

## Haldusreform eeldab kontseptuaalset selgust

Jaan Pöör (RiTo 2), Riigikogu liige

Haldusreformist on räägitud juba 1990. aastate algusest. Omariikluse taastamine nõudis kvalitatiivseid muudatusi avaliku halduse kõigil kolmel, nii riigi, maakonna kui ka valla ja linna tasandil. 8. augustil 1989. aastal võeti vastu ENSV Ülemnõukogu otsus haldusreformi läbiviimise kohta aastail 1990–1994. Reformi peaesmärgiks oli taasluua kohalik omavalitsus. Seaduslikuks baasiks sellele oli 10. novembril 1989 vastuvõetud kohaliku omavalitsuse aluste seadus. Reformi läbiviimine tehti ülesandeks 10. detsembril 1989 valitud volikogudele, kes tulid asjaga väga hästi toime. 20. oktoobril 1993 toimunud kohaliku omavalitsuse volikogude valimisteks oligi omavalitsuslik süsteem Eestis taastatud.

Pärast Eesti iseseisvumist on meil olnud kolm kohaliku omavalitsuse süsteemi. Aastatel 1991–1993 oli kahetasandiline kohalik omavalitsus, 1993–1995 maakonna tasandil kohustuslik kohaliku omavalitsuse üksuste esinduskogu (maakogu) ning 1995. aastast ühetasandiline kohalik omavalitsus.

Muudatused on toimunud ka maakonna tasandil, kus seoses teise tasandi kaotamisega maavalitsused maavanemate kantseleideks muudeti. On olnud ka valdkondlikke muudatusi riigi tasandil, kuid kogu süsteemi ühtse ja tasakaalustatud reformini pole jõutud.

Teema tõusis uuesti päevakorra le Eesti valmistumisel läbirääkimisteks Euroopa Liiduga. Vabariigi Valitsus moodustas 1997. aasta 11. juuni korraldusega haldusreformi asjatundjate komisjoni, kuhu kuulusid Riigikogu seitsme fraktsiooni, maavanemate ja omavalitsusliitude esindajad, ministriumide ametnikud ja kolm ministrit. Koalitsiooni ja opositsiooni erakondade esindajate kaasamine taolisse komisjoni oli loomulik, sest haldusreform ei ole ega saagi olla ühe erakonna või valitsuskoalitsiooni eraasi, kuna puudutab siin Eestimaal igaüht. Komisjoni töö tulemusena valmis kontseptsioon "Avaliku halduse arendamise alused", mille eelmine valitsus ka Riigikogule esitas. Kahjuks võttis Laari valitsus eelnõu menetlusest tagasi ning pooleteise aasta jooksul pole suudetud midagi asemele pakkuda. Targem oleks valitsusel olnud selles kontseptsioonis siiski omapoolsed muudatused ja täiendused teha ning kõigi erakondade kaasamiseks uuesti Riigikogule esitada.

Kontseptsiooni puudumise tõttu tegutsetakse praegu aga kaootiliselt. Iga minister reformib ministriumide oma äranägemise järgi. Ministriumid esitavad Riigikogule Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise eelnõusid. Maakonnatasandist enam ei räägita ja kogu haldusreform on taandunud valla- ja linnapiiride joonistamisele. Komplekssete küsimuste lahendamiseks vajaliku koostöö ja konsulteerimise puudulikkuse üle valitsuskoalitsioonis kurdab ka avaliku halduse büroo.

Olen jätkuvalt seisukohal, et haldusreformi saab läbi viia vaid sel kujul, mida toetab enamik Riigikogu erakondi. Valitsuse vahetused ei tohi mõjutada reformide kulgu. Reformi on võimalik läbi viia ainult sel juhul, kui kõiki kolme haldustasandit hõlmav ja igal etapil ühiskonna tasakaalu tagav reformikontseptsioon on Riigikogus vastu võetud. Pärast seda

saab asuda vajaliku seadusandliku baasi vastuvõtmisele. Kuigi valitsuse protokolliliste otsustega pole võimalik haldusreformi läbi viia, teeb valitsus praegu just seda.

Järgnevalt mõned olulisemad probleemid, mis oleks kindlasti tarvis lahendada. Kohaliku omavalitsuse korralduse osas on esmalt vaja lahutada poliitiline ja ametkondlik juhtimine, depolitiseerida ametnikkond ja moodustada valla- või linnavalitsused volikogu liikmete baasil. Teiseks vajab Tallinn eriregulatsiooni, võrreldes teiste omavalitsustega. Kolmandaks on vaja muuta kohalike omavalitsuste eelarvete tulubaasi moodustamise aluseid, et suurendada kohapealt laekuvat osa. Neljandaks on vaja muuta kohalike omavalitsuste eelarvete ja riigieelarve vahelist proportsiooni omavalitsuste osa suurenemise suunas.

Haldusterritoriaalse korralduse osas on otstarbekas liita osa valdadest, kuid nii, et tugevneks nende sotsiaal-majanduslike funktsioonide täitmine ja avalike teenuste osutamise võime. Et ühinemisprotsess kestab kauem kui üks valimisperiood, on kindlasti vajalik kohalike elanike tahte arvestamine.

Maakonna tasandil tuleb anda maavanema pädevusse kuuluvad omavalitsuslikud ülesanded üle maakondlikele omavalitsusliitudele, kes saavad ka juriidilise isiku staatuse. Järgides subsidiaarsusprintsipi, tuleb korrastada funktsioonide jaotust kõigi kolme haldustasandi vahel.

Haldusreform vajab rahalist katet. Mida kiiremini soovitakse reform läbi viia, seda suuremad summad on vaja planeerida riigieelarvesse. Siseministeeriumi poolt pakutud 100–150 miljonit krooni haldusterritoriaalreformiks on pigem alla kui üle pakutud. Omavalitsuste ühinemine toob peale siltide-blankettide vahetamise kaasa ka muudatuste tegemise paljudes riiklikes registrites, sh elanikeregistris ja maakatastris, mis on väga mahukad. Peale selle tuleb nii omavalitsustel endil kui riigil teha veel muidki toiminguid ja need vajavad raha.

Lõpetuseks võib öelda, et kaootiline tegevus haldusreformi kallal tuleks ära lõpetada. Tuleb formuleerida reformi eesmärk, mida ei ole veel suudetud teha. Raha kokkuhoid selleks eesmärgiks olla ei saa, sest haldusreform pole veel üheski riigis kokkuhoidu andnud. Peale eesmärgi määratlemist tuleb koostada terviklik kontseptsioon ja tulla sellega Riigikokku. Kui Riigikogu enamik kontseptsiooni heaks kiidab, siis saab ja tuleb selle alusel ka tegutsema hakata.