

Esindus- ja täitevõimu rollimudelid kohalikus omavalitsuses

Georg Sootla (RiTo 10), Tallinna Pedagoogikaülikooli professor

Kohaliku omavalitsuse arendamine ei seisne ainult omavalitsusüksustele suurema autonoomia andmises ja kohalike võimuorganite suutlikkuse tõstmises.

Eestis nähakse kohaliku omavalitsuse reformi ennekõike võimuvvertikaali ümberehitamises, sealjuures suuremalt jaolt tsentraliseerivate lahenduste suunas. Kohaliku demokraatia areng sõltub eelkõige horisontaalsest ehk täitev- ja esindusvõimu vahelisest ning vertikaalsest ehk võimude ja kodanikuühiskonna vahelisest võimujaotusest. Käesoleva artikli eesmärk on tutvustada rollimudeleid esindus- ja täitevõimu suhetes ning nende eripärast tingitud implikatsioone võimude ja kodanike suhetes. Meie ülesande teeb lihtsamaks teema aktuaalsus ja suhteliselt hea teoreetiline läbitöötatus arenenud, ennekõike angloameerika riikides (Rao 1999; Svava 1990, 2001; Stoker 2004). Eriti huvitav on jälgida diskussiooni Suurbritannias, kus 1990. aastail püüti radikaalselt ümber vaadata Margaret Thatcheri juurutatud nn kliendidemokraatia mudelit just kesksete võimuinstiitutsioonide tasakaalu, volinike ja täitevõimu reformide kaudu (Chandler 2000, Cole 2001).

Artikli empiiriline osa tugineb Tocqueville'i keskuse juhtimisel viies Ida- ja Kesk-Euroopa riigis korraldatud küsitlusele (Soós *et al* 2002), mille Eestis viis läbi Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna uurimisrühm. Küsitluse meetoodika ja ankeedi olid kujundanud Avatud Ühiskonna Instituudi (Sorosi fond) ja Tocqueville'i keskuse (Budapest) spetsialistid. Küsitleti nii volikogude liikmeid (*ca* 800) kui ka omavalitsuse ametnikke (*ca* 250–350).

Võimusuhete erinevus kohalikes omavalitsustes sõltub esiteks sellest, kelle kätte koondub võim ja kuidas see poliitika kujundamise käigus jaotub. Teiseks on volinike rollid ja nende suhe oma valijaskonda omavalitsussüsteemides erinevad.

Täitevõimu rollimudelid

Komiteemudelil on poliitika kujundamine keskendunud volikogude komisjonidesse (Rao 1999). Komisjonid mitte ainult ei algata poliitikaid, vaid nende juhtimisel töötatakse need ka välja ja viiakse ellu, loomulikult kohaliku administratsiooni kaudu. Komiteed on ka väga aktiivsed otsese järelevalve teostamisel kohalike asutuste üle. Linnapeal ja tema aparaadil on selles süsteemis väga tagasihoidlik roll, mistõttu väiksemates üksustes on see isegi ühildatud linnapea kui volikogu eesistuja bürooga. Meie valimis on seda mudelit järjekindlalt rakendatud Läti omavalitsustes (Law on Local Government, Latvia). Läti seaduses ei kasutata isegi nimetusi "linnapea/vallavanem", vaid "kohaliku omavalitsuse volikogu eesistuja". See viitab volikogu ja valitsuse samastamisele. Suuremates omavalitsustes (alates 5000 elanikust) võib volikogu ametisse määrata linna/valla direktori, kuid ka viimase volitused on väga väikesed. Isegi oma allasutuste juhtide kohalemääramiseks võib ta volikogule teha ainult ettepanekuid. Selline võimujaotus võimaldab kahtlemata juhtida omavalitsust kollegiaalselt ja demokraatlikult. Kuid selle hind on volinike suur töökoormus ning tavalisest kõrgemad professionaalsuse nõuded. Pealegi kannatavad sellise võimujaotuse puhul nii

otsustamise kui ka tulemuste tõhusus, sest otsused on langetatud mitte eriti professionaalsete ja rohkem konsensust taotlevate otsustajate poolt. Euroopas kasutati seda mudelit Suurbritannias ja Põhjamaades.

Linnapeamudel on USA-s sündinud visioon esindus- ja täitevvõimu suhetest (Svara 2001), millel on kogukonna eripärast ja hoiakutest tulenevalt palju variante. Selline mudel on tekkinud Mandri-Euroopa linnades. Mainitud võimusuhte süsteemi keskne komponent on täitevvõimu koondamine ühe isiku kätte sõltumata sellest, kes teda valib – volikogu või rahvas.

Volikogu-linnapeamudelis tuleneb kogu kohalik võim volikogu mandaadist ja teistel institutsioonidel, kaasa arvatud linnapeal, on volikogult delegeeritud pädevusi. Linnapea on ennekõike volikogu ja seejärel täitevvõimu juht. Kui linnapea valitakse volikogust, sarnaneb see komitee mudeliga. Tavaliselt käib niisuguse võimujaotusega kaasas linnadirektori kui ametniku määramine linnaadministratsiooni etteotsa ja sageli linnapea alluvusse. Kui mainitud versioonis on volikogu võimalused poliitika väljatöötamisel ja kontrollimisel väga suured, siis täitevvõimu rollides on volikogu käed rohkem seotud. Selle variandi puhul on võimude lahusus suurem seal, kus otse valitud linnapeal ei ole volikogus enamuse toetust. Meie valimis on seda mudelit püüdnud juurutada Ungari (Act No LXIV), tulenevalt suurel määral Mandri-Euroopa (Habsburgide) traditsioonist. Ungari eripära on see, et linna direktor (*notary*) vastutab vahetult munitsipaaltasandile delegeeritud riiklike ülesannete täitmise eest ning on volikogust sõltumatu. Seetõttu pole volikogu liikmeil ettekujutust täitevvõimu tegelikust pädevusest.

Linnapea-volikogumudelis on kesksel kohal otse valitud täitevvõimu pea, kes on enda kätte koondanud peaaegu kogu poliitika kujundamise. Volikogul on piiratud võimalused arutada ja muuta linnapea administratsioonist tulevaid poliitikastrateegiaid ja muid ettepanekuid. Meie valimis on seda mudelit püüdnud juurutada Slovakkia (Horvath 2000). Otse valitud linnapea võib volikogu baasil moodustada (proportsionaalse esindatuse põhimõttel) esindajate nõukogu, linnapead nõustava organi. Selle nõukogu kaudu annavad volinikud poliitilise sisendi otsuste kujundamisse, valmistavad ette volikogu istungeid ja jälgivad otsuste elluviimist. Volikogu ei saa esineda täitevvõimu rollides. Kui Ungaris oli linnapea administratsioon formaalselt volikogu juures ja finantseerida, siis Slovakkias on vastupidi – linnapea administratsioon teenindab volikogu ja volinikke. Volikogu komisjonid on ennekõike n-ö rahva hääle esiletoomise areenid, ehkki Slovakkia volikogud on erinevalt Ungarist tugevalt parteistunud.

Kabinetimudelis koondub võim suhteliselt autonoomse ja ulatusliku pädevusega kollegiaalse valitsuse kätte. Eesti on selle mudeli mitte just eriti sageli esinev näide. Kabinetimudelis on püütud esindus- ja täitevvõimu selgelt piiritleda, kuid ka tasakaalustada. Volikogu pädevuses on ülesanded, mis tulenevad omavalitsuse kui seadusandja ja omaniku rollist. Volikogu võib mõjutada valitsust üksnes poliitiliselt, alates valitsuse ettepanekute tagasilükkamisest kuni umbusaldushäätuse rakendamiseni. Seetõttu püüab kabinet tugineda hästi struktureeritud ja distsiplineeritud parteidele. Volikogu enamusele toetaval

valitsusel on väga suur võim ning kui valitsuse juht on partei või omavalitsuse liider, võib volikogu muutuda valitsuse käepikenduseks.

Esindusvõimu rollimudelid

Kohalike võimuinstitutsioonide erinevad konfiguratsioonid eeldavad samuti volikogu liikmete erinevaid rolle, s.t esindamise erinevaid mudeleid. Kõige põhjalikumalt on neid uurinud J. Svava (1990, 2002) ning just niisuguses rakursis, mis võimaldab neid hästi suhestada täitevvõimu rollimudelitega. Ühest neist oli juba juttu: komiteemudelid täidab valitud rahvaesindaja kõiki võimalikke administratiiv–poliitilisi rolle. Volikogu esineb siin nagu direktoritekogu. Direktoritekogu tüüpi esindatus vähendab kindlasti parteiidentiteeti, suurendab volinike töökoormust ja hajutab vastutust tehtud otsuste eest.

Selle rollimudeli vastand on delegaatidekogu. Sedasorti volikogudel ja volinikel on piiratud juurdepääs poliitika kujundamise protsessile, sest see on linnapea ja/või administratsiooni käes. Volinikud näevad oma funktsiooni kodanike lähendamises valitsusele, seetõttu püüavad nad tagada kodanike arvamuste ja kaebuste jõudmise võimuesindajate tasandile ning mõjutada nende üksikjuhtumitega neid, kes võtavad vastu strateegilisi otsuseid. Sellised volinikud kaotavad peagi tervikpildi omavalitsuse pikaajalistest suundadest, mille sõnastamine jääb täitevvõimu pädevusse. Samal ajal võivad aktivistidest delegaadid olla jooksva poliitika tasandil vägagi mõjukad ja populaarsed.

Volikogus kui vanematekogus on vastupidi, seal seavad volinikud eesmärgiks kogukonna ja valitsuse pikaajaliste strateegiate kujundamise, sihtide seadmise täitevvõimu liidritele, kelle juhtimisel sünnivad ettepanekud strateegiate osas, mille volinikud aktsepteerivad. Selline rollidentiteet eeldab piisavalt usalduslikku suhtumist valitsusse ja administratsiooni, valmidust delegeerida täitevvõimule olulisi võimupädevusi, sealhulgas strateegiate väljatöötamist. Volikogu katsed kontrollida ametiasutuste ja valitsuse tööd ei ole suunatud mitte vigade avastamisele, vaid paremate lahenduste otsingutele. Samas ei püüa sellise volinikurolli esindajad rõhutatult järgida oma valijaskonna arvamusi ühes või teises küsimuses.

Need on põhilised esindusrollid võimalikes volikogu–valitsuse võimukonfiguratsioonides. Mudelite erinevad teisedused võivad kutsuda esile põhirollide teisenemist. Näiteks volinikud–delegaadid võivad muutuda aktivistideks, mille tulemusena pingestuvad pika- ja lühiajaliste eesmärkide suhted poliitikakujundamise protsessis (Svava 2002).

Vanematekogu võib teiseneda usaldusisikute koguks, kui vanemad püüavad vastanduda täitevvõimule ja parteide vahendava rollita irduvad oma valijaskonnast. Selle tulemusena kaotavad saadikud oma strateegiakujundamise võimed ning satuvad sõltuvusse täitevvõimust ja selle ametnikest. Direktoritekogu võib areneda oligarhiaks, kelle kätte on koondunud kohalik võim ja kelle jaoks otsustamine komiteedes on pelgalt fassaad.

Institutsioonide mõjukust hinnates

Igasugune teoreetiline mudel on suhteline. Tuntud riigiteadlane G. Frederickson märgib isegi, et mida enam kohandatakse võimuinstitutsioone kodanike konkreetsetele vajadustele, seda vähem kajastab formaalõiguslik kontekst asjade tegelikku seisuga (Frederickson 2001). Eriti nendes omavalitsustes, kellel on valitsemisstruktuuride kujundamisel suur vabadus.

Tabel 1. Kohalike institutsioonide mõju otsustamisele (tippametnike hinnang 7 palli süsteemis, kus 7 tähendab väga tugevat mõju)

Institutsioon	Läti	Ungari	Eesti	Slovakkia
Linnapea/vallavanem	–	5,4	5,7	6,1
Volikogu esimees	5,4	–	5,4	–
Volinikud	5,3	5,3	3,2	4,7
Komisjonid	6,1	5,5	4,9	6,4
Linnakantselei	5,2	5,9	4,0	3,9
Huvitatud kodanikud	4,9	3,7	3,4	3,5

Küsitlustes ilmnenud hinnangud kinnitavad üldjoontes siiski antud riikide seadustes piiritletud pädevuste jaotust. Sellest ei saa muidugi järeldada, et nende riikide omavalitsusi pole kohalike elanike vajadustele kohandatud. Lätis domineerivad volikogu ja selle komisjonid (vt tabel 1), kusjuures volikogu eesistuja, ainsa mittekollegiaalse institutsiooni võim on samasugune kui teistel volinikel. Ehkki Ungari ja Slovakkia linnapead on valitud otse, on nende mõjukus sootuks erinev. Ungaris, samuti nagu Lätis, ei ole linnapea keskmine võim oluliselt suurem kui volinikel ja volikogu komisjonidel. Siiski on tegemist keskmisega, mis näitab nii volikogu enamusele (kellel on tunduvalt suurem mõju) ja vähemusele toetuva linna/valla juhi mõjukust.

Läti ja Eesti, suurel määral ka Slovakkia omavalitsustes toetub linnapea/vallavanem enamusele. Seetõttu on Ungaris keskmine võim kõige suurem hoopis linna direktoril, sest see on stabiilne ja poliitikast sõltumatu. Eestis domineerivad linnapea ja volikogu esimees, kusjuures kõigis kolmes nimetatud riigis on volikogu esimehe võimupotentsiaali hinnatud võrdsest sõltumata sellest, kuidas teda valitakse. Eestis jääb volikogu institutsioonide, eriti aga volinike mõjukus selgelt alla teistele riikidele. Huvitav tähelepanek on seegi, et kui Eestis on ametnike ja volinike antud hinnangud institutsioonide mõjukusele enam-vähem sarnased, siis majoritaarsetes omavalitsussüsteemides annavad ametnikud ja volinikud erinevaid hinnanguid. Seejuures hindavad volinikud komisjonide mõjukust tunduvalt madalamalt kui ametnikud, mis tähendab, et majoritaarsetes süsteemides on volinikel ja ametnikel erinevad arusaamad võimujaoitusest.

Otsustusprotsessi iseärasused

Otsustusprotsessi iseärasusi püüdsime hinnata poliitika institutsionaliseerumise vs isikupoliitika kultiveerimise kaudu. Ametnike küsitlus näitas, et parteistumise aste ja parteilise kuuluvuse mõju otsustamisele on eri valitsemismudelitel puhul erinev.

Tabel 2. Linnapea või vallavanem kuulub poliitilisse parteisse
(% parteistunud linnapeadest vastava suuruskategooria üksuses)

Üksuse suurus	Läti	Ungari	Eesti	Slovakkia
Kuni 1000	7,7	8,2	60,7	56,0
1000–1999	25,8	11,7	82,9	38,7
2000–4999	36,7	11,5	78,6	44,0
5000–9999	66,7	31,7	97,1	36,0
10 000 ja enam	64,4	64,5	88,2	52,0

Kabinetisüsteemis, kus poliitika aluseks on parteid ja fraktsioonid, on tippjuhtide parteistumise aste kõige kõrgem. Linnapea tüüpi süsteemis sõltub parteistumise intensiivsus ennekõike valimisseadusest. Ungaris toimub kuni 10 000 elanikuga omavalitsustes proportsionaalne isikuhääletus, Slovakkias soositakse hääletamist parteinimekirjade järgi. Seetõttu on Ungaris parteistumise tase isegi keskmise suurusega omavalitsustes väga madal, Slovakkias aga väga kõrge juba väikese küla baasil moodustatud omavalitsustes. Lätis, kus võim on koondunud komiteedesse, on väiksemates omavalitsustes parteistumise tase samuti madal. Suurtes omavalitsustes hakkavad eri süsteemide normatiivsed erisused üha enam vähenema, mis viitab sellele, et Fredericksoni tees käib suuremate omavalitsuste kohta.

Tabel 3. Toetus linnapeale/vallavanemale sõltuvalt tema parteilisest kuuluvusest (% vastava suuruskategooria üksuses)

Üksuse suurus	Läti		Ungari		Eesti		Slovakkia	
	jah	ei	jah	ei	jah	ei	jah	ei
Linnapea on partei liige								
Enamus toetab linnapead	40	71	44	52	52	42	36	28
Toetus sõltub küsimusest	64	29	55	47	47	58	60	67
Linnapead toetatakse harva	1	0	0	1	1	0	4	5

Hoopis vastandlikult mõjutab parteistumine otsustuskäitumist (vt tabel 3), sest Läti, Ungari ja Eesti volikogude toetus oma linnapeadele on enam-vähem võrdne (ca 50%), Slovakkias aga tunduvalt madalam (36%). Kui Ungaris ja eriti Lätis tingib linnapea parteistumine volikogu ja

linnapea suhete teravnemise, siis Eestis ja Slovakkias on vastupidi. Ilmselt oodatakse Läti linnapealt rohkem eesistuja rolli ning komisjonidelt asjade sisulist arutamist.

Lätis nähakse erimeelsusi, mis tingivad otsustamise edasilükkamise, tunduvalt enam obstruktsioonina. Eestis ja Slovakkias peetakse otsustamise edasilükkamise põhjuseks vajadust saada rohkem aega seisukohtade kujundamiseks, mis viitab enam struktureeritud vaidlustele volikogus. Ungaris seevastu peetakse otsustamise edasilükkamise peamiseks põhjuseks infopuudust, mis viitab puudustele volikogu töös või näitab volinike vähest kompetentsust. Tegelikuses on kõige vaidlusaltimad siiski parteilisel alusel toimivad volikogud, ennekõike Eesti omad. Seda kinnitab samuti ühehäälsete otsuste sagedus volikogudes (vt tabel 4). Ühehäälsete otsuste rohkus teistes riikides räägib sellest, et tugevate komisjonidega volikogudes, ennekõike Lätis, vaieldakse rohkem vaidluse enda kui maailmavaateliste erisuste pärast.

Tabel 4. Ühehäälsete otsuste vastuvõtmise sagedus volikogudes (kui mitu otsust kümnest)

Üksuse suurus	Läti	Ungari	Eesti	Slovakkia
> 1000	7,86	8,10	5,41	7,13
1000–1999	7,90	7,77	6,24	7,18
2000–4999	7,64	7,30	5,61	7,09
5000–9999	7,62	6,51	4,75	6,0
10 000 <	7,84	4,33	4,00	4,93

Eesti ja vähem Slovakkia suhteliselt erineva otsustuskäitumise allikas, nagu näitas volikogu ja linnapea suhete analüüs, on poliitikakujundamise protsessi institutsionaliseerimise suurem intensiivsus (vt tabel 5).

Tabel 5. Volikogude osakaal, kus on loodud fraktsioonid (% antud suuruskategooria volikogudest)

Üksuse suurus	Läti	Ungari	Eesti	Slovakkia
> 1000	42,9	0	72,0	70,1
1000–1999	35,5	1,7	73,0	86,5
2000–4999	45,2	6,3	82,5	81,2
5000–9999	44,4	3,4	91,4	88,2
10 000 <	72,3	75,3	100	98,0

Lätis, kus on rõhutatult kollegiaalne otsustamine, on fraktsioonide mõju üllatavalt suur. See viitab vähesel parteistumise tingimuses *ad-hoc*-fraktsioonide ja ühenduste suurele rollile, mis võiks seletada erimeelsuste tõlgendamist obstruktsioonina. Ungaris alla 10 000 elanikuga linnade volikogudes on fraktsioonide roll olematu, seevastu Eestis ja Slovakkias on suur. Täpsema pildi poliitikaprotsessi institutsionaliseerumisest annab koalitsioonide osatähtsuse võrdlemine volikogudes (vt tabel 6).

Tabel 6. Avalik kokkulepe enamuskalitsiooni moodustamise kohta (% antud suuruskategooria volikogudest)

Üksuse suurus	Läti	Ungari	Eesti	Slovakkia
> 1000	7,7	0	14,8	7,1
1000–1999	6,5	1,7	20,8	6,5
2000–4999	10,0	0	24,7	7,5
5000–9999	11,1	3,4	60,7	32,3
10 000 <	18,9	27,8	68,8	53,2

Enamuskalitsioon annab tunnistust sellest, et otsustamine tugineb stabiilsetele poliitilistele kokkulepetele. Erinevalt kollektiivsest otsustamisest komisjonis eeldab koalitsiooni kollektiivne otsus poliitilist ühtsust ja distsipliini. Kui kabineti tüüpi täitevvõimu puhul tähendab see volikogu (parteide) poliitilise kontrolli olemasolu täitevvõimu üle, siis majoritaarses süsteemis võimaldab linnapeal paremini kontrollida volikogu või volikogul paremini vastu seista linnapea võimule, kui linnapeal pole koalitsiooni toetust. Tundub, et Slovakkias on koalitsioonidel võrdselt mõlemad rollid.

Niisiis on otsustuskäitumise erisused tingitud mitte üksnes institutsioonide mõjukusest, vaid ka poliitikaprotsessi institutsionaliseerumise astmest ehk parteide–fraktsioonide ja ennekõike siduvate koalitsioonide olemasolust ning rollist otsustamisprotsessis. Kindlasti võib väita, et kabineti tüüpi täitevvõimu korraldus tagab kõige efektiivsema otsustamise. Täitevvõimu teostamine komiteede kaudu muudab kollektiivse otsustamise liialt aeganõudvaks ja ebaefektiivseks ka tulemuste seisukohast, mis on enam konsensuslikud ja valikutele vähem poliitiliselt sihitatud. See järeldus käib täiel määral ka linnapea tüüpi täitevvõimu kohta. Tundub, et nende eripära (konfliktsuse taseme) määrab ära mitte niivõrd see, kas tegemist on volikogu–linnapea või linnapea–volikogu võimukonfiguratsiooniga, kuivõrd volikogude parteistumise ja koalitsioonide tase. Ungari suurtes linnades, kus fraktsioonide/koalitsioonide osakaal on juba märgatav, hakkab otsustuskäitumine sarnanema nii Eesti kui ka Slovakkia.

Kohalike võimude ja rahva suhted

Kas ja kuidas mõjutavad kesksete võimuinstiitutsioonide mudelid kohalike võimude ja kodanike suhtlemise viise? Selles peatükis tuginetakse kohalike volikogude saadikute küsitlusele, millest kahjuks jäi välja Läti. Nagu tabelist 7 näha, ilmnevad eri riikide volinike esindusrollide tajumises mõtlemist väärivad erisused.

Tabel 7. Kellele pöörab volinik ennekõike tähelepanu otsuse langetamisel (7-punktise skaala keskmine, kus 7 näitab maksimumi)

Keda ennekõike esindatakse/ üksuse suurus		Ungari	Eesti	Slovakkia
Kõiki elanikke		6,1	5,9	6,1
> 1000		6,3	5,7	6,2
> 10 000		5,6	5,9	5,8
Oma valijaid		6,1	5,1	6,1
> 1000		5,7	5,1	5,8
> 10 000		6,4	5,7	6,2
Oma parteid		4,3	4,4	4,3
> 1000		2,82	4,5	4,2
> 10 000		5,39	4,9	4,8
Spetsiifilist rühma		4,03	3,4	4,1
> 1000		3,41	3,8	3,6
> 10 000		4,21	3,8	4,5

Kogu elanikkonna (kogukonna) ja oma partei huvide esindamisel riikide volinike eelistustes suuri lahknevusi silma ei torka. Parteilistele sümpaatiatele vaatamata esindatakse ennekõike ikka kogukonda, ehkki suuremates üksustes mõnevõrra vähem. Samal ajal äratav taas tähelepanu parteide peaaegu olematu roll Ungari väiksemates omavalitsustes. Spetsiifiliste rühmade huvide esindamine on Eestis tunduvalt madalam kui kahes ülejäänud riigis, kus kasutatakse otse valitud linnapea mudelit. Näeme ka teist kallakut: suuremates omavalitsustes on suund esindada spetsiifilisi rühmi, s.t delegaatidekogu on intensiivsem kui väiksemates. See suundumus võib olla isegi tõhusam, sest Ungaris ja Slovakkias, kus maaomavalitsusi moodustatakse sisuliselt üksikute külade baasil, on alla 1000 elanikuga omavalitsused harilikult imepisikesed. (Slovakkias on näiteks 2853 omavalitsusest 1964–s vähem kui 1000 elanikku (LGI andmed).) See pakub teataval määral kinnitust hüpoteesile, et

majoritaarsetes süsteemides kaldutakse delegaatidekogu, kabinetisüsteemides vanematekogu suunas.

Viimase puhul torkab silma tunduvalt väiksem soov rahvaga suhelda. Viiest Eesti omavalitsusvolinikust kolmel pole üldse kodanike vastuvõttu (vt tabel 8). Slovakkia näide demonstreerib, et parteistumise intensiivsus võib samuti olla oluline tegur: parteid on ise kodanike huvide väljendajad ja teevad seda paremini.

Tabel 8. Kodanike vastuvõtu sagedus volinike poolt (%)

Kodanike vastuvõtt	Ungari	Slovakkia	Eesti
Vastuvõttu pole	36,6	57,0	59,9
Vähem kui kord kuus	29,2	12,1	8,5
Kord kuus	22,9	10,9	9,3
Sagedamini	11,4	20,0	22,4

Veelgi selgemad vahed on saadikutööle pühendatud aegade võrdluses (tabel 9). Ungaris teevad peaaegu pooled saadikud professionaalset volinikutööd 10 ja enam tundi nädalas, samal ajal kui Eestis ligikaudu pooled volinikest kulutavad sellele vähem kui 5 tundi.

Tabel 9. Saadikutööle pühendatud aeg (%)

Saadikutöö koormus	Ungari	Slovakkia	Eesti
20 ja enam tundi nädalas	19,1	8,3	5,1
10–20 tundi nädalas	27,7	11,1	12,5
5–10 tundi nädalas	37,9	37,0	36,4
Vähem kui 5 tundi	15,3	38,2	46,0

Siiski ei saa üheselt väita, et volinikud majoritaarsetes ja parteistunud omavalitsussüsteemides oleksid vähem avaliku elu keskpunktis. Tabel 10 näitab pigem seda, et pressiga suhtlemisel on Eesti volinikud sama aktiivsed kui n-ö delegaatide rollis olevad Ungari volinikud. Samas on Eesti volinikud passiivsemad otsedemokraatia kanalite kasutamisel – kodanike avalike foorumite korraldamisel.

Tabel 10. Volinike aktiivsus avalikus elus (%)

Avalikud esinemised	Ungari	Slovakkia	Eesti
Avaldanud artikli ajalehes	34,5	25,2	34,3
Intervjueeritud viimasel aastal	51,1	30,4	52,3
Korraldanud kodanike foorume/ arutelu	78,2	57,0	21,1

Võrreldes Slovakkia, Ungari ja paljude teiste riikidega, ei sätesta Eesti omavalitsusseadus selliseid institutsioone nagu referendum ja kodanike üldkoosolekud, mida peetakse otsese demokraatia peamisteks kanaliteks. Kas siit võiks teha põhjapaneva järelduse, et Eesti kabinetitüüpi kohalikul võimul on kalduvus elitaarsusele, kusjuures see võib veelgi süveneda pärast valdade liitmist suurteks territoriaalseteks üksusteks, mis Slovakkias ja Ungaris annaksid välja rajooni/maakonna mõõdu? Tabel 11 näitab, et see pole kaugeltki nii.

Tabel 11. Volinike arvamused demokraatiast (1 tähendab täielikku nõustumist, 7 vastandlikku arvamust)

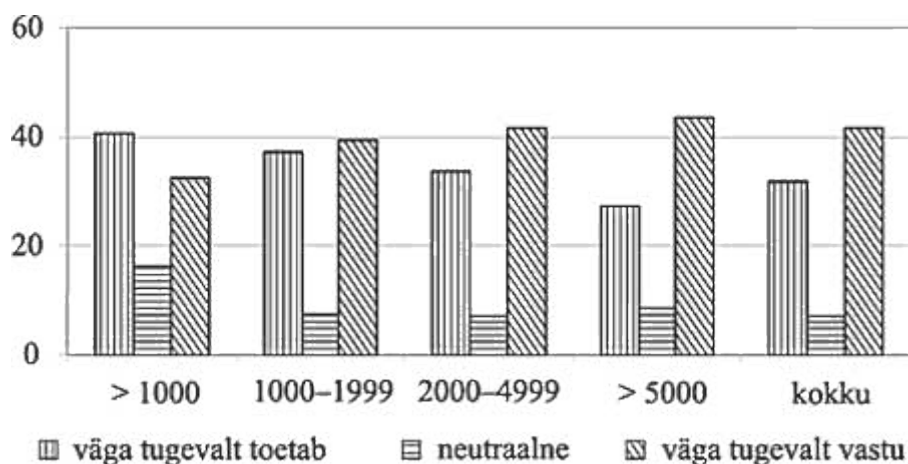
Probleem	Ungari	Eesti	Slovakkia
Avalikkuse aktiivset osalust tuleb vältida	2,9	4,9	5,5
Eelistuseks majoritaarne otsustamine	2,9	3,5	2,4
Elitaarne demokraatia	4,4	4,2	4,9
Konflikte/erimeelsusi ei tuleks vältida	4,6	3,7	3,1
Linnapea ja vallavanem tuleb otse valida	2,1	3,8	1,8

Tegelik praktika ja volinike eelistused tunduvad suurel määral lahknevat. Ungaris, kus volinikud kõige selgemalt täidavad delegaatide rolli, ilmneb sellise rolli täitmisel teatud väsimus. Enamik (65%) Ungari volinikest näeb rahva osaluses pigem konfliktide allikat ja ajaraiskamist, samal ajal kui Eestis on nende osatähtsus ainult 16,4%. Samuti on Ungari (42%) ja eriti Slovakkia (57%) volinike seas palju rohkem neid, kes kindlasti ei tunnistaks enamuse otsuse raames vähemuste erilisi õigusi teatavates küsimustes. Eestis on neid 24%. Nii palju siis eestlaste väidetavalt erilisest suhtumisest vähemus(rahvus)tesse, sest vähemuste all mõeldi just rahvusvähemusi: mustlasi, ungarlasi, venelasi jt. Tegelikult saab Eesti volinikke lugeda üksnes kergelt rohkem elitaarseks kui Slovakkia volinikke. Ungari

volinikud, kes palju rohkem suhtlevad rahvaga ja näevad selles pigem tüli kui kasu, on keskmiselt sama elitaarsed.

Antud tabel näitab veel ühte väsimuse märki. Kõige vähem optimistlikult suhtuvad linnapea/vallavanema otsevalimisse Slovakkia volinikud, kelle vastas seisab väga suure võimupädevusega otse valitud linnapea. Eestlased on aga selles küsimuses statistiliselt ainult keskmiselt optimistlikud, sest arvamused lähevad radikaalselt lahku. Tooksin siinjuures ära statistika ka üksuste suuruse lõikes (vt joonist).

Joonis. Suhtumine linnapea/vallavanema otsevalimisse



Teraapiline demokraatia

Suurbritannias 1990. aastatel läbiviidud reform eeldas üleminekut tüüpi võimukonfiguratsioonilt tugeva liidriga omavalitsussüsteemile, kas linnapea–volikogu või kabineti tüüpi süsteemile. (Teine eesmärk oli üleminek kasutajademokraatialt kohalikke teenuseid osutavate asutuste poliitilisele juhtimisele (Stoker 2004).) Reform eeldas volinike jaotamist kahte kategooriasse. Ühed pidid olema vahetult kaasatud poliitikastrateegia kujundamisse (vanemate nõukogu rollis), teised tegelema kodanike arvamuste ja kaebuste kogumisega foorumitel (delegaatide rollid).

Hinnangud tulemustele olid karmid. D. Chandler laenas (L. Nolanilt) nende uuenduste iseloomustamiseks mõiste "teraapiline demokraatia". Ekspertide (Chandler 2000, Cole 2001) arvates ei ole teraapilise demokraatia (ja antud reformide) eesmärk mitte kodanike organiseerituse suurendamine ja nende aktiivne kaasamine otsustusprotsessi kohalikul tasandil, vaid kodanikega intensiivse suhtlemise teel võimudele hea maine loomine ja legitiimsuse suurendamine. Teisisõnu – võidu tagamine valimistel. Seda peavadki aitama saavutada ennekõike volinike delegaadirollid. Meie analüüs (nii nagu ka Chandleri ja Cole'i uurimus Suurbritannias) näitab samuti, et delegaadirollide täitjad on sellest osast mõnevõrra tüdinenud. See viitab ilmselt esindusfunktsiooni teraapilisele kallakule nende riikide omavalitsussüsteemides, kus see roll domineerib. See aga ei tähenda, et kohalike võimude ja kodanike suhtlemine ning kodanike osalus – mida parteistunud volinikud siiski toetavad – ei peaks olema demokraatlike omavalitsuste võtmeprobleem. Aga jätame selle teema uurimise edasiste mõtiskluste aineks.

Kasutatud kirjandus

Act No LXIV of the year 1990 on the Election of Local Municipal Government Representatives and Mayors (Hungary).

Act No LXV of 1990 on Local Governments (Hungary).

Chandler, D. (2000). Active Citizens and the Therapeutic State: The Role of Democratic Participation in Local Government Reform. – *Policy and Politics*, vol 29, no 1.

Cole, M. (2001). Local Government Modernisation: The Executive and Scrutiny Model. – *Political Quarterly*, vol 72, no 2, pp 239–245.

Frederickson, G. (2001). How American City Governments Have Changed: The Evolution of the Model City Charter. – *National Civic Review*, vol 90, no 1.

Hansell, B. (2000). Evolution and Change: Characterize Council–Manager Government. – *Public Management*, August, pp 17–21.

Horvath, T., M. (2000). Decentralization: Experiments and Reforms. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.

Högye, M. *et al* (2002). Local Government Budgeting: Hungary. – M. Högye. Local Government Budgeting. Local Government and Public Service Reform Initiative, pp 333–395.

Law on Local Government (Latvia).

Rao, N. (1999). Representing the People? Testing Assumptions about Local Government Reform. – *Public Administration*, vol 77, no 2.

Soós, G. *et al* (eds) (2002). The State of Local Democracy in Central Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative.

Stoker, G. (2004). Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Svara, J. (1990). Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation. Oxford: Oxford University Press.

Svara, J. (2001). Do We Still Need Model Charters? The Meaning and Relevance of Reform in the 21st Century. – *National Civic Review*, vol 90, no 1.

Svara, J. (2002). The Roles of the City Council and Implications for the Structure of City Government. – *National Civic Review*, vol 91, no 1.