alusel toimivad teenusagentuurid. See eeldab senisest süsteemsemat ja eesmärgistatumat lähenemist.

Omavalitsuse põhiseaduslikud alused

Eesti 1992. aasta põhiseaduses on kohalikule omavalitsusele pühendatud eraldi 14. peatükk. Kohalikku omavalitsust käsitlevad ka mitmed teiste peatükkide paragrahvid. Rõhk on kohaliku omavalitsuse autonoomia ja demokraatia tagamisel. Kohaliku omavalitsuse korraldusmudeli sisu jäetakse ulatuslike seadusreservatsioonide kaudu seadusandja kujundada. Siinses artiklis on kesksed järgmised sätted.

–Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega (§ 154). Kohalikel omavalitsustel on õigus moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi (§ 159).

–Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad. Muid kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seaduses sätestatud alustel ja korras (§ 155).

–Kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus (§ 160).

Põhiseaduse sätteid sisustav õigusdoktriin väljendub kõige selgemalt põhiseaduse kommenteeritud väljaandes (Truuväli jt 2002). Tänapäeval on doktriinis liigitatud sajanditaguste omavalitsuskorraldusprintsipiide (vaba kogukonna teooria, riikliku omavalitsuse teooria, sotsiaalmajandusliku omavalitsuse teooria jt, vt nt Almann 1993; Olle 2001, 2002) arutamisel täpsemate küsimusteni kohaliku omavalitsuse autonoomia ulatusest ja suhtest keskvõimu.

Põhiseadus eristab selgelt kohalikku omavalitsust ja riigi keskvõimu. See viitab autonoomsele tahtekujundamisele, riiklike suuniste andmise õiguse piiratusel ja rahanduslikule sõltumatusele. Eristatakse kohaliku omavalitsuse kohustuslikke ja vabatahtlikke ülesandeid (Truuväli jt 2002). Kohustuslikke ülesandeid saab kehtestada seadusandja, ülejäänute osas on kohaliku omavalitsuse üksustel otsustusvabadus. Eesti õigusdoktriinis räägitakse kohaliku omavalitsuse autonoomia põhiseaduslikust tagatisest ehk garantiist (vt Truuväli jt 2002, 641; Anton 1998), millel on kolm tasandit:

- 1) õigussubjektsus,
- 2) institutsioon,
- 3) subjektiivne õiguslik seisund.

Õigussubjektsuse garantiiga tagatakse õiguslikult kohaliku omavalitsuse koht terviklikus valitsemiskorralduse mudelis, kus eri haldustasandid ja -kandjad esinevad omavahel seotud ja tasakaalustatud süsteemina. Institutsiooni garantii kindlustab kohaliku omavalitsuse kui õiguse institutsiooni säilitamise. Subjektiivse õigusliku seisundi garantii annab kohalikule omavalitsusele autonoomia kohtuliku kaitse.

Praeguse korraldusmudeli üldjooned

Kohaliku omavalitsuse praktilisel õiguslikul korraldamisel on Riigikogu seni sisustanud põhiseaduses sätestatud alusmudeli võimalikult lihtsalt. Mitmed valdkonnad on seadusandja jätnud ainult kohaliku tasandi kujundada. Riigitasandi kohaliku valitsemise korraldusmudel koosneb ennekõike viit tüüpi seadusandlikust regulatsioonist:

- 1) pädevuse, õigusliku ja institutsionaalse korralduse küsimused, mida sätestab ennekõike kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, aga ka halduskoostöö seadus jt aktid;
- 2) demokraatia tagamisega seotud küsimused, mida sätestab ennekõike kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, aga ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus;
- 3) majandusliku autonoomia tagamise küsimused, mida sätestavad ennekõike riigieelarve seadus ning valla- ja linnaeelarve seadus;
- 4) territoriaalse korralduse küsimused, mida sätestavad ennekõike Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus;
- 5) regionaalhalduse küsimused, mida sätestab ennekõike vabariigi valitsuse seadus, aga ka madalamad õigusaktid.

Keskendun üksnes mitmetasandilise valitsemise seisukohalt olulistele seadustele.

Kohaliku omavalitsuse üksuste liikide puhul on seadusandja jäänud põhiseaduse miinimumi juurde, sätestades üksustena vallad ja linnad ning allüksustena osavalla ja linnaosa. Omavalitsust määratletakse omavalitsusüksuse demokraatlikult moodustatud võimuorganite õiguse, võime ja kohustusena seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest

ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Määratlus rõhutab iseseisvalt tegutsemist, kuid piirab seda seaduse alusel tegutsemise kohustusega. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus täpsustab teatud määral kohaliku omavalitsuse kohustusi, andes avatud loetelu kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkondadest. Suhted riigiorganitega on seadustes sätestatud selgepiirilisel, välistades kohalike ülesannete delegeerimise keskvalitsusele. Jättes kõrvale kohaliku omavalitsuse põhiorganite tegevusjuhised, on kohaliku omavalitsuse üksustele jäetud ulatuslik sisemise enesekorralduse õigus. Järelevalve puhul on kaua kasutusel olnud põhiseaduse nõudeid minimaalselt rahuldav mudel, ent viimasel ajal on väitlused tasakaalu nihutanud. Vaid majandusküsimuste regulatsioonis (eelarve tulude struktuur ja allikad, tasendusfond, investeeringud jne) on keskvalitsuse tähtsus teiste valdkondadega võrreldes oluliselt suurem. Selle valdkonna korraldus tagab keskvalitsuse tugeva ja sageli mitteformaalse mõjuvõimu õiguslikult väga autonoomsete omavalitsuste suhtes. Kokkuvõttes iseloomustab Eesti kohaliku omavalitsuse õigusliku korralduse mudelit rõhu asetamine kohaliku omavalitsuse üksuste autonoomiale ning valdava osa avalike ülesannete ja teenuste sidumine kohaliku omavalitsuse üksusega, mis muudab omavalitsusüksuste koostöö keerukaks, ent ei taga samas läbipaistvust.

Kohaliku valitsemise väljakutsed

Viimaste aastate uuringud viitavad sellele, et Eesti omavalitsused on jõudnud avalike ülesannete täitmisel esmavajaduste (munitsipaalvara säilitamine, põhiteenuste tagamine) rahuldamise kõrval nii-öelda teise teenustepõlvkonna küsimusteni nagu inimkapital, areng, infrastruktuur, samuti elukvaliteedi või konkurentsivõimelisuse parandamine ühiskondlikus elus ja tööturul. Omavalitsuste tulu on 21. sajandil rohkem kui kahekordistunud, mis võimaldab uute rollide võtmist (Sootla jt 2007).

Väikesed kohaliku omavalitsuse üksused jäävad mitmes küsimuses paratamatult nõrgaks. Nagu juba märgitud, on väljakutsed muu hulgas demokraatia tegelik toimimine, strateegilise planeerimise ja hea halduse võimekus, kvalifitseeritud spetsialistide tagamine ning suutlikkus vastu võtta Euroopa Liidu investeeringuid. Inimkapitali mõttes nõuavad teise põlvkonna teenused sageli spetsiifilist ekspertiisi ja teistsugust töökorraldust.

Omavalitsusüksuste liitmine võib olla vastus teatud tüüpi probleemidele nagu toimiva erakonnademokraatia kujundamine (Sootla jt 2006) ja haldussuutlikkus. Kuigi ühendamise võib suurendada kohaliku volikogu ja ametnikkonna professionaalsust, eeldab see legitiimsust ja korralikku teostust ning positiivseid tulemeid tasakaalustavad energianõudlikum kommunikatsioon ja võimu võõrandumise oht. Muutused on selge risk klannitüüpi valitsemismudeliga omavalitsusüksustes, mille praegune korrastatus võib uutes oludes täielikult laguneda (Sootla jt 2007).

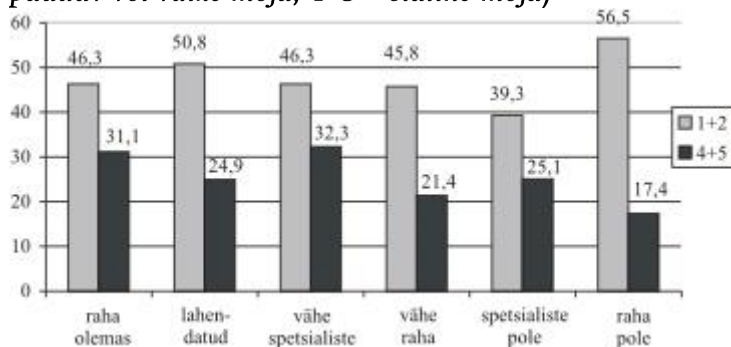
Teatud ülesannete puhul jääks ka omavalitsuste ambitsioonika ühendamise ulatus tõenäoliselt ebapiisavaks. Osa neist puudutab investeeringuid infrastruktuuri (teed, kanalisatsioon, jäätmemajandus jms), mis on pandud kohalike võimude õlule, sest puudub laiem kohaliku halduse tasand. Selliste ülesannete optimaalne ulatus on üldjuhul laiem, kui seda näeks ette uute ühinenud kogukondade suurus. Eesti on riigina väiksem kui nii mõnedki suuremate riikide kõrgema tasandi omavalitsusüksused. Peale selle on omavalitsustes arenduse, haldamise ning nõustamisega seonduvaid tegevusi, mis eeldavad põhjalikku professionaalset ettevalmistust ja mille puhul on suutlikkuse probleeme isegi keskvalitsuse tasandil (Sootla jt 2008).

Mõnikord on võib-olla praktiline liikuda senisest madalamale tasandile. Eriti otsekontaktil põhinevaid ülesandeid ei ole mõistlik nõudluse poolest veel kaugemale delegeerida: see hakkaks mõjutama kvaliteeti (lähedust teenuse saajale jms). Omavalitsusüksuste pindala on Eestis küllalt suur, seetõttu on mõned teenused, näiteks vanurite ja laste hoolekanne, juba niigi kaugemale delegeeritud. Probleeme võib tekkida ka pakkumise poolel, sest

hõredalt asustatud aladel ei ole võistlusliku turu tekkimine väheneva vajaduse olukorras reaalne (Sootla jt 2008).

Kohalikud ametikandjad on seisukohal, et teenuste osutamise suutlikkus on mastaabisäästuga nõrgalt seotud. Nagu paistab kokkuvõtvalt jooniselt 1, ei nähta mastaabisäästu võimalusi kusagil eriti suurena, pigem haakub see võimalusega tõsta kvaliteeti, kui vahendid on juba olemas. Kohalike eelarvete analüüs näitab samuti ühinemise vähest mõju (Geomedia 2001).

Joonis 1. Mastaabisäästu võimalused haldussuutlikkuse tõstmisel probleemitüüpide kaupa (1+2 – puuduv või väike mõju, 4+5 – oluline mõju)



ALLIKAS: Sootla jt 2007.

Keskseid suutlikkuse tõstmise strateegiaid on inim- ja poliitilise kapitali arendamine. Seejuures tuleb arvestada kohalikke väljakutseid, mis erinevad arenenud lääne demokraatia omadest. Kogukonnaliidrid kurdavad elanike vähest huvi kohaliku valitsemise vastu: elanikud jäävad passiivseks isegi küsimustes, mis neid otseselt puudutavad. Kohalik kodanikuühiskond on suhteliselt nõrk, ühistegevus toetab ennekõike inimlikku, mitte sotsiaalset olemist. Individualiseeritud harrastuskeskne seltsielu sidustab, aga ei loo poliitilist kogukonda. Kohalike arengukavade teoreetilis-normatiivne kodanikuühiskonna diskursus ei kajastu isegi vallaeliidi intervjuudes (Kalev, Ruutsoo 2006).

Poliitilist osalust saab siirdeühiskondades suurendada mitte niivõrd sotsiaalset, kuivõrd poliitilist kapitali ehk kodanikupädevusi arendades. Võtmetähtsusega on suutlikustamine (*empowerment*) kui indiviidide kodanikeks kujundamine, arendades ühiskondlikke ja vaimseid võimeid ning võimaldades jõuda tervikliku arusaamani ühiskonna poliitilisest korraldusest (Sørensen 1997, 557; Fung 2003).

Liialt kitsas tähelepanu teenuste pakkumisele varjutab teisi kogukonna võimekuse suurendamise strateegilisi tahke. Kohalikud juhid peavad oma nägemuse võimekusest läbi mõtlema ning hakkama inim- ja poliitilisse kapitali tehtavaid investeeringuid pidama tähtsamaks hoonetesse tehtavatest investeeringutest. Just see on eduka kohaliku valitsemise reformi strateegiline eeltingimus siirderiikides. Ka siin on vaja erinevaid tegevustasandeid.

Kokkuvõttes on ühendamiste teel võimalik lahendada teatud tüüpi probleeme, ent pole kuigi tõenäoline jõuda optimaalse kohaliku valitsemise mudelini.

Piirkondliku koostöö kogemused

Puuduvaid valitsemistasandeid on Eesti kohaliku omavalitsuse üksused asendanud vabatahtliku koostöö kokkulepete, ühisteenuste või agentuuride, aga ka teenuste delegeerimisega äri- või mittetulundussektorile. Traditsiooniliste hierarhiate asemel on hakanud arenema võrgustikstruktuurid. Mõnikord ületavad need maakondade piire, mis viitab sellele, et koostöö vajab senisest avaramat seadusandlikku raamistikku. Ka

keskvalitsuse regionaalhalduse optimeerimine nelja suurregiooni viitab senise korraldusloogika sisulise muudatuse vajadustele.

On kaks laialt esinevat omavalitsuste koostööinstitutsiooni: piirkondlikud omavalitsusliidud ja arenduskeskused. Liidud oma napi personaliga tegelevad ennekõike koordineerimise, mitte teenuste korraldamisega. Arenduskeskused on osutunud tulemuslikumaks piirkondliku võimekuse arendamisel.

Teise tasandi koostööstruktuurides valitseb suur piirkondlik kirjusus. Ühtaegu on tekkinud arvukalt eraõiguslikke jäätmekäitlejaid, kanalisatsiooni haldavaid ning ühistranspordi teenust pakkuvaid ettevõtteid, teisalt mittetulundusühendusi, mis korraldavad spordi- ja noorsooüritusi ning vanurite hooldekodude tööd. Mõnel pool on sõlmitud piirkondlik koostöölepe, mille kohaselt võtavad kõik regiooni omavalitsused endale vastutuse mõne kohaliku teenuse korraldamise eest (Sootla jt 2008).

Nn ühe teema partnerlusvõrgustikud ja koostööagentuurid võivad teha otsustamise aeglaseks ja vastuoluliseks, muutes kohaliku poliitika koordineerimise äärmiselt keeruliseks (Rodríguez Álvarez 2007).

Piirkondliku tasandi nõrkus võib tõkestada ka kohaliku poliitilise eliidi ülespoole suunatud mobiilsust, mis omakorda tugevdab karjäärivõimalusi parteibürokraatia kaudu ning kohaliku tasandi poliitika tsentraliseerumist. Selle võimalikud mõjud on kohaliku tasandi poliitilise toimekuse vähenemine, sest nõrk regionaalne eliit ei suuda mängida olulist rolli ei kohapeal ega keskvõimu tasakaalustamisel (Sootla jt 2008).

Kokkuvõte

Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse mudel põhineb väga selgelt eristaval ühetasandilisel omavalitsusüksusel. Selle keskmes on kindlustada kohaliku omavalitsuse üksuse autonoomia ja riigist eristumine. Põhiseaduses sätestatud erinevaid võimalusi pole valdavalt kasutatud. Erand on rahandusvaldkonna õigusaktid, mis annavad keskvalitsusele mitteformaalse võimu.

Niisugune mudel võis sobida Nõukogude perioodi järgsesse üleminekuaega, kui keskne eesmärk oli autonoomse kohaliku omavalitsuse kujundamine. Praktikas on üha olulisemaks muutunud valitsemise kvaliteetne korraldamine. Paljude avalike ülesannete sidumine kohaliku omavalitsuse üksuse õigussesundiga ei tarvitse olla optimaalne. Autonoomia on ennekõike kohaliku elu korraldamise vabadus ja sõltumatu otsustamise tagamine. Paljude turupõhiste teenuste sidumine õigusliku autonoomiaga tähendab ühelt poolt raskusi avalike ülesannete optimaalsel täitmisel, teenuste jäikust ja ebatõhusust, teisalt tähelepanu võimalikku kõrvalekandumist autonoomia võtmeelementidelt olukorras, kus omavalitsused sõltuvad tegelikult rahanduslikult keskvõimust.

Valitsemise korraldamise praktilised vajadused on toonud kaasa omavalitsusüksuste vabatahtliku koostöö kokkulepped, ühisteenused või -agentuurid, samuti teenuste delegeerimise äri- või mittetulundussektorile. Lahendite kirjusus tähendab riske läbipaistvuse, demokraatliku kontrolli ja vastutuse tagamisel, mida on võimalik tasakaalustada terviklikuma tasandite ja reeglite kujundamisega.

Seda tüüpi küsimuste puhul võiksid mitmetasandilise valitsemise lahendused pakkuda edasiminekuvõimalusi. Võimalikud strateegiad on koostöö ja ühisstruktuuride arendamine ning uute tasandite väljakujundamine, hõlmates ka riigiasutusi ja territoriaalseid kooslusi. Need lahendused ei nõua tingimata praeguste kohaliku omavalitsuse üksuste liitmist, ehkki ei välista seda. Olulisemaks muutub tervikumudeli kujundamine ning keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse avalike ülesannete läbivaatamine.

Terviklikumat avalike ülesannete täitmise mudelit on võimalik kujundada nii, et see ei kahjusta kohaliku omavalitsuse autonoomiat. Mitmetasandilise valitsemise tüüpi lahendused võivad kohalike omavalitsuste tegevusjõudu pigem suurendada. Sellised

lahendused on riigi tasandil mitmes valdkonnas toimunud Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga.

Mitmetasandiline valitsemismudel võib vajada nii praegusest kohaliku omavalitsuse üksusest laiemat kui ka kitsamat tasandit. 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.

Eesti põhiseaduskord võimaldab mitmetasandilise valitsemise lahendite ulatuslikumat kasutamist. Tuleks tõsiselt kaaluda praeguse korraldusmudeli mitmekesistamist. Alustada on võimalik vabatahtlikus koostöös juba läbiproovitud mudelitest ning liikuda edasi uuemate arenduste suunas.

Kasutatud kirjandus

Alesina, A., Spolaore, E. (1997). On the Number and Size of Nations. – Quarterly Journal of Economics, Vol 112, pp 1027–1056.

Almann, A. (1993). Kohalik omavalitsus: teoreetilised lähtealused. – Eesti Jurist, nr 5/6, lk 6–10.

Anton, Ü. (1998). Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. – Juridica, nr 6, lk 305–313.

Bache, I., Flinders, M. (2004). Themes and Issues in Multi-level Governance. – I. Bache, M. Flinders (eds). Multi-level Governance. Oxford: Oxford University Press, pp 1–11.

Brans, M. (1992). Theories of Local Government Reorganization: An Empirical Evaluation. – Public Administration, Vol 70(3), pp 429–451.

Foster, K. A. (1997). The Political Economy of Special-Purpose Government. Washington, DC: Georgetown University Press.

Fung, A. (2003). Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities. – Annual Review of Sociology, Vol 29, pp 515–539.

Geomedia (2001). Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele (kuue 1996–1999 ühinenud omavalitsuse näitel). Tartu: Geomedia.

Gilpin, R. (2001). Global Political Economy: Understanding the International Economic Order. Princeton: Princeton University Press.

Goverde, H., Cerny, P. G., Haugaard, M., Lentner, H. (eds) (2000). Power in Contemporary Politics: Theories, Practices, Globalizations. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Gray, V. (1973). Innovation in the States: A Diffusion Study. – American Political Science Review, Vol 67, No 4, pp 1174–1185.

Hooghe, L., Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance. Wien/Vienna: Institut für Höhere Studien (IHS)/Institute for Advanced Studies.

Jones, M., Jones, R., Woods, M. (2004). An Introduction to Political Geography: Space, Place and Politics. London: Routledge.

Kalev, L., Ruutsoo, R. (2006). Omavalitsuste sotsiaalne sidusus. Lääne- ja Hiiumaa kohalike omavalitsuste arenguvõime ja jätkusuutlikkuse hindamine. Kogukondade sidusus ja kodanikeühiskonna olukord. – Phare 2003 CBC Programm Eestis. ES 2003/005-875.01. Läänemaa ja Hiiumaa kohalike omavalitsuste suutlikkuse indikaatorid ja ühisarengute analüüs. Uuringu lõppraport, lk 72–120. – http://www.rto.tlu.ee/TEADUS/TEADUSRAPORTID/Laane-ja_Hiiumaa_KOV_raport.pdf (15.05.2008).

Leemans, A. F. (1970). Changing Patterns of Local Government. The Hague: International Union of Local Authorities.

- Lowery, D., Lyons, W.E., DeHoog, R. H. (1995).** The Empirical Evidence for Citizen Information and a Local Market for Public Goods. – *American Political Science Review*, Vol 89, pp 705–707.
- Majone, G. (1998).** Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. – *European Law Journal*, Vol 4, No 1, pp 5–28.
- Marks, G. (1993).** Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC. – A. W. Cafruny, G. Rosenthal (eds). *The State of the European Community. Vol 2: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Marks, G., Hooghe, L. (2000).** Optimality and Authority: A Critique of Neo-Classical Theory. – *Journal of Common Market Studies*, Vol 38, No 5, pp 795–816.
- Nash, K. (ed) (2000).** *Readings in Contemporary Political Sociology*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Oakerson, R. J. (1999).** *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*. Oakland, CA: ICS Press.
- Olle, V. (2001).** *Sissejuhatus munitsipaalõigusesse*. Tartu: Iuridicum.
- Olle, V. (2002).** *Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus*. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Rhodes, R. (1997).** *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rodríguez Álvarez, J. M. (2007).** *Municipal Associationalism in Spain: Facts, Trends, Troubles*. Paper presented at the European Group of Public Administration (EGPA) Annual Conference, Madrid 19–22 September, 2007. – <http://egpa2007.inap.map.es/egpa2007/> (15.05.2008).
- Sootla, G., Kalev, L., Kattai, K. (2008).** Perspectives of Amalgamation of Local Government in Transition Society: The Case of Estonia. – [Ilmub 2008 kogumikus:] L. Schaap *et al* (eds). *Problems of Scale, Amalgamation and Alternatives*. Reed Business (Book series "Local government and democracy").
- Sootla, G., Kalev, L., Sillaste, M. (2007).** Cooperation and Community Cohesion as Tools for Developing Local Government Capacity. Paper presented to the European Group of Public Administration (EGPA) Annual conference, Madrid 19–12 September, 2007. – <http://egpa2007.inap.map.es/egpa2007/> (15.05.2008).
- Sootla, G., Toots, A., Ruutsoo, R. (2006).** Indicators of Local Democracy in Estonia. – G. Soós (ed). *The State of Local Democracy in Central Europe. Reports from Bulgaria, Estonia, and Slovakia*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute-Budapest, pp 165–349.
- Sørensen, E. (1997).** Democracy and Empowerment. – *Public Administration*, Vol 75, pp 553–567.
- Stubbs, P. (2005).** Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South-East Europe. – *Southeast European Politics* Vol VI, No. 2, pp 66–87.
- Teske, P., Schneider, M., Mintrom, M., Best, S. (1995).** The Empirical Evidence for Citizen Information and a Local Market for Public Goods. Response. – *American Political Science Review*, Vol 89, pp 707–709.
- Tiihonen, S. (2004).** *From Governing to Governance. A Process of Change*. Tampere: Tampere University Press.
- Truuväli, E.-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J., Schneider, H. (toimetuskolleegium) (2002).** *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.
- Weingast, B. (1995).** The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. – *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol 11, No 1, pp 1–31.
- Vincent, J. (ed) (2002).** *The Anthropology of Politics: A Reader in Ethnography, Theory, and Critique*. London: Blackwell.