

Omaavalitsussüsteem kui demokraatliku riigikorra alus

Arno Almann, Estonian Business School'i õiguse ja avaliku halduse õppetooli juhataja

Urmas Arumäe, Estonian Business School'i õiguse ja avaliku halduse õppetooli lektor

Haldusterritoriaalse korralduse muutmine Eestis on riigi arengu seisukohalt hädavajalik ja ka teostatav.

Artikkel on Eesti riigi taasiseseisvumisele eelnenud ja sellele aluse pannud haldusreformi ettevalmistamise, läbiviimise ning edasiarendamise juures olnud ja ka praegu sellega tegelevate õigus- ja majandusteadlaste ning praktikute analüüs kohaliku omaavalitsuse kujunemisest. Ülevaates ei pretendeeri autorid Eesti riigi haldusterritoriaalsete reformide ja reformikavade süsteemsele teaduslikule käsitlemisele, vaid esitavad põhiteesid diskussiooni jätkamiseks ja selliste otsuste tegemiseks, mis kindlustaksid kohaliku omaavalitsussüsteemi tänapäeva vajadustele vastava arengu.

Kui paljude aastasade jooksul toimis kogukondlike omaavalitsuste areng eeskätt sotsiaal-majanduslike mõjurite toimetel, siis Suure Prantsuse revolutsiooniga kaasnes poliitilis-õigusliku faktori tähtsuse märgatav kasv. Nii oli tugev poliitilis-õiguslik tagapõhi *inter alia* ka Venemaa Euroopa-osa kubermangude 1864. aasta kohalikul semstvokorraldusel, Baltimaade 1866. aasta vallaseadusel ja Eesti kohaliku omaavalitsuse riigistamisel Eesti riigi iseseisvuse saavutamisele järgnenud aastatel. Toeks sellele oli Rudolf von Gneisti ja Lorenz von Steini formuleeritud riiklik omaavalitsusteooria. Poliitilis-õiguslik faktor muutus valdavaks totalitaarsetes riikides, kus kohalikust omaavalitsusest oli saanud riikliku poliitilise süsteemi osa. Hoolimata sellest, et kohaliku omaavalitsuse funktsioonid kiiresti muutuvad ja pidevalt uuenevad, on omaavalitsusmehhanism tervikuna küllaltki püsiv ning stabiilne.

Reforme ühendavad eesmärgid

Pärast Teist maailmasõda kaotas poliitilis-õiguslik faktor oma endise prioriteetse seisundi ning esiplaanile nihkus taassotsiaal-majanduslik tegur, seda peamiselt majanduse kiire arengu ja tormilise linnastumise tõttu. Kohaliku omaavalitsuse ülesanded, organisatsiooniline struktuur, suurus, territoriaalne korraldus ja suhted keskvalitsusega tuli viia kooskõlla muutunud tingimustega. Teisele maailmasõjale järgnenud aastad tõid esile ka kohalike omaavalitsuste riigistamise poliitika varjuküljed ja nende tegutsemisjõuetuse uutes tingimustes (Almann 1995, 447).

Euroopa majanduslik integratsioon ning orienteerumine püsiväärtuste materialiseerimisele ei mõjutanud ja ühtlustanud mitte üksnes riikidevahelisi suhteid, vaid ka omaavalitsuse reforme, nende sisu ning ajalist kulgu. Siit tulenesid reforme ühendavad üldised eesmärgid. Ühena neist tuleb nimetada kohalike

omavalitsuste humaniseerimist. See tähendas nii volituste laiendamist kui ka isiklike, nii inim- kui ka kodanikuõiguste esiplaanile nihutamist.

Humaniseerimisega oli tihedasti seotud teinegi põhieesmärk – kohalike omavalitsuste tegevuse igakülgne demokratiseerimine. Demokraatlik omavalitsussüsteem ja arenenud ühiskond on lahutamatud mõisted. Rahva poliitiline haritus ja kohalike omavalitsuste aktiivne tegevus on iga demokraatliku riigikorra peamisi aluseid, kogu ühiskonna demokraatlike mehhanismide püsimise kõige kindlam garantii. Integreerunud Euroopas ei piirdu omavalitsuste toime ainult oma riigiga. Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas (*European Charter of Local Self-Government*, Strasbourg 1985) on märgitud, et omavalitsuste kindlustamine ja tugevdamine erinevates riikides on oluline panus sellise Euroopa ehitamisse, mis rajaneb demokraatia ning võimu detsentraliseerimise põhimõtetel (Almann 1995, 447–448).

Kavandatavate ja juba elluviidud reformide üldine eesmärk on kujundada kohaliku omavalitsuse süsteem, mida iseloomustab demokraatlik juhtimine ja elanike osalemine elutähtsate küsimuste lahendamisel, avalike teenuste kvaliteetsus ja elanikkonnale kättesaadavus, seaduste piisav regulatsioonide ja ühetähenduslikkus, omavalitsusele pandud ülesannete ja nende täitmiseks olevate vahendite tasakaal ning tasakaal kahe printsiibi, kogukondliku iseotsustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse vahel.

Eesti halduskorralduse areng

Eesti NSV Ülemnõukogu otsust 1989. aasta 8. augustist “Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s” tuleb kahtluseta pidada vundamendiks, millele asuti juba järgmistel aastatel laduma iseseisva riigi toimimiseks vajalikke müürikive. See otsus tehti totalitaarse riigi (NSV Liidu) koosseisus, mis on sellisena pretsedenditu, seda küll mitte Eesti ajaloolise kogemuse kontekstis. Eesti omariikluse rajamine 1917.–1918. aastail põhineb samuti endise Tsaari-Venemaa koosseisus hästi välja arendatud kohalikul omavalitsusel.

Seega on Eesti riigi omapära, et iseseisvus on kätte võidetud kahel korral ja mõlemal korral hakati riiki rajama toimivale kohalikule omavalitsusele. Kohalik omavalitsussüsteem on Eestis toiminud teadaolevalt 12.–13. sajandist alates, rahvusriik aga 90 aastat (sellest 50 aastat võõra võimu okupeerituna). See annab vastuse nii eestlaste poolehoidule kogukondliku elukorralduse suhtes kui ka mentaalsele vastuseisule reformikatsete osas, kus riik soovib kohaliku omavalitsuse autonoomiat pärssida või selle huvide vastaselt käituda.

Aastail 1990–1993 elluviidud reformi põhieesmärk oli kohaliku demokraatia taasloomine ja arendamine rahvusriigi rajamiseks, aga ka võimu detsentraliseerimine, riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiirilise eristamine ning territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimine. 10. novembril 1989 (päev pärast Berliini müüri langemist) võttis Eesti Ülemnõukogu esimesena endises nn idablokis vastu kohaliku omavalitsuse aluste seaduse (ENSV ÜVT 1989,

34, 517). Aastail 1990–1994 elluviidud reformi tulemusena loodud kohaliku omavalitsuse korraldus toimib põhijoontes tänapäevani.

Avaliku võimu organisatsioon saab tulemuslikult kindlustada riigi ja kohaliku omavalitsuse funktsioone ning kaitsta igakülgset kodanike huve, kui ta areneb dünaamiliselt ja on avatud muutustele. Muutusi taotlev reform avalikus halduses peab lähtuma ühtsest kontseptuaalsest alusest, põhinema hästikorrastatud teoreetilisel vundamendil ja integreerima endasse Euroopa demokraatia kriitiliselt hinnatud kogemust (Almann 1995, 446).

Avaliku halduse reformi keskne küsimus on omavalitsusreform, sest avaliku halduse teostamist ei loeta demokraatlikus ühiskonnas riigi monopoliks. Omavalitsuse ja keskvalitsuse suhete nurgakivi on detsentralisatsiooni printsiip, mis näitab ühtlasi ühiskonna demokratiseerituse astet. Omavalitsusreformide põhjused on mitmesugused: majanduslikud, sotsiaalsed, poliitilised, teaduslik-tehnilised, õiguslikud. Harilikult toimivad mitmed mõjutegurid koos ja ühesuunaliselt, aga mõnikord ka iseseisvalt, neutraliseerides või paralüüeerides teisi. Eri riikide omavalitsusreformides võib täheldada seaduspäraseid arenguhooneid.

Poliitilise projektina reform ei teostu

Haldusterritoriaalsest reformist on Eestis räägitud (mitte selle ettevalmistamisega tegeldud) juba 20 aastat ja reformi vajalikkuses ei kahelda ühiskonna ühelgi tasandil. Häda on selles, et reform on pidevalt olnud ülepolitisiseeritud ja poliitilise projektina ei realiseeru see vist kunagi. Poliitikud peaksid otsustama põhimõtteliselt kahte asja – mis on soovitatav tulemus ja kas see on saavutatav. Kuidas soovitatavat tulemust saada, peaks olema praktikute ja akadeemikute ning laia ühiskondliku arutelu teema, kusjuures selle teema käsitlemisel tuleb seada eesmärgid ja ajalised piirid.

Analüüsides järgmisi dokumente: “Avaliku halduse arendamise alused” (Aru 1998); “Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Strateegia” (Loodus 2001); “Regionaalhalduse reformi kontseptsioon. Projekt” (Õunapuu 2003); “Regionaalhalduse korrastamise kontseptsiooni põhimõtted” (Reimaa 2008) ja “Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu” 03.03.2009 (Kiisler 2009), asuvad autorid järgmistele kokkuvõtivatele seisukohtadele:

- 1) minister Aru reformikava territoriaalse osa ja minister Looduse reformikava vahel ei ole suuri erisusi;
- 2) ministrite Õunapuu ja Reimaa kavad haakuvad omavahel ja on sobitatavad ministrite Aru ja Looduse ühendatud kavaga;
- 3) minister Kiisleri kava ei haaku ühegi teise kavaga.

Tulevikusuundumused

Autorid peavad käesolevas artiklis reformide määratlemisel silmas kolme võimalikku reformi:

- territoriaalset reformi, mille käigus muudetakse maakondade, valdade ja linnade piire;
- haldusreformi, mille eesmärk ei ole territoriaalse korralduse (sealhulgas valdade ja linnade piiride), vaid riigi halduspiirkondade muutmine (näiteks politsei või päästeteenistuse neli halduspiirkonda varasema 15 asemel), riigi poolt funktsionaalsete avaliku teenuse piirkondade kehtestamine (hõlmab mitmeid kohaliku omavalitsuse üksusi, kuid territoriaalsed muudatused on välditavad) või ka seadusega kohaliku omavalitsuse üksuste kohustuslike koostööpiirkondade moodustamine;
- haldusterritoriaalset reformi, kus toimub kõik eelkirjeldatu korraga.

Võimalikud on ka üksnes regionaaltasandi ümberkorraldused regioonide (maakondade) kaupa, kuid neid ei ole põhjust reformiks nimetada. Reformi all tuleb mõista ümberkorraldusi, uuendusi ja poliitilisi muudatusi, mille eesmärk ei ole mitte muudatus ise, vaid tahtlik suundumine vähem soovitatavast (mineviku)seisundist enam soovitavasse (tuleviku)seisundisse (Pollitt, Bouckaert 2004, 15).

Kesksel kohal eliidi otsused

Lääne-Euroopas on reformi sünonüümina kasutatud ka selliseid mõisteid nagu *transformation, reinvention, modernization, improvement*, viimasel ajal tinglikult ka *turn-around*. Poliitilisi reforme on defineeritud ka kui vahendatud muudatuste protsessi, millest saadakse aru üksnes siis, kui paljastatakse praktiliste probleemide leevendamisele suunatud jõupingutuste motivatsiooni põhjused (Dunn 1993, 259). Kokkuvõtvalt on tegemist protsessiga, mille eesmärk on avaliku hüve taset tõsta ja kättesaadavamaks muuta.

Novembris 1992 on *dr iur* Heinrich Schneider kirja pannud järgmised mõtted: “Reformikavad ning -taotlused kannatavad meil nii omaks saanud lammutamishimu, optimistliku pealiskaudsuse, süsteemituse, analüüsivaeguse ja enesekindluse all, lahendades küsimusi, mida pole veel korralikult sõnastatudki. /.../ Panus on tehtud olemasoleva radikaalsele kõrvaleheitmisele ning uutele lahendustele ja importnäidistele. Reformide puhul on see igati mõisteta, kui seda ei saadaks lihtsameelsus ning mõtlemise pealiskaudsus, kohati isegi mõistusest hüljatud otsinguline aktiivsus. Iga uus ei ole veel parem kui vana ainuüksi sellepärast, et ta on uus.” (Schneider 1992, 1.)

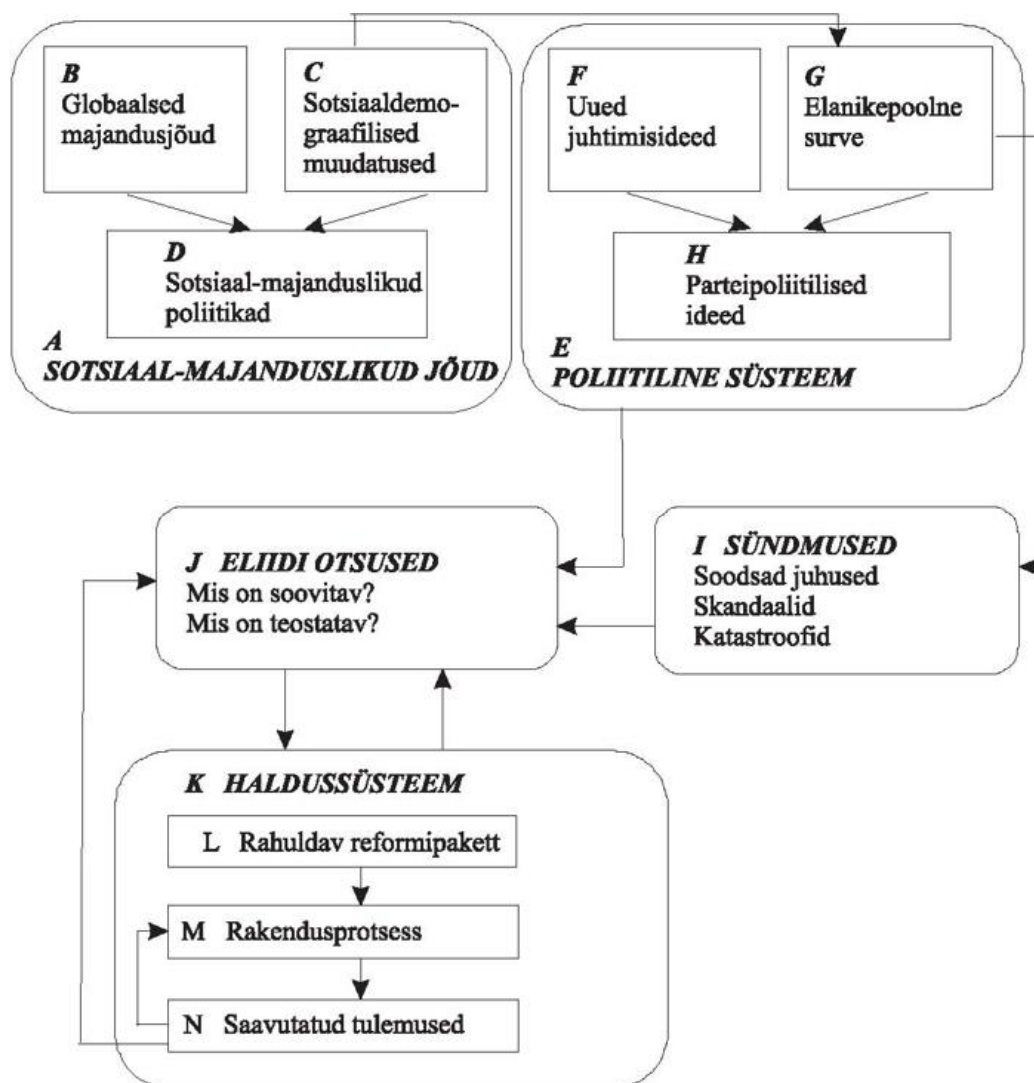
Need vanameistri kriitilised kirjaread sobivad iseloomustama ka seitseteist aastat hiljem (3. märtsil 2009) siseministeeriumi välja pakutud haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu (tuntud ka kui 15 + 5 reformikava).

Autorid on uurinud mitmeid reformimudeleid ja -skeeme ning otsustasid võtta eeskuju Pollitti ja Bouckaerti üldmudelist (joonis), mida nad ise nimetavad sünteesiks sellest, mida nad on väärtustanud eri riikide reformikogemustest

(Pollitt, Bouckaert 2004, 25). Kuna mudel on üsna kõnekas, annavad autorid vaid mõned selgitused ja kommentaarid.

Kesksel kohal on eliidi (J) otsused. Eliidi all tuleb käesoleva artikli mõttes mõista täitevpoliitikuid (ministrid, vallavanemad, linnapead) ja tippametnikke (kantslerid, maavanemad, valla- ja linnasekretärid jt). Tõsi, nagu näitab ka joonis, on see nn eliit igast suunast mõjutatav. Eliidi ülesanne on formuleerida küsimused “mis on soovitav” ja “mis on teostatav”. Selles protsessis eeldatakse, et eliit kaasab ka teadlased, arvamustliidrid ja praktikud, seda nii reformipaketi (L) väljatöötamisel kui ka rakendusprotsessi (M) kavandamisel.

Joonis. Avaliku halduse reformi üldmudel



ALLIKAS: Pollitt, Bouckaert.

Tulemustest pole midagi ette kanda

Tuleb tunnistada, et Eesti eliit on aastail 1990–1994 ellu viidud reformi järgselt vaid kahel korral suutnud sõnastada soovitava ja teostatava reformikava ja selleks ka rahuldava paketi ette valmistada (minister Aru ja minister Looduse reformikavad). Juhtus aga siiski see, et poliitilise süsteemi (E) mõjutused, mis põhinesid valdavalt parteipoliitilistel (H) eriarvamustel ja erakondadevahelise konsensususe puudumisel, ei võimaldanud reformikavu ellu viia. Seega ei vastuta praeguse olukorra eest otseselt mitte eliit, vaid poliitilist süsteemi esindavad erakonnad ja nende võtmeisikud. Kuna ka ministreid võib arvata poliitilise eliidi hulka, tuleb vaid kaasa tunda, kui nad leiavad end isiksuse kahestumise olukorrast – ministeeriumis (haldussüsteemis K) välja töötatud mõistlikud lahendused ei pruugi nii-öelda parteikoosolekul (H) heakskiitu leida.

Sündmused (I), täpsemalt soodsad juhused, olid eliidi otsuste mõjurina olulisel kohal 1990–1994 elluviidud reformi puhul. Skandaalid ja katastroofid ei ole Eesti oludes reformi mõjurina kõne alla tulnud. Muidugi võib vahemärkusena väita hoopis vastupidist, et näiteks eelnimetatud 15 + 5 reformikava oli skandaalne ja selle läbimine ei võinuks kaasa tuua katastroofi.

Aastal 2009 on Eestis ja mujalgi täheldatav globaalsete majandusjõudude (B) ja sellest tulenevate sotsiaaldemograafiliste muutuste (C) kui sotsiaal-majanduslike jõudude (A) osakaalu märkimisväärne tõus. Kuna võimukoalitsioon ei ole adekvaatseid järeldusi teinud ja elanike enamusele vastuvõetavaid sotsiaal-majanduslikke poliitikaid (D) välja pakkunud, on ühiskonnas tunnetatav ka elanikkonna surve (G) haldusreformi läbiviimiseks. Parteipoliitiku (H) aga kammitsevad ühed valimised teise järel ja mis veelgi hullem – ideede (F) puudus. Nagu varem tõdetud, pole saavutatud tulemustest (N) midagi ette kanda.

Lootust siiski on, sest sotsiaal-majanduslikud mõjurid (A) ja nendele reageeriv elanikepoolne surve (G) peab varem või hiljem panema eliidi (J) otsustama ning käivitama reformiprotsessi. Elanikepoolse survena tuleb käsitleda ka eelmise aasta 3. detsembril Tallinnas Glehni lossis toimunud haldusreformikonverentsi “Haldusreform – kas retoorika või tegelikkus?”. Nimetatud konverentsi jälgedes tegid Harju maavanem Värner Lootsmann, Harjumaa Omavalitsuste Liidu esimees Urmas Arumäe ning Harju Ettevõtlus- ja Arenduskeskuse juhataja Kaupo Reede oma ühiskirjaga 10.12.2008 (registreeritud Harju Maavalitsuse registris nr 9-7/7401) regionaalminister Siim-Valmar Kiislerile ettepaneku moodustada töörühm haldusreformi ettevalmistamiseks. Minister ei pidanud seda vajalikuks (ministri vastuskiri 04.02.2009 nr 12.5-2-1/10563).

Ettepanek alustada diskussiooni

Analüüsinud regionaalministri eitavat vastust, aga ka uut olukorda, mille oli loonud siseministeeriumi poolt 2009. aasta märtsis Vabariigi Valitsusele esitatud haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu, tegid Arumäe ja Reede Harju maavanemale ettepaneku moodustada haldusterritoriaalse korralduse

reformi komisjon (edaspidi komisjon), mille maavanem ka moodustas (Harju maavanema korraldus 19.03.2009 nr 755-k ja 13.04.2009 nr 849-k). Komisjon andis oma raporti üle riigi ja avalikkuse esindajatele selleks korraldatud avalikul tutvustusel 31.08.2009. Raport, selle lühivariant (Valge paber) ja raporti lisad, aga ka varasemate reformikavadega seonduvad dokumendid on elektrooniliselt saadaval Harju Maavalitsuse kodulehel: <http://www.harju.ee/index.php?id=14025> (25.11.2009).

Komisjoni raportit tuleb käsitleda kui ettepanekut alustada Eestis diskussiooni ühiskonna arengu vajadustest tingitud haldusterritoriaalse ümberkorralduse elluviimiseks aastaks 2013. Komisjoni raport võiks olla aluseks Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, omavalitsusringkondade jt asjaomaste instantside ja isikute aruteludele, töörühmadele jt. Komisjon leiab, et haldusterritoriaalse korralduse reformi kui protsessiga peab edasi tegelema Vabariigi Valitsus.

Komisjoni ülesanne oli välja töötada ühtsed põhimõtted haldusterritoriaalse korralduse temaatikaga tegelemiseks, lähtudes eesmärgist tugevdada kohapealset demokraatiat, tahet ise kohalikke asju ajada nii, nagu see Euroopa kohaliku omavalitsuse harta aluspõhimõttes on esitatud. Ümberkorralduste vajadus tuleneb disproportsioonidest avaliku halduse eri tasandite ja valdkondade vahel ning avaliku teenuse taseme ja kättesaadavuse erisustest riigi eri piirkondades.

Sellega seoses koostas komisjon oma seisukohad üldistes küsimustes, mis tuleb haldusterritoriaalse korralduse muutmise raames lahendada (eesmärgid), millest tuleks lähtuda (lähtealused) ja mida tuleks saavutada (tegevused). Järgnevalt on komisjoni 106 ettepanekust ära toodud mõned olulisemad.

Eesmärgid ja ajagraafik

Komisjon rõhutab, et omavalitsuskorralduse muutmine saab olla edukas ja tulemuslik vaid siis, kui selle eesmärk on täita inimeste õiguspärasest ootust saada avalikku hüve ehk parandada avalike teenuste taset ja kättesaadavust. Eesmärk ei saa olla kohaliku omavalitsuse üksuste arv, elanike arv kohaliku omavalitsuse üksuses või muud sarnased jäigad normatiivsed kvantitatiivsed näitajad. Viimatiöeldu ei välista funktsionaalsete teeninduspiirkondade puhul arvnäitajate kehtestamist.

Komisjoni pakutud ajagraafik on järgmine:

- 2009–2010 – ettevalmistav periood, seadusliku raamistiku loomine, sealhulgas avaliku hüve miinimumstandardite kehtestamine;
- 2011 – liitumiste ja ühinemiste periood;
- 2012 – liitmiste ja ühendamiste periood (kui selleks peaks vajadus olema);
- 2013 – valimised uue omavalitsussüsteemi alusel.

Komisjon juhib tähelepanu, et lisaks ajagraafikule tuleb ümberkorralduste tegemiseks aegsasti eelarvesse planeerida vajalikud rahalised vahendid.

Lähtealused

Riigi haldusterritoriaalne ümberkorraldus ei saa piirduda pelgalt valdade-linnade tasandiga, vaid peab hõlmama ka riigihalduse reformi (vähemalt regionaalse tasandi ehk siis maavalitsuste kontekstis). Haridusreformi ei ole samuti mõistlik läbi viia ilma haldusterritoriaalse reformita. On vaja loobuda raamatupidamislikust lähenemisest ning võtta aluseks halduslik ja funktsionaalne lähenemine ning sotsiaalne mõõde. Eestis kehtivat ühetasandilise omavalitsuse süsteemi ei ole komisjoni hinnangul soovitatav muuta. Põhiseadust muutmata ei ole võimalik kaotada valdu ega linnu kohaliku omavalitsuse üksuse liikidena. Samas ei garanteeri põhiseadus konkreetsele vallale ja linnale *status quo*'d tema haldusterritooriumi suuruse või isegi tema õigussubjektsuse püsimise suhtes. Põhiseaduse § 155 lõige 2 võimaldab luua täiendavaid kohaliku omavalitsuse üksuste liike ning jätab võimaluse mitmetasandilise kohaliku omavalitsuse kehtestamiseks, mis tuleb sätestada seadustes (Eesti Vabariigi põhiseadus 2008, 729–730).

Eestis kehtib põhiseaduse koostajate võetud ja rahvahääletusel kinnitatud suund eemalduda sõjaeelsest riigistatud kohaliku omavalitsuse mudelist ja praktikast ning areneda kogukondliku kohaliku omavalitsuse teooria põhimõtete alusel. Tasub meenutada, et kogukondlik demokraatia on Ameerika Ühendriikide kolmanda presidendi Thomas Jeffersoni (1743–1826) ideaal, mis abstraktselt eeldab vabu indiviide vahetult valitsemas. Sellel on ka omad varjuküljed, näiteks Prantsusmaal on linnapea nii kõrge ülemus, et demokraatiaga võib tekkida probleeme. On veel ka nn Madisoni ideaal (Ameerika neljas president James Madison, 1751–1836) ehk huvirühmade ja parteide koosmäng, samuti nn *user democracy*. Valdade ühinemine suundub just sinna poole. Nn kogukondliku ja riigistatud kohaliku omavalitsuse vastandamine ei ole tänapäeval enam põhjendatud lähtekoht. Nüüd on rohkem nähtaval (tõsi, mitte kirjutatud seaduse kujul) kaks suunda:

- 1) riigikeskne kombinatsioonis traditsioonilise, kogukonna piirides omavalitsusega ning
- 2) autonoomne kombinatsioonis teenuspõhise omavalitsusega, mis peab toetuma külakogukondadele ja teistele omavalitsuse huvirühmadele (näiteks ettevõtjad, jahimehed). Viimane võiks tänapäeval tinglikult olla Eesti ideaal.

Riik saab olla tugev ainult siis, kui tema kohaliku omavalitsuse üksused on tugevad. Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö on parem kui nende nn sundabieli. Peter F. Druckeri järgi põhineb ka äritegevuse kasv ja laienemine erinevates maailma osades üha vähem liitumisel, omandamisel või täiesti uute ettevõtete loomisel. See peab üha suuremal määral põhinema liitudel, partnerlusel, ühisettevõtetel ja suhetel erinevas poliitilises jurisdiktsioonis asuvate organisatsioonidega (Drucker 2003, 80).

Komisjon on seisukohal, et funktsionaalne koostöö (näiteks teeninduspiirkonnad, mis ei pea vältimatult järgima valdade ja/või ka maakondade piire) on parim vahend selleks (võrreldes ka kohalike omavalitsuste liitmisega), et tagada kõigi avalike teenuste tase ja kättesaadavus. Probleemiks peetakse ka asjaolu, et kehtiv õiguskord ei motiveeri kohaliku omavalitsuse üksusi looma töökohti mujal kui vaid omaenda struktuurides.

Komisjon soovib regionaalse arengu probleemkomisjoni moodustamist Riigikogus.

Tegevused

Avaliku teenuse tase ja kättesaadavus tuleb üleriigiliselt ühtlustada, et teenuste puudumine või madal kvaliteet ei tooks kaasa külade ja valdade tühjaksjäämist ja elu koondumist üksnes keskustesse (sisuline põhjendus). Külanõukogude aegne territoriaalne korraldus vajab muutmist (emotsionaalne põhjendus). Kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkust on vaja tõsta (finantsmajanduslik põhjendus). Kohaliku omavalitsuse üksuste koostööd, sealhulgas maakondlike liitude tasandil, on vaja tugevdada, et korraldada osa avalike teenuste osutamist (funktsionaalse koostöö põhjendus). Tuleb lahutada kohaliku omavalitsuse üksuse poliitiline ja administratiivne juhtimine (poliitiline põhjendus).

Tuleb leida kohalikele elanikele vastuvõetav tasakaal kogukondliku iseotsustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse printsiibi vahel. Kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimine peab üha suuremal määral põhinema eeldusel, et juhtimispoliitika aluseks peavad olema väärtused kliendi jaoks ning klientide otsused selle kohta, kuidas jaotada tarbimiseks mõeldud sissetulekuid (Drucker 2003, 40). Riigi poolt omavalitsustele pandud kohustused peavad olema varustatud miinimumstandarditega.

Komisjon leidis, et kohaliku omavalitsuse korraldust reguleerivates seadustes tuleb sätestada kohaliku omavalitsuse üksuste kategoriseerimine valla või linna funktsioonide täitmise ulatuse järgi, see tähendab, et funktsioonid ja ülesanded ei saa olla universaalsed ehk omavalitsusüksuse võimekusest olenemata kõigile ühesugused. Veel tehakse ettepanek analüüsida kohalike omavalitsuste tulude ja kulude seoseid ning leida optimaalsed näitajad eelarvete tasakaalustamiseks, sest kehtiv finantsmudel ei ole adekvaatne ega ka jätkusuutlik.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja teised sellega haakuvad õigusnormid on komisjoni hinnangul jäänud ajale jalgu. Eesti peaks Soome eeskujul vastu võtma vallaseaduse, reguleerides sellega kogu kohaliku omavalitsuse korraldust nii vallas kui ka linnas, sealhulgas valla poolt linna nime kasutamist. Kaaluda tuleks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ühe osana külaõiguse väljatöötamist.

Olenevalt kohaliku omavalitsuse üksuse ja tema volikogu suuruselt ning muust eripärast, tuleks lubada rakendada valla- või linnavalitsuse kui kollegiaalse

täitevorgani moodustamise erinevat korda ja eri juhtimismudeleid. Eraldi rõhutas komisjon pealinna kui Harjumaa keskuse eripära, millega tuleb arvestada ka haldusterritoriaalse reformi kavandamisel ja elluviimisel.

Linnaosade ja osavaldade regulatsiooni puhul rõhutati, et üldjuhul on osavallad või linnaosad moodustatud avalike teenuste parema kättesaadavuse tagamise eesmärgil. Osavalla või linnaosa moodustamine riigi poolt või seadusega ei ole kooskõlas kehtiva õiguse mõtte ja sättega. Sellisena tuleb osavallast või linnaosast aru saada kui erandist või erikorrast, mitte kui kogu riiki katvast haldusterritoriaalsest süsteemist. Mis puutub omavalitsusliitudesse, siis omavalitsusüksuste huvide esindamiseks riigi tasandil peab komisjon otstarbekaks moodustada üks üleriigiline kohaliku omavalitsuse üksuste liit praeguse kahe või isegi kahe ja poole asemel.

Maavalitsuste tulevikku näeb komisjon ühe alternatiivina järgmiselt: maavanemate 15 kantselei tegevus lõpetatakse ja asendatakse nelja ringkondlikuga, mis on eelkõige riiklikku järelevalvet teostav institutsioon, aga ka halduspiirkond, kus toimivad riigi kohalikud haldusüksused (ministeeriumi, ameti või inspektsiooni kohapealsed asutused). Ringkond on riikliku haldusjuhtimise tasand. Maakond kui territoriaalkorporatsioon tuleb reguleerida seaduses avalik-õigusliku juriidilise isikuna. Seadusega tuleb ette näha võimalus (mõningatel juhtudel ka kohustus) osutada teenuseid kohaliku omavalitsuse üksuste koostöös (seadusest tulenev koostöö).

Kasutatud kirjandus

Almann, A. (1995). Omavalitsusreform: põhjused, eesmärgid ja omavalitsusmudeli lahendused. – *Juridica*, nr 10, lk 446–453.

Drucker, P. F. (2003). Juhtimise väljakutsed 21. sajandiks. Tallinn: Pegasus.

Dunn, W. (1993). Policy Reforms as Arguments. – F. Fischer, J. Forester. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: UCL Press, pp 254–290.

Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne (2008). 2., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura.

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004). Public Management Reform: A Comparative Analysis. Second edition. Oxford: Oxford University Press.

Raport, raportis lisad ja Valge paber. – <http://www.harju.ee/index.php?id=14025> (25.11.2009).

Schneider, H. (1992). Maaomavalitsus: ajaloolised õppetunnid. Tallinn: Eesti Maaomavalitsuste Liit.