Kogukondlik haldus ja kohalik omavalitsus – side ajalooga teel tulevikku

SULEV LÄÄNE
MTÜ Polis president, Tallinna Ülikooli õppejõud

SULEV MÄELTSEMEES
Tallinna Tehnikaülikooli emeriitprofessor

KATRI-LIIS LEPIK
Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste dotsent

MIKK LÕHMUS
Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi kohalike omavalitsuste poliitika osakonna nõunik

INNAR LIIV
Tallinna Tehnikaülikooli tarkvarateaduse instituudi multidistsiplinaarsete suurandmete kaasprofessor, senati liige

JAN TREI
Eesti Linnade ja Valdade Liidu asedirektor

JÜRI RATAS
XV Riigikogu II aseesimees

Meedia on täis uudiseid, mis viitavad, et väärtus- ja reeglipõhine maailm on murenemas. Uued kriisid lisavad ebakindlust nii riigi sise- kui ka välispoliitikas: kas kliimamuutus on pöördumatu või siis sama kindel on rohepöörde ja kogu eelnevaga kaasnev elukalliduse tõus ning vaesuse kasv. Sellest kõigest veel ei piisa – tehisintellekt lisab segadust nii inimese enda kui kogu ühiskonna jätkusuutliku toimimise osas.

Kas siiski on inimkond ja tegelikult meist igaüks valmis ja suuteline mõistma, mis on inimeseks oleku vastutus kiiresti muutuvas, mis siis, et kriiside puretud maailmas? Kas digimaailm ning tehnoloogia- ja tööstusrevolutsioon annavad meile

võimsa „tööriistakasti“ uute väljakutsetega toimetulemiseks? Vast ongi normaalne, et suured riigid võtavad enam vastutust kriiside ennetamise ja lahendamise ning lõpuks ka nende tekitamise eest. Võib-olla tulebki leppida tõsiasjaga, et näiteks Saksamaa, Prantsusmaa ja Itaalia jõudsid kokkuleppele, kuidas tuleks tulevikus tehisintellekti (AI) reguleerida, ning alles siis saavad Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu (EL) nõukogu otsustada, kuidas peaks blokk end selles uues valdkonnas positsioneerima.

Eelnev ei tähenda arusaadavalt, et meie peame keerukate teemade lahendamisest kõrvale jääma, aga vast peame senisest tunduvalt täpsemalt püüdma defineerida, kus ja millises ulatuses on meil materiaalset ja inimressurssi, oskusi, kogemusi, võimekust jne, et sisuliselt kõikides valdkondades lahenduste ettevalmistamisel, otsustamisel ja nende realiseerimisel kaasa rääkida.

Kogukondlik haldus on eestlastele olnud sajandeid omane elukorralduse vorm.

Kas tuleks teha enam (seejuures kohati väga raskeid) valikuid – keskenduda olulisematele teemadele, mille lahendamiseta meid enam riigina ja rahvana olemas ei ole –, ning seda nii riigisiseselt kui ka väljapoole? Arvestada tuleks siis palju enam meie riikluse loomise ja taastamise kogemust, sealhulgas avaliku võimu ja rahvale kõige lähemal oleva kohaliku omavalitsuse kohta selles ning tehtud (või tegemata jäänud) reforme.

Aluseks on siin jätkuvalt kõige kõrgema võimu poolt rahvahääletuse tulemusena 28. juunil 1992 vastu võetud põhiseadus. Lühidalt on meie riigi järjepidevus, eesmärk ja toimimise alused kokku võetud selle preambulis: „Kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustada ja arendada riiki, mis on loodud Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatul õigusel ja välja kuulutatud 1918. aasta 24. veebruaril, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, mis on kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, mis peab tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade – võttis Eesti rahvas 1938. aastal jõustunud põhiseaduse § 1 alusel 1992. aasta 28. juuni rahvahääletusel vastu järgmise põhiseaduse“ (Eesti Vabariigi põhiseadus, 1992). Kohaliku omavalitsuse sisu on aga kõige paremini avatud põhiseaduse XIV peatükis.

Tulenevalt ELi subsidiaarsuse põhimõttest täidab kohalik omavalitsus avaliku võimu ülesandeid inimestele kõige madalamal tasandil. Lähimuse põhimõttest lähtub ka Euroopa Nõukogu kohaliku omavalitsuse harta, mille Eesti ratifitseeris 1994. aastal. Just võimu detsentraliseerimine ja kohaliku autonoomia tagamine on olnud üks olulisemaid taasvaba Eesti haldusreformide eesmärke, mis on ka üks suuremaid „vahendeid“ ühiskonna stabiilsuse tagamiseks ning rahva võimust võõrandumise vältimiseks. Kohalikul omavalitsusel (KOV) on tänapäeval oma territooriumil keskne koht elanike kaasamisel ja omavalitsusliku elukorralduse tagamisel, samas on ta ka üks avalike teenuste peamine korraldaja. Eelnev tähendab omakorda ühelt poolt traditsioonide ja ajaloolise kogemuse tundmist ning arvestamist, teisalt aga üha efektiivsemat juhtimismudelit ning kaasaegset avaliku võimu toimimist kõikidel tasanditel.

Mitmed põhimõttelised muudatused on KOVi ja riigi suhetes möödapääsmatud – seejuures vajab kaalumist, kas alati on vaja reforme või saame tõusetunud

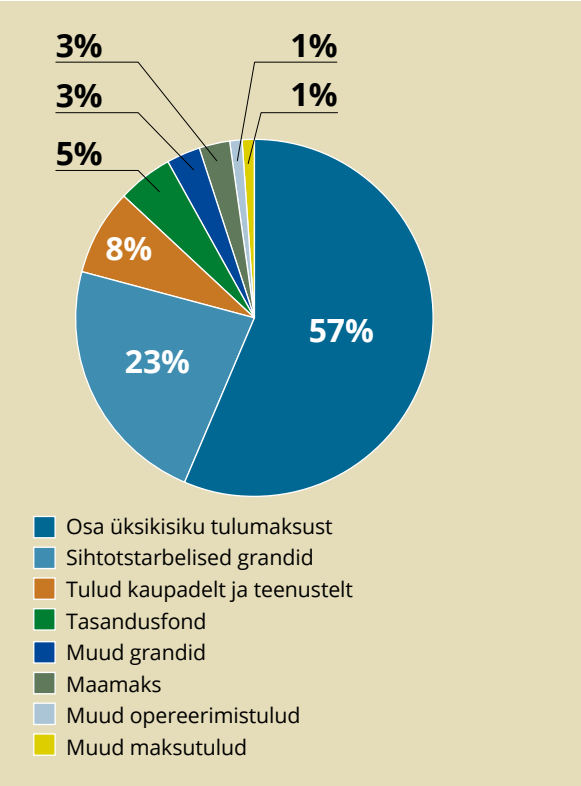
probleeme lahendada koostoimeliselt evolutsioonilisel teel? Olgu üheks näiteks fiskaalautonoomia või praktiliselt selle väga väike osa. Eelnevale viitab ka äsjane, 25. oktoobri 2023 Euroopa Nõukogu Euroopa kohaliku omavalitsuse harta liikmesriikide kohustuste ja kohustuste austamise komitee (järelevalvekomitee) raport, mille kohaselt Eesti KOVid saavad 1,5 protsenti kogu valitsussektori maksutuludest, mis on OECD riikidest väikseim (OECD keskmine on 20 protsenti). Mõõdetuna osakaaluna SKTst on Eesti KOVide osakaal 0,3 protsenti, mis on jällegi kõige väiksem OECD riikidest (OECD keskmine on viis protsenti). Vestluspartnerid viitasid sageli rahastamise ebapiisavusele (Report CPL 2023: 26). Joonis 1 näitabki, kui suur on KOVide sõltuvus keskvalitsuse toetustest, millest paljud on ette nähtud delegeeritud funktsioonide täitmiseks.

Sarnaselt Põhjamaadega oleme asunud kaaluma asümmeetrilise KOVi süsteemi võimalikkust ja sellega kaasnevaid väljakutseid. Demokraatia arengu ning samas ressursside piirituse kontekstis püüame paremini mõista AI rolli ning koos sellega teaduspõhise, andmetele tugineva poliitikakujundamise ja otsuste tegemise mehhanisme.

Järgnevalt analüüsivad artikli autorid KOVi toimimise ja reformide ajaloolisi juuri ning püüavad leida vastuseid mitmele praegusele väljakutsetele.

KOGUKONDLIKU HALDUSE NING KOHALIKU OMAVALITSUSE JA HALDUSREFORMI JUURED

Kogukondlik haldus on eestlastele olnud sajandeid omane elukorralduse vorm ning seega võiks väita, et KOV peaks samuti olema meile igati mõistetav. Tallinna Tehnikaülikooli professor Wolfgang Drechsler on näiteks öelnud, et Eesti riik on ajalooliselt välja kasvanud kohalikest omavalitsustest ja eestlased on elanud kogukondlikus iseorganiseerimises kui ühiselu struktuuris sajandeid kauem



JOONIS 1. Kohalike omavalitsuste tuluallikad Eestis.
Allikas: autorite koostatud Report CPL 2023, 26 põhjal

peaaegu kõigist Euroopa rahvastest (Schöber 2003: 224).

Põhimõtteliselt samale seisukohale on asunud ka teadlane ja õppejõud Eerik-Juhan Truuväli (Eesti Vabariigi õiguskantsler 1993–2000; MTÜ Polis president 2004–2019) (Ludvig *et al.* 2017: 21): „Meie ei tule õiguslikus ja praktilises mõttes „tühjalt kohalt“ ega toimi „sõltumatuna“ ümbritsevast maailmast. Esiteks oleme n-ö suures plaanis seotud ajaloolise kogukondliku haldusega, mida võib nimetada kohaliku omavalitsuse eellaseks, senise kogemusega ning eriti arusaamadega, mis valitsevad selles valdkonnas Euroopa demokraatlikes maades ning mille kontsentraadiks võib pidada Euroopa Nõukogu Kohaliku Omavalitsuse Hartat. Teisalt oleme aga oma kogukondliku halduse juuri taas üles otsimas ning püüame

koos professor Jüri Uluotsaga mõista eestlase olemust ning tema kollektiivse tegevuse üht alustala just kogukondliku halduse – kohalike omavalitsuste kaudu. Seepärast ei saa me kuidagi mööda muinasmaakondade, kihelkondade ega külade imepärastest ajaloolistest seostest tänase päevani, rääkimata sellest rollist, mis kohalikel omavalitsustel on olnud nii Eesti Vabariigi sünni kui ka tema taasloomise juures. Olid ju kogukondlik haldus ja kohalikud omavalitsused ning nende juhid nii rahvuse, riikluse kui ka kultuuri, sh õiguskultuuri üheks peamiseks lähtealuseks ja kandjaks [—]."

Põhjalikumalt on teemat käsitletud ka Olle *et al.* (2018) artiklis „Kohalikust omavalitsusest Eesti Vabariigis 1918–1940" (Ludvig *et al.* 2018: 24). Artikli kohaselt andsid Eesti omavalitsused erakordse panuse omariikluse ettevalmistamiseks, mis päädis 24. veebruaril 1918 „Manifestiga kõigile Eestimaa rahvastele", millega Eestimaa tema ajaloolistes ja etnograafilistes piirides kuulutati iseseisvaks demokraatlikuks vabariigiks. Edasine areng oli loogiline, kuna koos Eesti riigi loomisega toimus ka KOVi süsteemi areng. Koos riigi ja selle õigussüsteemiga olid asutatud ka juba toimivate valdade ja linnade ning maakondade ühenduslülid – omavalitsuste liidud: 1920 Eesti Linnade Liit (ELL) ja 1921 Eesti Maaomavalitsuste Liit (EMOL). KOVide ja liitude areng toimus kahjuks vaid 1940. aastani. Samas oli nende roll KOVide arengus ning haldusreformi ettevalmistamises ja läbiviimises väga oluline.

KOVide ja liitude loomisest, arengust, nende likvideerimisest 1940. aastal ning taastamisest 1989.–1990. aastal saab lugeda mitmetest valdkonna tegevust analüüsivatest artiklitest (Mäeltsemees *et al.* 1995: 32–33; Lääne *et al.* 2018: 66).

Tuleb tunnistada, et meil on ka praegu nii mõndagi varasemast kogemusest õppida. Nii analüüsiti artiklis „Kohalikust omavalitsusest Eesti Vabariigis 1918–1940" ka KOVide õigusakte, sh põhiseadusi, ning 1938. aastal toimunud haldusreformi.

Siinjuures asjakohane väljavõte artiklist „Kohalikust omavalitsusest Eesti Vabariigis 1918–1940" (Lääne *et al.* 2018: 24).

„Kohalike omavalitsuste reformi, sealhulgas valdade ümberkujundamise üle toimusid pikema aja vältel tulised diskussioonid. Juba 1920. a Asutava Kogu päevil esitas omavalitsuskomisjon Eesti omavalitsuse seaduse eelnõu Asutavale Kogule. Valla keskmiseks suuruseks soovitati võtta 2000 elanikku. 1922. a esitas Vabariigi Valitsus Riigikogule uue vallaseaduse projekti, milles valla minimaalseks suuruseks oli arvestatud 2500 elanikku. Seegi algatus jäi Riigikogus seisma. Sama saatus tabas ka Kohtu- ja Siseministeeriumi poolt 1930. a koostatud projekti, kus normaalse valla suurusena nähti ette vähemalt 2000 elanikku. Hiljemgi kaaluti erinevates valitsusasutustes valdade ümberkujundamist ja arutati seda küsimust Maaomavalitsuste Liidus ning maaomavalitsustegelaste kongressil (1933. a), kuid erinevatel põhjustel konkreetse lahenduseni ikka ei jõutud. Küsimus aktualiseerus uuesti 1935. a mais, mil eriteadlased Siseministeeriumi ülesandel asusid valdade territoriaalse ümberkorraldamise kava koostamisele. Kava valmis 1. novembriks 1935 ja pärast arutelusid maavalitsustes ning nõupidamisi Siseministeeriumis oli see 1935. a detsembris informatsiooni korras läbivaatamisel Vabariigi Valitsuses, kes kiitis selle heaks. Siis jäi kava ajutiselt seisma, kuid ministeerium jätkas selle viimistlemist. 7. aprillil 1937 andis Riigivanem dekreedina Vallaseaduse (edaspidi: VS), mille § 3 sätestas: „Valdade piiride määramisel ja muutmisel peetakse silmas: 1) et valla maa-ala oleks tervikuna kokkukuuluv; 2) et tervikuna kokkukuuluvat, tihedalt asustatud maa-ala ei tükeldataks kahe või mitme valla piiresse; 3) et valla elanike arv oleks selline, mis võimaldab vallaomavalitsusel edukalt areneda ja korralikult täita temale pandud ülesandeid." Valda määratleti kui maakonna halduslikku alljaotist (§

1). Seadus sätestas, et valdade asutamise, kaotamise, liitmise ning valdade piiride muutmise küsimused otsustab Vabariigi Valitsus Siseministri ettepanekul (§ 2). Valla elanikeks tunnistas seadus kõik valla piires elavad isikud, valla kodanikuks aga Eesti Vabariigi kodaniku, kes on vähemalt 18 aastat vana ja omab valla piires 2 aasta kestel püsivat elukohta või töökohta, kui ta vallavalitsuse sellekohasel teadaandel ei ole avaldanud soovi edasi jääda oma endise püsiva elukoha või töökoha omavalitsuse kodanikuks (§ 7 lg-d 1 ja 2). 8. aprillil 1938 andis Riigihoidja dekreedina valdade piiride ühekordse korraldamise seaduse, mis sätestas, et Vabariigi Presidendi otsusega võetakse ette valdade piiride üldine ühekordne korraldamine. Vabariigi Presidendi otsusega võis muuta olemasolevate valdade piire, liita ning kaotada olemasolevaid valdu ning asutada uusi valdu. Antud seaduse alusel valdade piiride korraldamisel kuulusid kohaldamisele VS vastavad eeskirjad (§-d 4–6). Vabariigi Presidendi 7. oktoobri 1938 otsusega määrati valdadele uued piirid alates 1. aprillist 1939. Senise 365 valla asemel loodi 248 uut valda, kusjuures piirid jäeti muutmata vaid 20 vallal. Nende 20 valla hulgas oli aga 11 valda, millel muudeti nimed. Seega jäi ainult 9 valda nii piiride kui ka nime suhtes endisteks. Alla 2000 elanikuga valdu jäi Eestisse pärast reformi vaid 19 ja see oli tingitud nende erilistest geograafilistest tingimustest. 191 valda 248st oli 2000–4000 elanikuga, 4001–5000 elanikuga oli 26 valda, 5001–7000 elanikuga oli 9 valda ja 7001–9000 elanikuga 3 valda.

Linnad kui kohaliku omavalitsuse üksused tegutsesid õiguslikus mõttes lisaks põhiseadusele eelkõige Vene 1892. a Linnaseaduse alusel, mida nii Vene riigivõimu Eestis toimimise perioodil kui ka Eesti iseseisvuse ajal vastavalt vajadusele muudeti. [—] Uue, juba nn Eesti oma linnaseaduse kehtestamisega 1938 muudeti 15 alevit linnadeks. Seaduse kohaselt toimus asulate nimetamine linnadeks Vabariigi Presidendi otsusega, linna administratiivpiiride määramine ja muutmine aga Vabariigi Valitsuse otsusega. Asula linnaks nimetamise ja linna administratiivpiiride määramise ning muutmise ettepaneku esitas Siseminister, olles ära kuulanud omavalitsuste volikogude arvamused (§ 3). Linnad klassifitseeriti pealinnaks ning esimese, teise ja kolmanda astme linnadeks. Esimese astme linnadeks loeti linnu elanike arvuga üle 50 000, teise astme linnadeks – linnu elanike arvuga 10 000 kuni 50 000 ja kolmanda astme linnadeks – linnu elanike arvuga alla 10 000 (§ 6 lg. 1). Kolmanda astme linnad olid maakonnalinnad ja maakonnalinnade hulka mittekuuluvad linnad (§ 81). Maakonnas asuvad linnad, välja arvatud pealinn ja esimese astme linnad, arvati maakonna piiresse (Maakonnaseaduse § 1 lg. 2). Linnade liigitamine elanike arvu järgi esimese, teise ja kolmanda astme linnadeks, samuti nende üleviimine ühest liigist teise, toimus Vabariigi Presidendi otsusega (§ 6 lg. 2).“

Seaduse kohaselt toimus asulate nimetamine linnadeks Vabariigi Presidendi otsusega, linna administratiivpiiride määramine ja muutmine aga Vabariigi Valitsuse otsusega.

Eelnev haldusreformi kogemus näitab selgelt, et ka siis oli tegemist väga keeruka poliitilise, õigusliku, majandusliku ja haldusliku probleemiga. Rahuolematus Eesti omavalitsuste tegevusega oli esile kutsunud reformiliikumise juba Asutava

Kogu ajal. Oluliseks sündmuseks, kus riigi ja kohaliku omavalitsuse esindajad arutasid kriitiliselt omavalitsuste arengut ja suhteid riigi institutsioonidega, oli 1924. aastal korraldatud esimene üleriigiline Eesti omavalitsustegelaste kongress, mille tulemusena moodustati omavalitsusliitude koostöökogu.

Samas püüti riigi ja KOVide suhetes leida koostöö kaudu tasakaal. Koos avaliku võimu esindajatega oli protsessi osapooleks ka akadeemiline kogukond. Teisalt võttis reformi ettevalmistamine ja realiseerimine aastaid, kuid osapoolte kaasamine ja detailne läbirääkimine andis kõigile suhteliselt vastuvõetava tulemuse. Oluline on seejuures, et koos reformiga kehtestati lisaks vallaseadusele uued, seekord juba eelkõige Eesti riigi uuest põhiseadusest ja tervikuna õiguskorrast ning praktikast lähtuvad linnaseadus ja maakonnaseadus. Oluline oli samuti, et koos linnade kategoriseerimisega välditi nende osas otsese haldusterritoriaalse reformi läbiviimist – ka see ajalooline kogemus oleks võinud olla näiteks taasvaba Eesti haldusreformi ettevalmistamise üks võimalik osa. Samuti on praegu jätkuvalt teemaks nn pealinnaseaduse teema. Oluline oli ka maakonnatasandi õigusliku regulatsiooni ja praktilise tegevuse arendamine. Seega on tegemist teemaga, mis ka tänases Eestis vajab tasakaalustatud regionaalse juhtimise kontekstis edasist nii õiguslikku kui ka praktilist analüüsi ja kaasajastamist.

Kahjuks ei võimaldanud järgnevad ajaloosündmused reformi praktilisi tulemusi põhjalikult analüüsida ja sellega koos võimalikke järeldusi teha.

Eelnevaga seondub lisaks riigi ja KOVide koostööle, kus esines samuti mitmeid probleeme, teadlaste ja ekspertide osalemine õigusloomes ja reformide ettevalmistamisel.

Haldusterritoriaalse reformi puhul on tegemist iga meie inimest puudutavate muutustega ja siit ka see erakordne vastutus selle reformi õnnestumise eest. Meie esimese iseseisvuse ajal 1938 lausus Eesti geograaf ja majandusteadlane, Tartu Ülikooli ajutine rektor aastatel 1941–1944 Edgar Kant: „Kogukondlike omavalitsusüksuste reformimine on kõikjal raskemaid küsimusi valitsemise alal."

Väga sisukas oli ka õigusteadlaste diskussioon. Näiteks õigusteadlaste päevadel arutati nii tsiviilõigust, tsiviilprotsessi, kriminaalõigust, eraõigust kui ka maksureformi ja omavalitsuste reformi. Nii arutati X õigusteadlaste päeval 1931 maksureformi kõrval ka omavalitsuste reformi ning Baltimaade õiguste ühtlustamist. Oma referaadis märgib S. Csekey, et „omavalitsus on rahva enesemääramise õigus halduses, mis tunnustatud riigi poolt. Omavalitsus tähendab demokraatlikult moodustuvat riigihaldust".

Samas tuuakse välja omavalitsuse rakenduse ja tegevuse puudused, nagu ebakindel võimkonnapiiritelu riigi ja omavalitsuste vahel, seaduste sage tungimine omavalitsuste võimkonda, mille tõttu tekib vankumisi võimkonnas. Seadustes pole alati täpselt ette nähtud, missugusteks haldusfunktsioonideks omavalitsused õigustatud on, kas ja kuivõrd riiklikud keskorganid omavalitsusorganitele halduseeskirju ja teenistuskäske anda võivad, kui omavalitsused tegutsevad riigivõimu kohalike täiteorganitena. Suurimaks puuduseks on aga omavalitsuste politiseerumine parteipoliitiliste mõjude tõttu, eriti maaomavalitsustes. Poliitika ja haldus on kaks erinevat asja. Kogu Eesti riiklik olemus kannatab killustava parteivaimu surve all. Puudusena toodi välja ka omavalitsuse ametnike puudulikku kvalifikatsiooni. Teadlik angloameerika süsteemi järeleaimamine, millega paigutatakse juhtivatele kohtadele lühikesteks ajavahemikeks võhikuid, on tunduvalt alandanud Eesti halduse tasapinda omavalitsuste läbi. Osakondade juhid omavalitsustes pole asjatundjad, vaid poliitikategelased, kes mängivad miniatuuris ministrite osa. Tollane Eesti Riigiteenistuse seadus 18. detsembrist

1924 nõudis ainult, et ametnik pidi olema vähemalt algkooli kuueaastasele kursusele vastava haridusega ja vähemalt 20 aastat vana. Omavalitsusametnikele polnud isegi lugemis- ja kirjutamisoskust ette kirjutatud. Puuduseks omavalitsuste tegevuses toodi välja puudulikud sissetulekuallikad, seejuures uute kohustustega koormamist vastavate toetusteta ja sissetulekuallikateta (Csekey 1931: 57–60).

Nagu eelmise õigusteadlaste päeva resolutsioonis öeldud, pühendatigi järgmine, XI õigusteadlaste päev 1932. aastal peaasjalikult küsimustele, mis puudutasid omavalitsuste ja riigi vahekorda, maaomavalitsuste korraldust ja vallaomavalitsuste korraldust. A.-K. Kliimann keskendus oma referaadis omavalitsuse kui juriidilise struktuuri määratlemisele ja teoreetilisele mõistele. Oluliseks omavalitsuse iseloomujooneks nimetas ta demokraatlikkust ja detsentraliseeritust. Ta rõhutas, et omavalitsus ei saa sõltuda tema kohaorganitest ega keskvalitsusest, omavalitsus on põhimõtteliselt sõltumatu administratiivvõimu ühik, mille välised kontuurid ja funktsioneerimisviisid määrab kindlaks riigivõim. E. Madisson püüdis lahti mõtestada põhiseaduse § 75. Tema tõlgenduse kohaselt tähendas see, et kohalik valitsus on omavalitsus, detsentraliseeritud, mitte aga dekontsentreeritud valitsus. Samuti lükkab ta ümber päevakorral oleva maakondade kaotamise, kuna peab sellist kavatsust ennatlikuks. Ta pakub välja maaomavalitsuste (maakondade) vähendamist 11-lt seitsmele, millega seoses muutuks ka vabariigi administratiivjaotus. Põhiseadusest tulenevalt selleks takistusi ei ole, kuna §-s 2 leiduv loend määrab ainult lähemalt vabariigi maa-ala.

Pöördeline muudatus saabus koos 21. juunil 1940. aastal alanud sündmustega, mis olid jätkuks MRP salaprotokollidele. Koos Eesti Vabariigi likvideerimisega asuti 1940. aasta suvest likvideerima ka KOVe. Paljud endised valdade, linnade ja maakondade juhid küüditati. 17. augustil 1940 lõpetati J. Varese valitsuse määrusega ka ELLi ja EMOLi tegevus.

Vaadeldes eelnevat ning kõrvutades tänaste probleemidega, tuleb nentida, et sarnasust on üksjagu. Seda enam on asjakohane varasema kogemuse põhjalikum tundmaõppimine ning selle sobivusel arvestamine, loomulikult lähtudes kaasaegsetest teadmistest ja kogemustest. Sarnaselt toimisime võimaluste piires ka Eesti KOVide süsteemi taastades ning tulemused osutusid igati positiivseks.

REFORMIDEST AASTAIL 1989–2016 JA KOOSTÖÖ ARENDAMISEST – KOV-IDE JA LIITUDE TAASTAMISEST

KOVide ja üleriigiliste omavalitsusliitude taastamine algas 1980. aastate lõpus. Põhjalik analüüs on toodud artiklis „Kohaliku omavalitsuse taastamine“ (Lääne, *et al.* 2018: 38): „Kuidas luua uus demokraatlik avalik haldus – see oligi üks 1980ndate lõpu ja 1990ndate alguse arutluste olulisemaid küsimusi. Lähtusime algselt just varasemast kogemusest, sh Eesti Vabariigi 1920. ja eriti 1938. aasta põhiseadusest ning vallaseadusest (1937), samuti linna- ja maakonnaseadustest (1938). [—] Loomulikult ei õnnestunud teha kõike nii, nagu kirjatükkidest sai loetud ja nüüd tundub toona teada saadud „eelnev aeg“ isegi teatud idealiseerimise jälgi kandvat, kuid eesmärgina oli kuni 1940. aastani tehtu siiski lummav. Samuti oli vaja teada saada, mida möödunud aastakümnete jooksul on teinud meid ümbritsev demokraatlik maailm. Loomulikult asusime looma kontakte teiste, eriti lähima piirkonna demokraatlike riikidega. Eeskujuks kujunesid eelkõige Soome, Rootsi ja Taani. Võimaluste piires arendati koostööd ka teiste riikidega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega – eriti Euroopa Nõukogu ja tolleaegse IULA-ga (Ülemaailmne Kohalike Omavalitsuste Liit).“

Arvestades eelnevat, asuti nüüd võimalusi ja uusi arenguid arvesse võttes kuni 1940. aastani toiminud asjakohaste

institutsioonide ja koostöövormide taastamisele ja arendamisele.

Ülemnõukogu 8. augusti 1989 otsuses „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSVs“ seati kaks eesmärki – avaliku võimu detsentraliseerimine, sh omavalitsusliku juhtimistasandi väljaarendamine, ning territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimine. Seega sisaldus selles otsuses ka haldusterritoriaalne reform, aga seda eesmärki ei seadnud me teadlikult esikohale. Faktiliselt oli ka siis mitmeid piiride muutmise soove, kuid need olid väga erilaadsed. Enamasti taheti küll taastada 1939. aasta vallareformi järgseid piire, aga kohati taheti taastada 1920. aastate vallapiire ning üksikutes paikkondades meeldisid inimestele koguni 1970.–80. aastatel suhteliselt edukalt tegutsenud majandite (kolhooside, sovhooside) piirid.

Mõne aastaga taastati meil pool sajandit varem likvideeritud KOVid, millel oli ka hindamatu panus omariikluse taastamisel.

Võib veendunult väita, et kui siis oleks kõigepealt piiritulpade ümberpaigutamisega tegeldud, oleks KOVide sisuline taastamine, sh nende õiguslik ja majanduslik sisustamine jäänud tagaplaanile. Ülemnõukogu presiidiumi, hiljem koos uue põhiseaduse vastuvõtmisega valitsuse juurde moodustatud haldusreformi ekspertkomisjon (esimees Sulev Mäeltsemees, aseesimehed Sulev Lääne ja Raivo Vare) püüdles kohaliku omavalitsemise sisulise taastamise poole. Julgeme väita, et sellega saavutati silmapaistvat edu. Mõne aastaga taastati meil pool sajandit varem likvideeritud KOVid, millel oli ka hindamatu panus omariikluse taastamisel. Esimestena omistati omavalitsuslik staatus 1. oktoobril 1990 Muhu vallale ja Kuressaare linnale.

Eelneva efektiivne realiseerimine oli aga võimalik üksnes kõigi osapoolte koostöös. Vaatamata keerukustele, taastati KOVide koostöö tagamiseks 1989–1990 ajaloolise järjepidevuse alusel ELL ja EMOL. Väga oluline oli seejuures jällegi Põhjamaade, eriti Soome kogemuste arvestamine. Samas mitmed asjaolud, sh haldusreformi läbiviimisel tõusetunud probleemid, viisid osa vallajuhte arvamusele, et vajalik on ka valdade seisukohtade vahetu esiletoomine (olukord ka selles osas sarnane kuni 1940. aastani toimunuga). Selle protsessi kulminatsiooniks kujunes 1990. aastal Eesti Valdu Asutava Liidu (EVAL) loomine Pärnus. Samuti hakati looma maakondlikke omavalitsusliite jne. KOVide ja omavalitsusliitude roll oli sellel perioodil erilise tähendusega, kuna riiklus oli taastamisel. Eelnimetatud kolm liitu – ELL, EMOL, EVAL – tegutsesid aktiivselt oma liikmete huve esindades nii riigisiseselt, sealhulgas haldusreformiga seonduvalt, kui ka olemasolevaid olusid arvestades laiemalt rahvusvahelises suhtlemises.

1991. aasta 11. veebruaril moodustati Vabariigi Valitsuse haldusreformi komitee ja reformi oluliste valdkondade probleemide läbitöötamiseks kuus komitee komisjoni. Komitee esimees oli riigiminister R. Vare, esimehe asetäitja valitsuse nõunik S. Lääne, liikmed liitudest: EVAL – J. Allikalt ja M. Kaldmäe; ELL – T. Mendelson ja V. Sassi; EMOL – R. Närska, T. Vilosius ja H. Oidermaa. Koos osaleti aktiivselt õigusloomeprotsessis, sh uue omavalitsusseaduse, nn KOVi aluste seaduse ning uue põhiseaduse eelnõu ettevalmistamises. Aktiivset koostööd KOVide esindajatega tegid Põhiseaduse Assamblee liikmed Liia Hänni, Kalle Jürgenson, Vello Saatpalu jt ning assamblee eksperdid Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees ja Eerik-Juhan Truuväli, kes olid assamblee omavalitsuse valdkonna eksperdid. Ühise mõttetegevuse

ja diskussioonide tulemusel sündis põhiseaduse XIV peatükk ja mitmed põhiseaduse teised sätted, mis annavad vajaliku aluse kohaliku demokraatia arenguks Eestis ja garantii kogukondliku halduse toimimiseks. Demokraatliku ühiskonna loomisel oli loomulik, et nii liitudes endis, nendevahelistes suhetes kui ka arvamuste vahetuses riigi esindajatega esines erinevaid seisukohti. Valdavalt püüti siiski leida ühist keelt, mis küll alati ei õnnestunud, näiteks ka mõnes põhiseadust puudutavas küsimuses. Tõusetunud probleeme analüüsiti põhjalikult, räägiti läbi osapooltega ja kavandatu viidi maksimaalselt ka ellu, loomulikult arvestades ümbritsevate oludega. Näiteks loobuti jällegi eelkõige Põhjamaade kogemusele tuginedes põhiseaduses ja edaspidises õigusloomes kuni 1940. aastani kehtinud ja ka aluste seaduses viidatud linna-, valla- ja maakonnaseaduse koostamisest. Selle asemel võeti aluseks nn universaalne KOVi mõiste. Arvestades eelnevat, valmistati koostöös ette ka senini kehtiv kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.

KOVi õiguslikul sisustamisel on väga oluline tähtsus põhiseadusel, eriti selle XIV peatükil (§ 154–160). 1992. aastal oli Euroopa Nõukogus heaks kiidetud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mille Riigikogu ratifitseeris 28. septembril 1994. Aga juba kaks aastat varem vastu võetud põhiseaduse eelnimetatud peatükk oli väga tugevalt seotud hartaga (Mäeltsemees *et al.* 2006: 18–41).

Selgituseks, et harta teksti olime eelnevalt saanud oma Soome kolleegidelt Heikki Telakivilt ja Jussi-Pekka Alanenilt. Hartat on nüüdseks märgitud Riigikogu mitmesajas erinevas stenogrammis, riigikohtu mitmekümnes erinevas lahendis, sh riigikohtu 16.03.2010 otsuses 3-4-1-8-09 ning seda on palju kordi kasutanud õiguskantsler ja riigikontroll. Hartaga seoses tuleb märkida, et neli korda on Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress (CLRAE) viinud Eestis läbi harta monitooringu. Harta realiseerimisest Eestis on koostatud mitu analüüsi, üks põhjalikumaid ajakirjas Lex Localis (Lääne *et al.* 2018).

Eeltoodut iseloomustab 23. septembril 2010 Riigikogus olulise tähtsusega riikliku küsimuse „Riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlusest“ tehtud Eesti teadlaste ja üleriigiliste kohalike omavalitsuste liitude ühises ettekandes professor Georg Sootla öeldu: „1990. aastate alguses töötati Eestis välja ja viidi poliitikute koostöö ja rahva aktiivse toetuse tulemusena ellu Ida- ja Kesk-Euroopa ühe autonoomsema ja edukama omavalitsussüsteemi poliitika“ (Riigikogu 2010).

Haldusreformi mõiste kasutamise arengus näib kahjuks olevat unustatud Mart Laari valitsuse 1992.–1995. aasta koalitsioonilepe. Hinnatav on, et seal kasutati haldusreformi laias tähenduses. Vähese tuntuse tõttu toome siinkohal sellest dokumendist pikema väljavõtte: „Kiire haldusreform on Eesti riikluse tugevdamiseks ning majandusuuenduste teostamiseks möödapääsmatu. Haldusreformi käigus määratletakse riigi ning omavalitsuse ülesanded, õigused ja kohustused. Valitsuse poliitika aluseks on võimu detsentraliseerimine, otsuste langetamise viimine võimalikult lähedale rahvale. Vajalik on võtta vastu haldusreformi teostamiseks tarvilikud seadused (kohaliku omavalitsuse seadus, halduspiiride muutmise seadus, omavalitsuse eelarve seadus, …) määratleda täpsemalt omavalitsuste õigused ja kohustused. Eri tähelepanu tuleb pöörata omavalitsuslike institutsioonide tekkele suurlinnades. [—] Paralleelselt haldusreformiga ja uute haldusüksuste tekkega tuleb võimalikult kiiresti korraldada uued valimised vallavolikogudesse. Enne seda (mitte pärast valimisi! – autorid) tuleb omavalitsustele tagada kindel tulude baas, mille võiks moodustada üksikisiku tulumaks, osa ettevõtte tulumaksust (1990–1993 laekus kohalikesse eelarvetesse 35 protsenti ettevõtte tulumaksust – autorid),

käibemaksust ning nn ressursimaksudest. Suurendada tuleb kohalike omavalitsuste osa maksude määramisel ja soodustuste tegemisel“ (ERSP koalitsioonilepe 1992).

Arvestades artikli mahtu, on välja toodud reformide väga kontsentreeritud ülevaade nende fookusest ja tulemustest. Erinevaid taasvaba Eesti haldusreforme on analüüsitud ka artiklis „Kohaliku omavalitsuse õigusruumi taastamisest, arengust ning autonoomiast ja haldusreformist“, eriti selle VII peatükis „Haldusreformiga seonduvast“ (Lääne *et al.* 2018: 140). 2016. aastal alanud haldusreformi on analüüsitud lühidalt järgnevalt ning põhjalikult eraldi kogumikus „Haldusreform 2017“ (Valner 2018). Oluline tegevus haldusreformi valdkonnas oli aastatel 1996–1998 avaliku halduse aluste kontseptsiooni väljatöötamine. See oli kõiki avaliku halduse tasandeid ja peamisi võtmeprobleeme käsitlenud dokument. Oluline on ka haldusreformi mõiste seisukohalt meenutada, et algselt moodustati valitsuse asjatundjate komisjon, kelle ülesandeks seati haldusreformi kontseptsiooni väljatöötamine. Aga juba esimestel aruteludel jõudis see veerandsaja liikmega (sh Riigikogu liikmeid, ministreid, maavanemaid, KOVide ja nende liitude esindajaid, teadlasi) komisjon seisukohale, et haldusreformi märksõna on juba piisavalt „leierdatud“ ja pole ka kindel, kui n-ö reformimeelseks kavandatav kontseptsioon kujuneb, mistõttu asutigi välja töötama dokumenti pealkirjaga „Avaliku halduse arendamise alused“. Kontseptsioonis kujunes oluline koht regionaalhalduse korraldusel. Olime juba asunud ju ELiga liitumise teele. Pole tähtsusetu, et just samal ajal, st 1990. aastate teisel poolel oli Euroopa Nõukogus aktuaalne Euroopa regionaalse omavalitsuse harta. Teatavasti toimus 2018. aasta alguses regionaaltasandil radikaalne muudatus ja maavalitsused likvideeriti. Nüüd on maakondlikud omavalitsusliidud väga erineva staatusega ning mõnes maakonnas pole neid hoopis. Praegu toimub aga regionaalsete pilootprojektide elluviimine.

Nüüd on maakondlikud omavalitsusliidud väga erineva staatusega ning mõnes maakonnas pole neid hoopis.

Oluline õiguslik mõju põhiseaduse § 156 muutmisele oli Abja-Paluoja linna ja Abja valla ühendamisel 1998. aastal, mis toimus KOVide volikogude korraliste valimiste vahelisel ajal.

2000. aastal valmis siseministeeriumis minister Tarmo Looduse eestvedamisel strateegia „Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas“. Valitsuse 24.04.2001 istungil heaks kiidetud „Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm“ (protokoll nr 20, päevakorrapunkt nr 27) sätestas, et haldusreformi eesmärk on optimaalsete kulutuste juures saavutada kodanike huve ja õigusi arvestav uuenduslik, paindlik, kvaliteetne ja mõjus avalike funktsioonide täitmine.

KOVide haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekute väljatöötamise aluseks kehtestas valitsus ka kriteeriumid. 2001. aastal välja pakutud uus haldusterritoriaalse korralduse lahendusvariant langes põhijoontes kokku ajalooliste kihelkondade piiridega ning oli vastavuses politsei- ja päästeasutuste paiknemisega, arvesse olid võetud ka koolide (gümnaasiumide) asukohad. Arvestati eelnevate uuringute käigus selgunud ja viimaste aastate jooksul omavalitsustest saabunud soovidega üksikute külade haldusterritoriaalse kuuluvuse kohta.

18. jaanuaril 2002 sõlmitud koalitsioonilepinguga otsustati soodustada omavalitsuste vabatahtlikku liitumist, kindlustades otseste liitumiskulude katmise riigieelarvest.

Siseminister Tarmo Looduse juhtimisel jõuti haldusterritoriaalse reformi ettevalmistustega üsna kaugele, aga protsessi katkestas Vabariigi Presidendi valimisvõitlus ja uue valitsuse moodustamine.

Võrreldes varasemaga tekkis Eestis paljuski uus olustik pärast 14. septembri 2003 referendumit ja eriti mais 2004 pärast ELiga liitumist. Nüüd ei ole subsidiaarsuse printsiip enam üksnes harta põhimõte, vaid üks ELi toimimise olulisemaid alustalasid. Möödapääsmatu on riigi ja KOVi institutsioonide laialdane koostöö. Jätkuvalt oli aktuaalne võimu detsentraliseerimise – tsentraliseerimise temaatika.

Aastal 2004 võeti minister Jaan Õunapuu algatusel vastu kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus (KOÜSS, 2017). Sellest tulenevalt on edaspidi pööratud olulist tähelepanu omavalitsuse vabatahtliku ühinemise igakülgsele soodustamisele. Siseministri 03.12.2003. a käskkirjaga nr 533 moodustati töögrupp, mille ülesandeks oli Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamine. Eelnõuga nähti muu hulgas ette ühinemiskriteeriumid ja garantiid ühinevatele omavalitsustele. Regionaalminister Jaan Õunapuu esitas 2003. aastal regionaalhalduse ümberkorraldamiseks mitu mudelit. Tasakaalustatud regionaalhalduse mudeli üldpõhimõtete hulka kuulus maakonna tasandi regionaalhalduse jagunemine riiklikuks regionaalhalduseks (maavanem ja tema valitsemisala + eraldiseisvad kohahaldusüksused) ja omavalitsuslikuks regionaalhalduseks (maakondlik omavalitsusliit). Selle regionaalhalduse reformi eesmärk oli kvaliteetsema avaliku teenuse pakkumine, regionaalse arengu tõhustamine maakonnas ja demokraatia suurenemine, järgides subsidiaarsusprintsiipi ning Euroopa riikides üldtunnustatud põhimõtteid. Välja töötati regionaalhalduse reformi kontseptsiooni projekt. Toimusid mitmed foorumid ja arutelud, millest tuntuim on nn Toila konverents, kus kõik osapooled – nii riigi kui ka omavalitsuste ja teadlaste esindajad – reformikavaga nõustusid (Õunapuu 2003).

Regionaalhalduse reformi kontseptsioon pidi eeldatavalt olema lähtealuseks regionaalhalduse reformi strateegia väljatöötamisel. Kontseptsioonis nenditi, et maakonnad on aastasadu olnud osalised võimu teostamisel ja identiteedi kandmisel, mistõttu nähti otstarbekana, et regionaalset võimu teostatakse tollase maakonna tasandil. Reformi käigus pidi selgemaks muutuma omavalitsuste ja riigi funktsioonide jaotus ning kasvama haldussuutlikkus, täpsustuma finantseerimise põhimõtted jne. Ministri eestvedamisel koostati ka KOVide üleriigiliste liitude kui tööandja funktsioonidega seonduv seaduse eelnõu, töötati välja omavalitsuste haldusterritoriaalse reformi läbiviimiseks vajalik õiguslik baas, koostati vastava reformi läbiviimiseks vajalik nn soodustuste pakett jm. Võeti ette rida finantsmeetmeid, mis pidid suurendama riigi tasakaalustatud regionaalset arengut ja omavalitsuste finantsvõimekust, sealjuures suurendati omavalitsuste tulubaasi. Reformi elluviimine oleks võimaldanud väga oluliste muutuste läbiviimist regionaalse tasakaalustatud arengu valdkonnas.

Koalitsiooni ja teiste osapoolte esialgne koostöö siiski ei jätkunud ja reform jäi kavandatud kujul ellu viimata.

Regionaalminister Vallo Reimaa eesmärk oli omavalitsuste tegevuse ja regionaalhalduse korrastamine (Reimaa 2007). Minister Reimaa regionaalhalduse korrastamise kontseptsioon lähtus olukorrast, et lahendus, kuidas tekib regionaalpoliitiline otsus ehk kuidas kujunevad regiooni huvid, mis kaal on regionaalsetel otsustustel ning kuidas neid riigi ees kaitsta, on jäänud poolikuks. Pakutud mudel pidi võimaldama lahendada

mitmeid omavalitsuste tegevuse ja regionaalkorralduse probleeme. Määratleti otsustusfunktsioonid ja -pädevused jne. Kontseptsioonis hinnati regionaalset juhtimistasandit avaliku halduse kolmest tasandist keerulisimaks, sest just siin saavad kokku riiklik ja omavalitsuslik juhtimine. Eelnõuga juhiti tähelepanu, et regionaaltasandil peavad sõlmuma kohalike poliitikate koordineerimine ja riigi valdkondlike harupoliitikate elluviimine ning peab sündima nende omavaheline sidusus.

Reformikava ei teostunud, kuna selle realiseerimiseks ei jätkunud poliitilist toetust.

Viimase 10–15 aasta jooksul ei ole toimunud märkimisväärset arengu ühtlustumist edukamate ja mitte nii hästi toimivate piirkondade ning linna- ja maapiirkondade vahel.

Regionaalminister Siim Valmar Kiisler esitas 2009. aastal haldusterritoriaalse korralduse reformi kava (Vabariigi Valitsus 2009). Eelnõu seletuskirjas nenditi, et vaatamata Eesti territooriumi väiksusele on regionaalsed erinevused küllaltki suured ning viimase 10–15 aasta jooksul ei ole toimunud märkimisväärset arengu ühtlustumist edukamate ja mitte nii hästi toimivate piirkondade ning linna- ja maapiirkondade vahel. Seega nägi reformikava ette valitsuse algatatud omavalitsuste liitmisi, mille käigus oleks omavalitsustena määratletud viis suuremat linna (Tallinn, Tartu, Narva, Kohtla-Järve, Pärnu) ning 15 maakondade piiresse jäävat omavalitsust.

Reformikava ei realiseerunud, kuna ei leidnud toetust.

2013. aastal töötati regionaalminister Siim Valmar Kiisleri juhtimisel välja omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu (Vabariigi Valitsus 2013). Seaduse eelnõu seletuskirjas nenditi taas, et Eesti on kahaneva ja vananeva rahvastikuga riik, kus vaatamata territooriumi väiksusele on regionaalsed erinevused küllaltki suured. Viimase 10–15 aasta jooksul ei ole toimunud märkimisväärset arengu ühtlustumist edukamate ja mitte nii hästi toimivate piirkondade ning linna- ja maapiirkondade vahel. Arengu erinevused pealinna regiooni ja Eesti muude piirkondade vahel kasvavad. Eeldatavalt pidi antud tõmbekeskuste Eesti mudel toetama tasakaalustatud regionaalset arengut ning olema regionaalpoliitiliselt otstarbekas. Toodi esile, et ametkondlik killustatus maakondlikul tasandil ja erineva suurusega omavalitsuste erinevad huvid on peamine takistus regionaalpoliitika juurutamiseks ja põhjus regionaalsete toetuste killustatud jaotamiseks. Seetõttu pidi omavalitsuste ühinemine looma palju soodsamad eeldused regionaalpoliitika detsentraliseeritud korraldamiseks. Nähti, et piirkondlik areng on seda tugevam, mida rohkem toetub see elujõulistele ja sidusatele kogukondadele ja nende tublidele eestvedajatele. Kahjuks ei leidnud eelnevalt kirjeldatud reformikavad piisavat poliitilist toetust, mistõttu jäid need realiseerimata.

Riigihalduse ministri Arto Aasa eestvedamisel koostatud HRS võeti vastu 2016. aastal ning sisuliselt jätkas selle rakendamist ka Jüri Ratase valitsus. Vastu võetud HRSi üheks põhialuseks oli uue kohalike omavalitsuste süsteemiga tagada Eesti regionaalpoliitiliste eesmärkide saavutamine, mille üldeesmärk vastavalt regionaalarengu strateegiale 2014–2020 on olukorra saavutamine, kus igas toimepiirkonnas on inimestele kättesaadavad head töökohad, kvaliteetsed teenused ning mitmekesiseid tegevusi võimaldav meeldiv

elukeskkond. On oluline, et iga piirkond oleks võimeline oma eripäradele vastavalt panustama Eesti kui terviku konkurentsivõime kasvule, saades omakorda osa sellega kaasnevatest hüvedest.

Haldusreformi seaduse eelnõu kiideti heaks (Haldusreformi seadus 2016) ning see leidis erinevalt eelnevalt toodud kavadest ja veel mitmetest valdkonnas tehtud projektidest, olgugi et osaliselt, realiseerimist. Eelkõige realiseeriti „haldusreformipuu“ haldusterritoriaalne osa.

Kokkuvõtvalt aitab taasvaba Eesti haldusreformide dünaamikat ja tehtud muudatuste olulisust mõtestada professor Wolfgang Drechsleri seisukoht: „Vaatamata mõningatele püüetele reforme jätkata, on praeguseks 1989.–1992. aastate reformide ning muudatuste hoog ja ind Eestis suuresti raugenud, ning seda mitte ainult riigiasjades. Siiski ei ole ka mõttekas läheneda asjadele nii, et tuleb jätkata kõigest hoolimata, sest – jättes kõrvale Eesti peaaegu uskumatud edusammud ja selle, et ka Läänes ei ole kõik mitte nii väga suurepärane – asjad ei ole siin nii hästi, nagu nad peaksid ja mis kõige tähtsam, nagu nad võiksid olla. Kõige olulisem ülesanne, mis Eesti ees seisab, on taastada või uuesti luua riigikontseptsioon, riigi kui polise, kui inimkoosluse kontseptsioon. Eesti valitud tee, demokraatia, peab saama tõelise sisu ja tähenduse ning ka valitud moodus majanduselu korraldamiseks – (enam-vähem vaba) turumajandus – ei toimi ilma hästi toimiva riigita. Väidetavalt on kõik suuremad probleemid, mille ees Eesti praegu seisab, seotud küsimustega, mis või milline peaks olema riik“ (Drechsler 1998).

HALDUSREFORM 2016–2017 NING SELLEGA SEONDUV

Demokraatlikus ühiskonnas on üldjuhul loomulik soov luua midagi uut ja senisest paremat. Oluline on rõhutada, et reformid vajavad alati võimalikult selget eesmärkide määratlemist, asjakohast analüüsi ja läbirääkimist reformi osapooltega. Möödapääsmatu on avaliku halduse valdkonnas kavandatavate reformide ja koostöö vajaduse selgitamine ühiskonnas ja inimeste toetuse laia toetuse saamine ja maksimaalse poliitilise konsensuse leidmine. Vastasel korral kas reforme ei õnnestu realiseerida või valimiste tulemusena moodustatava uue koalitsiooni liikmed, kes seni protsessist kõrvale jäetud, võivad kasutada võimalust juba ellu viidud või realiseeritavad reformid kas katkestada või siis hoopis tagasi pöörata. Oluline on samuti reformide läbiviimise õigusliku aluse täpne määratlemine ning nende realiseerimiseks vajalike mehhanismide ja vahendite olemasolu kindlustamine. Koos korrektse juhtimise, tegevuse koordineerimise ja tagasisidemehhanismide loomisega peaks olema tagatud ka püstitatud eesmärkide saavutamine.

Teadaolevalt kujunes 2016–2017 haldusreform eelkõige haldusterritoriaalseks reformiks. „Haldusreformi puus“ toodud eesmärgid olid kõik väga asjakohased ning nende realiseerimise korral oleks olnud tegemist väga suure põhimõttelise muudatusega Eesti avaliku võimu ja eriti KOVi, tegelikult suure osa ühiskonna toimimises. Paraku on tegemist olnud poolikute või suures osas vaid kavandatud muudatustega.

Riigikontrolli nõunik Airi Mikli on kirjutanud (Juridica 2019: 24–29): „Kui lugeda alguseks regionaalminister Peep Aru kava „Avaliku halduse arendamise alused“ 1999. aastast, on Eesti haldusreformi lugu vähemalt kaks aastakümmet pikk. 2017. aastal tulemuseni jõudnud Arto Aasa, Mihhail Korbi ja Jaak Aabi sooritus oli selle aja jooksul lausa seitsmes katse.“ Kahtlemata sõltub hinnang palju aga sellest, millist tegevust me haldusreformiks nimetame. Väga õigesti märgib Mikli seejärel: „Selleks, et pidada omavalitsuste reformi Eesti elu edulooks või jõuda veendumusele, et sellist reformi poleks kindlasti pidanud tegema, on vaja süva-analüüsi.“ 2022. aastal koostati rahandusministeeriumi algatusel „Haldusreformi

seireraport. Viis aastat hiljem“ (Jõgi *et al.* 2022). Aga ilmne on, et selle radikaalse piirireformi tulemuste sügavamat analüüsi vajame ka mõne aasta pärast.

Radikaalset reformi ei suudetud varem teha poliitilistel kaalutlustel ning KOVide vastuseisu tõttu (samas oli ka vastupidi – toetavaid seisukohti), kuigi alates 2004. aastast pakkus riik valdadele ühinemistoetust (nagu tavatseti öelda – prääniku või porgandit). Peamiselt omal initsiatiivil liitusid seejärel ka mitmed KOVid. Aastail 1997–2008 ühines 47 KOVi 20 KOViks. Aktiivsem liitumine algas 2015. aastal, aga kulmineerus 2017. aasta kohalike volikogude valimistega. Selle tagas haldusreformi seaduse (HRS) vastuvõtmine (Haldusreformi seadus 2016).

2016.–2017. aasta haldusreformi käigus toimusid Eestis 2017. aastal KOVide vabatahtlikud ühinemised, aga ka sundliitmised ning külanimede ja maakonnapiiride muutmised.

HRS sätestas haldusreformi eesmärgi saavutamiseks valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise alused ja korra, sealhulgas haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks vajalike otsuste ja toimingute tegemise tähtajad, reformi aluseks oleva KOVi elanike arvust lähtuva omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi, erandite kohaldamise tingimused selle kriteeriumi rakendamisel ning KOVi haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevad üldise õigused ja kohustused.

2016.–2017. aasta haldusreformi käigus toimusid Eestis 2017. aastal KOVide vabatahtlikud ühinemised, aga ka sundliitmised ning külanimede ja maakonnapiiride muutmised. Tulemusena jäi meil senise 213 KOVi asemel alles 79 (15 linna ja 64 valda). Haldusreformi käigus muudeti paljude külade nimesid (enamik neist Saare- ja Võrumaal), sest samas omavalitsuses ei või olla mitut samanimelist küla. Kokku muutus 50 küla nimi, üheksa küla kadus täiesti pärast liitmist mõne teise külaga.

26 KOVi pöördus riigikohtusse seisukohaga, et HRS rikub KOVile põhiseadusega ettenähtud tagatisi ja et sundühendamine on lubamatu. Kaebuse esitanud vallad ja linnad palusid tunnistada põhiseadusvastaseks ja kehtetuks HRS § 3, § 7 lõiked 4 ja 5, § 8 ning valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmist reguleerivad HRS §-d 9–13 (seaduse 3. peatükk), samuti HRS § 20 lõike 1, § 24 ja § 28 punkti 2. Kaks omavalitsust palusid taotluse ühes alternatiivis tunnistada põhiseadusvastaseks ja kehtetuks HRS tervikuna.

20. detsembril 2016 tunnistas riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kehtetuks HRSi § 24 lõike 1 osas, mis näeb ette, et valitsuse algatatud ühinemise kulude ülempiir on 100 000 eurot. Muus osas riigikohus põhiseadusega vastuolu ei leidnud. Kuna haldusterritoriaalse korralduse muutmine on riigielu küsimus, nõuab põhiseadus, et sellega seotud kulud peab täies ulatuses kandma riik. Muus osas jättis riigikohus taotlused rahuldamata. Riigikohus leidis, et põhiseadus lubab muuta KOVide piire, kui see ei toimu meelevaldselt ning kolleegiumi hinnangul HRS meelevaldsuse keeldu ei riku. Haldusterritoriaalse korralduse muutmine on ette nähtud seaduses, mis on korrakohaselt vastu võetud ja mille sätted on hoolimata keerukusest ka piisavalt mõistetavad. KOVide haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärk on parandada KOVide võimekust osutada

avalikke teenuseid ja selline eesmärk on põhiseadusega kooskõlas. KOVide osutatavad teenused on seotud põhiõiguste ja -vabadustega, mille kaitsmine on riigivõimu kohustus. Kolleegiumi arvates aitab HRS nimetatud eesmärki saavutada, kuna eeldatavasti suudavad suuremad KOVid neile pandud ülesandeid paremini täita kui väiksema elanike arvuga omavalitsusüksused. Kolleegium selgitas lisaks, et 5000 elaniku kriteerium ei ole ainus, mida haldusterritoriaalse korralduse muutmisel arvestada tuleb. Seadus võimaldab valitsusel jätta ka alla 5000 elanikuga KOV ühendamata, kui selleks on kaalukad põhjused. Riigikohus tõdes, et HRSis ette nähtud tähtajad on küll lühikesed, kuid ei ole ebapiisavad selleks, et KOVid saaksid teha ühinemise jaoks vajalikud toimingud ja otsustused, sealhulgas volikogude 2017. aasta valimistega seotud toimingud. Kuna haldusterritoriaalne reform toimub vahetult enne kohalike volikogude 2017. aasta valimisi, võib see tekitada põhiseaduslikke probleeme valijatele ja valitavatele, kuid nende õiguste kaitseks ei saa omavalitsusüksused riigikohtusse pöörduda. Põhiseadusega ei ole vastuolus kolleegiumi arvates ka see, et omavalitsusüksusi koheldakse ühinemise rahastamisel erinevalt sõltuvalt sellest, kas ühinemise algatavad KOVide volikogud või valitsus. Selliseks erinevaks kohtlemiseks on põhiseaduspärane põhjus – soodustada omavalitsusüksuste volikogusid ühinemist algatama.

Autorite arvates peaks haldusreformi ettevalmistus olema võimalikult järjepidev protsess. Ei tohiks olla ühekordseid kampaaniataolisi tegevusi, mis võivad teenida küll poliitilisi eesmärke, kuid mitte ühiskonna tervikarengut. Tõsi küll, varem toimuski see ettevalmistus osaliselt järjepidevalt, kuid kahjuks suures osas haldusterritoriaalsele reformile (piirireformile) keskendudes. Palju räägiti olulistest sisulistest probleemidest nagu ülesannete ja rahastamise jaotus avaliku halduse eri tasandite vahel ning isegi riigikohtu asjakohane 16. märtsi 2010. aasta otsus nõudis seda (Riigikohtu otsus, 2010), kuid teema on jätkuvalt aktuaalne. Omaette teema on piirkondlik tasakaalustatud areng, regionaalhalduse korraldus jne. Haldusreformi ettevalmistamisel tutvuti ka erinevate riikide kogemustega, sh Põhjamaades. Teadaolevalt on näiteks Rootsi ja Taani haldusreformi raames läbi viinud ka haldusterritoriaalse reformi. Seevastu Soomes on sel teemal küll diskuteeritud, aga praktikas on jäädud kindlaks vabatahtliku ühinemise põhimõttele ja riik ei ole otseselt liitumisprotsessi sekkunud. Lähtudes eelnevast on Tampere ülikooli professori Arto Haveri seisukoht, et nende kogemuste kohaselt kujutab diskussioon valdade arvu üle pelgalt sõnade mängu (Haveri & Laamanen 2006: 324). Küll aga on Soomes hiljuti läbi viidud nende ajaloo suurim avaliku halduse, nn SOTE reform, mille raames on ellu kutsutud otsevalitavad sotsiaal-tervishoiu ning päästega tegelevad heaolu piirkonna nõukogud koos sellega seonduva õigusruumi, finantseerimise, riigi ja KOVide suhete jms muutmisega. Soomes on praegu toimumas ka diskussioon nn asümmeetrilise KOVi teemal. Tegemist on võimaliku väga olulise muudatusega KOVi sisu ja korralduse käsitluses. Praegune valitsus on teema võtnud ka oma valitsusprogrammi. Teemat käsitleb täpsemalt ka Soome Omavalitsusliidu (Kuntaliitto) ajakirjas 1.11.2023 avaldatud arvamusartikkel „Omavalitsuse uus kontseptsioon – murrang ühtse omavalitsuse mudelist“ (Kuntalehti 2023).

Asjakohane tsitaat annab olukorrast järgmise ülevaate: „Kohalikud omavalitsused tegelevad praegu järgmise aasta eelarvete ja plaaniaastate finantsidega. Paljudes omavalitsustes on eelarve tegemine väljakutse, valla rahandus ei ole tasakaalus. Sihtasutus Kaks avaldatud dr Eero Laesterä värsked uurimused omavalitsuste rahandusest pärast hoolekandepiirkondade rajamist on väga õigeaegsed.

Ühtsuse kontseptsiooni tulemusena on Soome omavalitsuste põhistruktuur ja ülesanded olnud samad, olenemata sellest, kas omavalitsus oli suur või väike, kas selle majandus oli tasakaalus või mitte ning kus iganes see Soomes asus. Omavalitsustele seatud arendusnõuded ning põhikirjalised ülesanded ja kohustused on puudutanud kõiki omavalitsusi, sõltumata nende suurusest, asukohast või majandusstruktuurist. Samuti hõlmab mudel põhiteenuste rahastamist. Valla omavalitsuse põhiseaduslikust kaitsest lähtuvalt on riigi kohustus hoolitseda omavalitsuste tegelike rahaliste tingimuste eest neile seadusega ettenähtud ülesannete täitmiseks.

Ühisvalla mudeli olulisus on valdade arenguloos olnud erinev. Hetkel on ühtne vallamudel lagunemas ja valdade mõiste muutub pluralistlikuks. Omavalitsustel on väljakutseid praegu ja tulevikus nii majanduses kui ka vabatahtlike ja põhikirjaliste ülesannete ja kohustuste korraldamisel ja pakkumisel. Rahvastik vananeb ja tööjõu kättesaadavus on juba väga raske. Rahvastiku kasv on koondunud väikesesse ossa valdadest, mis omakorda tekitab nendes omavalitsustes kasvavaid teenuse- ja investeeringuvajadusi. Samas on märkimisväärses osas omavalitsustes elanike keskmine vanus kõrge ja sündimus langeb kiiresti.

Rahvastiku kasv on koondunud väikesesse ossa valdadest, mis omakorda tekitab nendes omavalitsustes kasvavaid teenuse- ja investeeringuvajadusi.

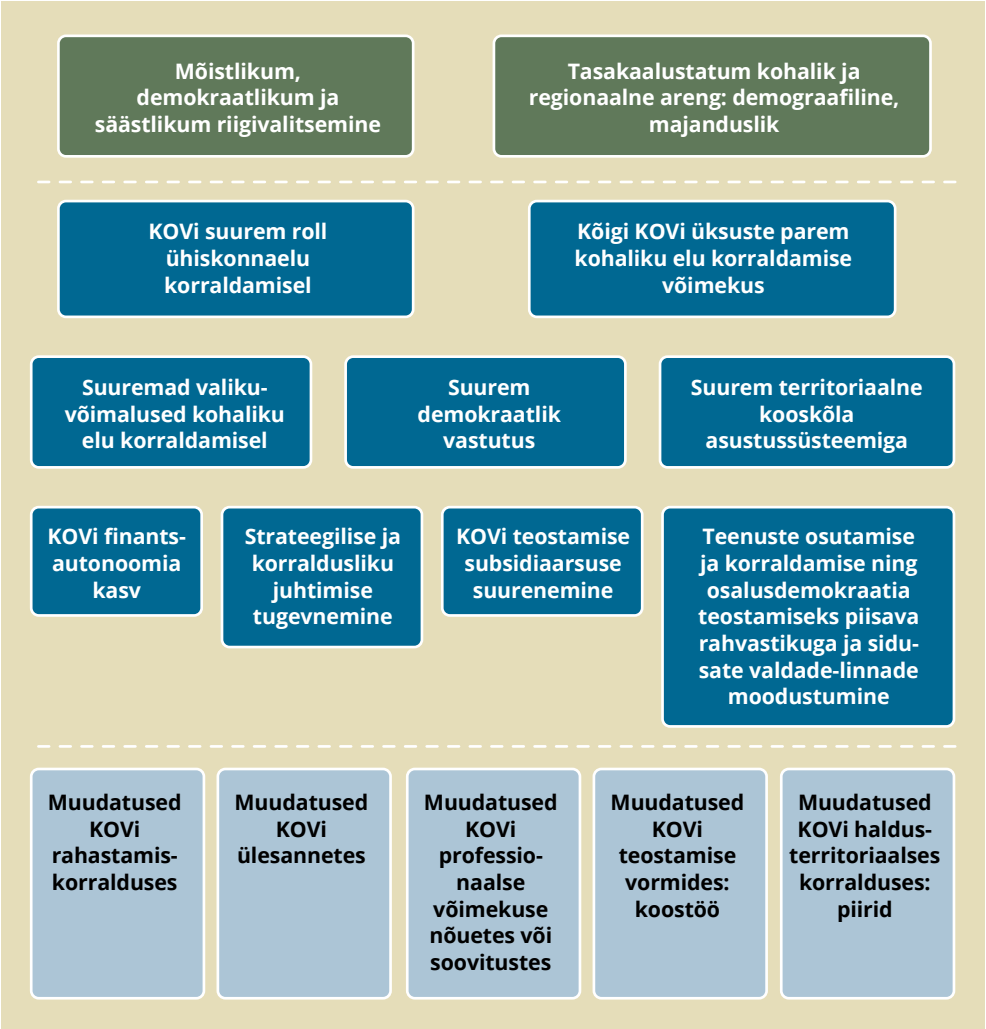
Omavalitsuste diferentseerumise arendamisega kaasnenud väljakutseid on riigi valitsused püüdnud lahendada erinevate reformide ja projektidega. Olulisemad neist on olnud Vapaakunta kokeilu 1988, regionaaltoetusprojekt 2000–2005, Kainuu provintsi eksperiment 2004–2012, munitsipaal- ja teenuste struktuurireform ehk Paras projekt 2006–2011, munitsipaalreform 2011–2015, provintsivalitsus- ja sotsiaalkindlustusreform 2015–2019, tuleviku valla projekt 2016–2019 ning kõige värskem sotsiaal- ja tervishoiureform ehk hoolekandepiirkondade rajamine 2019–2023 ja TE2024 reform 2021–2024."

Kahetsusväärselt oli Eestis ainus seadus, mis haldusreformi seaduse kõrval 2016. aasta 7. juunil vastu võeti, Riigikogu liikme staatuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus (nn kahe tooli seadus), mis jõustus 16. oktoobril 2017. Asuti ette valmistama ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse suuremat muutmist, kuid selle osas ei ole saavutatud vajalikku konsensust ja menetlemine on Riigikogus takerdunud.

Haldusreformil, st praktiliselt haldusterritoriaalsel reformil oli ka tulemusi, mida saab käsitleda paremuse poole liikumisena – olgu selleks siis näiteks mastaabiefektist lähtuv teatud osas suurem rahaline võimekus, parem avalike teenistujate spetsialiseerumise võimalus jms. Täpsemalt käsitletakse teemat juba eespool viidatud, haldusreformi tulemusi käsitlevas kogumikus „Haldusreform 2017" (Valner 2018).

HRSi seletuskirjas toodud kohaliku omavalitsuse reformi eesmärgipuu on tegelikult väga ülevaatlik eesmärkide fikseerimine. Samas on suur osa eesmärkidest saavutamata või on seda tehtud osaliselt (Vabariigi Valitsus 2015).

HRSi seletuskirjas märgitakse muu hulgas: „Käesolev seadus on suunatud reformi protsessi ja haldusterritoriaalse korralduse muudatuste elluviimisele, ülejäänud reformi alaeesmärkide täitmiseks



JOONIS 2. KOVi reformi eesmärgipuu ning KOVide haldusterritoriaalse jaotuse muutmise koht selles.

Allikas: Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskiri 18.12.2015, lk 6

(s.o muudatused KOV rahastamiskorralduses, ülesannetes või KOV teostamise vormides) kavandatavad regulatsioonid sätestatakse haldusreformi seaduse rakendusseaduses. Haldusreformi põhifookus on kohaliku omavalitsuse reformil, kuid selle raames on plaanis pakkuda lisaks lahendused ka maavalitsustelt omavalitsuslike ülesannete üleandmiseks KOVidele või nende koostööorganitele, maavalitsuses KOVide üle teostatava järelevalve kaasajastamiseks ning maakondade harukondliku ja territoriaalse juhtimise ühtlustamiseks. Valdavalt on nimetatud ülesannete näol, mis kavandatakse haldusreformi rakendamise seadusega lahendada, tegemist Rahandusministeeriumi initsiatiiviga, st nende ülesannete lahendamine ei tulene VVTPst ega koalitsioonileppest. Muudatused peavad rakenduma alles hetkest (alates 01.01.2018), kui käesoleva eelnõu seadusena jõustumisel

on saavutatud kvalitatiivne vahe senise omavalitsuskorraldusega ehk on moodustatud vähemalt 5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksused.

Lisaks haldusreformile on Vabariigi Valitsus kavandanud ka riigireformi elluviimise, mis on suunatud enam keskvalitsuse asutuste ümberkorraldustele, näiteks

HRSi eesmärk on mõistlikum, demokraatlikum ja säästlikum riigivalitsemine ning tasakaalustatud kohalik ja regionaalne areng.

valitsussektori asutuste ülesannete ja paiknemise analüüsimisele ja põhimõtete väljatöötamisele, et korrastada riigihaldust, tagada avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus ning kulude kokkuhoid."

Kesksed probleemid seonduvadki riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete ning rahastamise problemaatikaga. Jätkuvalt on probleemiks Eesti regionaalne ebaühtlane areng, regionaalne haldus ning horisontaalne ja vertikaalne koostöö tervikuna, kohaliku tasandi poliitikute ja ametnike ehk siis laiemalt inimvara arendamisega seonduv, andmete kasutamine, poliitika kujundamine ja otsustusmehhanismid tervikuna. Eraldi teema on KOVi poliitika kujundamine ning selle seos pikka aega päevakorras olnud riigireformiga.

Arutelu vajadusest tulenevalt toimus Koostöövõrgustik MTÜ Polise ja Tallinna Ülikooli algatusel 14. mail 2018 Tallinna Ülikoolis foorum „Riik ja omavalitsus täna ning vaade tulevikku 10 teesi – mis edasi?" (Ludvig *et al.* 2018: 100). Eesmärk oli ette valmistada ja analüüsida teese, mis sisaldaks olulisemaid KOVi jätkusuutliku arengu teemasid. Tõsteti esile jätkuvat vajadust omavalitsuslikele ülesannetele vastava õigusliku, poliitilise, korraldusliku ja finantsilise süsteemi väljaarendamise järele. Rõhutati vajadust analüüsida teiste riikide (eelkõige lähiriikide Läti ja Soome) kogemusi, eksperimente ja pilootprojekte. Rõhutati ORTK raames tõstatatud teemadega jätkamise vajadust, nagu demokraatia ja detsentraliseerimise põhimõtete tagamine ning subsidiaarsuse printsiibi rakendamine; KOVi finantsautonoomia oluline suurendamine; KOVi üksuste omavaheliste ja riigi institutsioonidega koostööpõhiste suhete loomine; riigi regionaalselt tasakaalustatud arengu tagamine ja ääremaastumise pidurdamine; regionaalhalduse ja -juhtimise ümberkorraldamine, vähendades seejuures ametkondlikku killustatust ning parandades regionaalset koordinatsiooni; efektiivselt toimiva üleriigilise omavalitsusliidu kujundamine; omavalitsuste üleriigilise ja regionaalse koostöö mehhanismide loomine ühiste probleemide lahendamiseks; omavalitsustele sisulise rolli ja ka vastutuse määratlemine ettevõtluskeskkonna kujundamises koostöös riigi kesktasandiga; institutsionaalse ja sisulise võimekuse loomine omavalitsuste analüüsiks ja tuleviku kavandamiseks, võttes seejuures arvesse info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate, virtuaalmaailma ja e-teenuste arengut ning innovatsiooniga seonduvat ning noorte kaasatust.

Teeside teemad on olnud arutelu objektiks erinevatel foorumitel ja kohtumistel, samuti on neid käsitletud omavalitsuspäevade kontekstis, MTÜ Polis ja Tallinna Ülikooli ning partnerite kollokviumitel, erinevates uuringutes, õppetöö käigus jne. Väga olulised olid samuti arutelud Riigikogu maaelukomisjonis ning Riigikogu suures saalis 20. novembril 2018 toimunud olulise tähtsusega riikliku küsimuse (OTRK) menetlemisel teemal „Elu võimalikkusest maal". Sarnaselt 2010. aastal olnud OTRKga tõdeti, et just võimekas KOV on põhilisi

riigi toimimise ja arengu aluseid. 2010. aastal oli põhiteemaks riigi ja KOVide partnerlus. 2018. aasta arutelu ajal oli just möödunud aasta 2017. aasta kohalikest valimistest, millega samaaegselt toimus ka haldusterritoriaalne reform. 2018. aasta arutelul tõdeti, et reform pole andnud väga häid sisulisi tulemusi. HRSi eesmärk on mõistlikum, demokraatlikum ja säästlikum riigivalitsemine ning tasakaalustatud kohalik ja regionaalne areng (nii demograafiline kui ka majanduslik). Just majanduslikust vaatevinklist lähtub suur erinevus maakondade panuse vahel SKTsse. Vahed on suured, sest 12 maakonnas on vastavad näitajad alla 80 protsendi Eesti keskmisest. See omakorda tähendab inimeste liikumist eeskätt Harjumaale ja Tartumaale, kus töökohtade leidmise võimalused on tunduvalt suuremad. Need demograafilised muutused toovad kaasa muudatused haridusvõrgus, aktiivse kultuurielu vähenemise ja teenuste sulgemise.

Eesti on Euroopas KOVi autonoomia indeksis 17. kohal. Eesti puudujääk on eelkõige nõrgas finantsautonoomias ja puuduvad formaalsed sisendid riigi kesktasandi poliitika kujundamisse. Arutelu raames tõstatati viis olulist muudatust, milleks olid muudatused omavalitsussüsteemi rahastamise korralduses, kohaliku omavalitsuse süsteemi ülesannetes, professionaalse võimekuse nõuetes ja soovitustes, teostamise vormides ja koostöös ning haldusterritoriaalne muudatus. Tehti ka ettepanek, et parlamendil tuleks vastu võtta regionaal- ja KOVi poliitika aluspõhimõtted, mille sisuks oli, et valitsus koos sidusrühmadega töötaks välja KOVi arendamise strateegia.

Reformierakonna, Keskerakonna, Vabaerakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ja Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsiooni esindajad esitlesid omi seisukohti sel teemal. Poliitikud tõid esile kogukonnapõhised mahepiirkonnad, innovatsiooni, maakondliku tasuta ühistranspordi, mis ei ole oma eesmärki täitnud, kohalike teede alarahastatuse, avaliku sektori töökohtade väljaviimise pealinnast ja nende loomise maakonnakeskustesse, internetiühenduse, energeetika ning külade õiguste teemad. Toodi välja Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti piirkonnad, mis vajaksid erilist tähelepanu just regionaalpoliitiliselt. Sellise arutelu lõppemisel Riigikogu otsust vastu ei võta, kuid arutelu mõte on just see, et vastutav komisjon võtab ettekannetes ja läbirääkimistes olnud ideed ja hakkab nendega edasi töötama. Tegelik elu näitab pigem seda, et sellist terviklikku lähenemist peale OTRK arutelu ei tule ja eeskätt jääb see pidama poliitilise otsustamatuse taha. Artikli autorite arvates on sellised detailsed arutelud KOVide teemades väga vajalikud ja peaksid toimuma sagedamini kui kaheksa aasta tagant. Nendes aruteludes on oluline hinnata ka eelmise arutelu ettepanekuid ja tulemusi, kuhu on jõutud.

Lisaks eeltoodutele on oluliseks foorumiks kujunenud omavalitsuspäev kui riiklik tähtpäev. Koostöövõrgustik, kuhu kuuluvad nii riigi, KOVide ja nende liitude ning kolmanda ja erasektori, sh MTÜ Polis esindajad, on püüdnud aktiivselt päevakajalisi teemasid tõstatada ning koostöös uutele väljakutsetele ka võimalikke lahendusteid leida. Seejuures on omavalitsuspäev saanud alguse just KOVi enda arengu lätetest. Omavalitsuspäevaga väärtustatakse senisest tunduvalt enam Eesti kogukondliku halduse ja omavalitsuste ajalugu ja kogemust, kuna Eesti riik kasvas välja omavalitsustest, millele omakorda pandi alus 1. oktoobril 1866, kui jõustus meie esimene avaliku halduse seadus, „Makoggukonna Seadus Baltiamerrekubbermangudele. Ria-, Tallinna- ja Kura-male“.

Kaasaegse Eesti KOVide taastamisel oli üheks väga oluliseks kuupäevaks 1. oktoober 1990, kui esimestena omistati omavalitsuslik staatus Muhu vallale ja Kuressaare linnale. Arvestades eelnevat, toimuski 2016. aastal Riigikogus Eesti I omavalitsuspäev, kus tehti Riigikogule

ettepanek muuta 1. oktoober riiklikuks tähtpäevaks – omavalitsuspäevaks. 29. mail 2018 võttis Riigikogu vastu pühade ja tähtpäevade seaduse muutmise seaduse, mille alusel on 1. oktoober riiklik tähtpäev, omavalitsuspäev (Riigi Teataja 2018). See on hea võimalus korraldada erinevaid üritusi kõikides omavalitsuste tegevusega seotud kohtades. Teadaolevalt toimus II omavalitsuspäev Tallinnas, III Narvas, IV Pärnus, V Saaremaal, VI Tartus, VII Viljandis, VIII Rae vallas ning 2024. aasta omavalitsuspäev Võrus. Täpsemalt saab omavalitsuspäevast ning sellega seonduvast lugeda mahukast kogumikust „Eesti omavalitsuspäev. Ajaloost sündinud – teel tulevikku“ (2021).

Endiselt on aktuaalsed 2017. aastal toimunud omavalitsuste ühinemiste/ühendamiste tulemused. Reformiga seonduvad teemad on jätkuvalt diskussiooni objektiks.

RIIGI JA KOHALIKU OMAVALITSUSE PARTNERLUSEST

Riigi ja KOVide läbirääkimised, sh riigi ja KOVide ülesanded, tulubaas ning rahastamine.

Üheks peamiseks ja unikaalseks Eesti Linnade ja Valdade Liidu (ELVL) tegevusvaldkonnaks on KOVide esindamine riigi eelarveläbirääkimistel. Riigieelarve läbirääkimiste eesmärk on, et KOVidele oleks tagatud stabiilne tulubaas ja finantsautonoomia, et põhiseaduses sätestatud KOVide laialdane enesekorraldamise õigus saaks ka maksunduse vallas tugevama sisu. Riigieelarve läbirääkimistel osalemisega saame kujundada omavalitsuspoliitikaid ning kaitsta omavalitsuste huvisid riigi tasandil.

Riigieelarve läbirääkimiste poolteks on valitsuse moodustatud valitsuskomisjon, kuhu kuuluvad valdkondlike ministeeriumide esindajad ja ELVLi töörühm, mille koosseisus on liidu juhatuse liikmed ja liidu büroo juhtkond. Läbirääkimiste korraldamise eest vastutab regionaal- ja põllumajandusminister, kes on ühtlasi valitsuskomisjoni juht.

Läbirääkimistel juhindutakse oma tegevuses Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtetest, põhiseaduse §-st 154 ja 157, Eesti seadustest, poolte kinnitatud läbirääkimiste töökorrast, riigi eelarvestrateegia läbirääkimistel arutatust ja läbirääkimiste käigus vastu võetud otsustest.

ELVLi ja valitsuskomisjoni läbirääkimiste põhieesmärk on KOVidele stabiilse, seadustele ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale põhineva tulubaasi kindlustamine, mis tagaks KOVidele seadustega ja seaduste alusel pandud ülesannete täitmiseks vajaliku tulubaasi ning võimaldaks kohalikuks arenguks vajalikud investeeringud ja omavalitsuste jätkusuutliku arengu. Riigieelarve läbirääkimised toimuvad valitsuskomisjoni koosolekutena ja valdkondlikes töörühmades. Riik on läbirääkimiste töörühmade moodustamisel lähtunud eelkõige KOVide jaoks oluliste valdkondade (omavalitsuse ülesanded) katmisest ja nende probleemkohtade toomisest läbirääkimistesse.

Läbirääkimistel esitab ELVL oma ettepanekud järgmise aasta riigieelarve projekti ja pikema vaate riigieelarve strateegiasse, mille kohta valitsuskomisjon esitab omad seisukohad ja ettepanekud. Eelarve läbirääkimiste tulemusi kajastav lõpp-protokoll esitatakse iga-aastaselt koos riigieelarve eelnõuga ja selle juurde kuuluva seletuskirjaga Riigikogule.

Paraku ei andnud läbirääkimised nii 2023. aasta kui ka 2024. aasta riigieelarve kohta ELVLile soovitud tulemusi ning protokoll on jäänud allkirjastamata.

Lähiajalugu on näidanud, et kui eelkõige peaministri erakond ja teised koalitsiooni liikmed mõistavad KOVi olemust, tema osa riigi elanikele kvaliteetse teenuse osutamisel, siis on läbirääkimistel mõistetud KOVide kitsaskohti ja võimaluste piires on see leidnud kajastust riigieelarves. Heaks näiteks oli COVID-19 pandeemia, kui majanduse elavdamiseks eraldati raha investeeringute tegemiseks, ja Ukraina

põgenike kriisiga seotud erakorraliste kulude hüvitamine.

KOVide rahastamise süsteem

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tulenevalt peab riik oma ülesannete üleandmisel omavalitsusele tagama ka piisava raha. Kahjuks alati ei kipu riik temale seadusega pandud kohustust täitma. Heaks näiteks saab tuua üldhooldusreformi, mis oma olemuselt on õilis, kuid ei täitnud paraku valimiseelset lubadust, et pensioni eest saab hooldekodukoha, mida ei ole omavalitsustel võimalik täita. Kuidas nii? Seegi kord peab tõdema, et nii ulatuslikku reformi ei saa teha ainult kvantitatiivselt Exceli-põhiselt, vaid on vaja kaasata kvalitatiivsetel näitajatel põhinev mõjuanalüüs.

KOVi teooriast tulenevalt on omavalitsus otsuste tegemisel ja kohaliku elu korraldamisel iseseisev. Seda saab tagada finants- ja maksuautonoomsus, mis Eesti omavalitsustes on pea olematu.

Maksuautonoomiat saab kohalik volikogu teostada kohalike maksude kehtestamisega. Hetkel kehtiv kohalike maksude seadus annab võimaluse kehtestada reklaamimaksu, teede ja tänavate sulgemise maksu, mootorsõidukimaksu, loomapidamismaksu, lõbustusmaksu ja parkimistasu, nende maksude osakaal KOVide kogu maksutulust 2022. aastal oli kokku kõigest 1,17 protsenti. Keegi ei vaidle vastu, et pea 30 aasta tagune seadus ei tööta soovitult pea kõigis omavalitsustes.

Probleemile viitab ka eeltoodud Euroopa Nõukogu Euroopa kohaliku omavalitsuse harta liikmesriikide kohustuste ja kohustuste austamise komitee (järelevalvekomitee) 25.10.2023 raport, mille kohaselt: „Eesti põhiseaduse paragrahv 157 sätestab, et omavalitsustel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning määrata koormisi. Kohalike omavalitsuste maksude kehtestamise õiguse tunnustamisele vastavalt Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklile 9.3 viitas riigikohus oma otsuses kohtuasjas 3-3-1-48-16 (p 45). Samas on kohalike omavalitsuste omavahendid Eestis äärmiselt piiratud. Umbes 3% kohaliku omavalitsuse tuludest tuleb Eestis maksudest (2017. aasta olukord). OECD-s moodustasid maksud SNG tuludest 35% (kaaluta keskmine) ja 44% (kaalutud keskmine).“ Kokkuvõttes nenditakse raportis: „(145.) Raportöörid märgivad valmisolekut kaaluda kohalike maksude laiendamist, kuid kohalikest maksudest saadavate ressursside nappus viib järeldusele, et artikli 9 lõiget 3 Eestis praegu ei järgita“ (Report CPL 2023: 28–29).

Kindlasti on siin mõttekoht ja viimane aeg teadlaste kaasamiseks, saamaks ettepanekuid omavalitsuste tervikliku tulubaasi mudeli loomiseks. Saamaks muidugi ka vastust hüpoteesile, et Eesti-suguses avatud majandusega riigis on möödapääsmatu suurendada omavalitsuste tulubaasi ilma keskvalitsuse sekkumiseta.

Finantsautonoomia instrument omavalitsuste tulubaasis on füüsilise tulumaksu laekumine, mille arvestuse aluseks on kehtiv tulumaksu määr (alates 2020. a 11,96 protsenti). Füüsilise isiku tulumaks moodustas 2022. aastal omavalitsuste maksutulust 95 protsenti. Samas on keskvalitsusel õigus ühepoolselt tulumaksu määra langetada (2009. aastal langetati määra 11,93 protsendilt 11,4-le) või kergitada, mis ei anna pikas plaanis võimalust tegevusi ja kulutusi planeerida.

Selle ilmekaks näiteks on rahandusministeeriumi poolt 2022. aastal pakutud mõte omavalitsuste finantsautonoomia suurendamiseks, mis seisnes selles, et alates 2024. aastast tõsta asendus- ja järelhoolduse ning matusetoetuse raha toetusfondist ümber omavalitsuste tulubaasi. Selle tulemusena oleks tõusnud üksikisiku tulumaksu määr seniselt 11,96 protsendilt 12,06-le, mis võimaldaks saada rohkem raha tulubaasi. Sellega kaasnes KOVide õigustatud ootus keskvalitsusele. Kahjuks asus uus valitsuskoalitsioon tasandama omavalitsuste tulubaasi, mille tulemusena vähendati 2024. aastast kehtima hakkava tulumaksuseadusega

üksikisiku tulumaksu määra 11,89 protsendile, lisaks vähendati tulubaasi nn edukamate omavalitsuste arvelt 8,3 miljoni ulatuses. Tõsi, seadusemuudatusega suurendati riiklikelt pensionidelt arvestuslikku tulumaksu 1,88 protsendilt 2,5-le. Samas jäeti mainimata, et 1,88 protsenti on kaetud ülhooldusreformi kohustusega, millest mitmel omavalitsusel ei pruugi 2,5 protsendist piisata. Reaalselt ei laeku riiklikelt pensionidelt maksutulu riigieelarvesse, toimub raha ümberjagamine üksikisiku tulumaksu arvelt. Selle muudatusega peaks suurenema nende omavalitsuste tulubaas, kus omavalitsuse demograafilises struktuuris on rohkem pensionil olevaid elanikke.

Kõigi praeguseks tehtud ja kavandatavate muudatuste kohta puudub mõjuanalüüs, eelkõige mis hakkab juhtuma nn edukamates omavalitsustes, kus juba praegu on surve lasteaia- ja koolikohtadele, kui järgnevatel aastatel peaks toimuma nende tulubaasi vähendamine, samas on nendes omavalitsuse üksustes rohkem töötavaid elanikke, kui pensionil olevaid.

Eelnevat reaalsust oponeerides saab viidata tasandusfondile, mille üldine eesmärk on tasandada, hetkel 90 protsendi ulatuses, arvestuslikku tulude (tulumaks ja maamaks) ja peamiselt demograafia põhjal arvestatud kulude vahet. Fondi maht on aastaid sisuliselt muutumatuna püsinud u 107 miljoni euro juures ja pole olnud poliitilist tahet seda suurendada. Eespool mainitud raha ümberjagamise käigus suunatakse sinna lisaraha 28 miljoni ulatuses.

Lisaks tasandusfondile on veel toetusfond, mille puhul on tegemist riigieelarveliste toetustega, 2023. aastal oli toetuste maht 748 miljonit eurot. Suurema osa sellest moodustab üldhariduskoolide pidamiseks antav toetus 468 miljonit eurot.

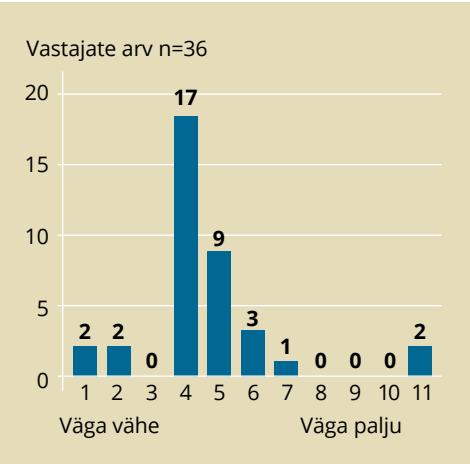
Autorid on jätkuvalt seda meelt, et KOVide tulude süsteem vajab lahti võtmist, sisukat analüüsi ja korrastamist. Ei tohiks karta lennukaid ideid ja diskussioone, mis aitavad edasi liikuda. Tulude ümberjagamisega saab leevendada osa omavalitsuste mahajäämust, kuid see ei ole instrument, millega korrastada regionaalpoliitikat. Tuleb teha julgeid otsuseid ja asuda ellu viima haldusreformi järgmist etappi, eesmärgiga tagada omavalitsustele piisav tulubaas, sh maksutulud, ikka selleks, et pakkuda kvaliteetseid kodulähedasi avalikke teenuseid ja teha investeeringuid.

Riigi ja KOVide koostöö haridusvaldkonna kollektiivläbirääkimiste näitel

Kohalike omavalitsuste finantsautonoomia seisu ja ka sotsiaaldialoogi õigusliku baasi, mehhanismide ning praktilise kogemuse toimimine on seotud suures osas riigi ja KOVide suhete valdkonnaga. Seda ilmestab hästi Tallinna Ülikooli riigiteaduste magistri Mikk Tarrose lõputöö „Kollektiivläbirääkimistest haridusvaldkonnas kohalike omavalitsuste, riigi ja sotsiaalpartnerite esindajate näitel“ raames tehtud uuring. Magistritöö uurimuses koguti andmeid ankeetküsitlusega, kus uuriti KOVide esindajatelt kollektiivläbirääkimiste formaadi vajadust ning nende võimekust ja eelistusi formaadis kaasa rääkida.

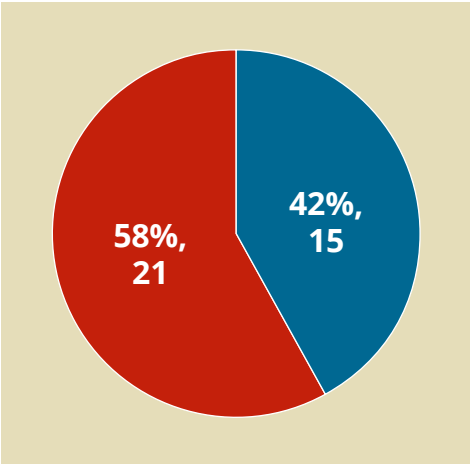
Vastajad hindasid näiteks, et praegune riigieelarve läbirääkimiste formaat ELVLi ja haridus- ja teadusministeeriumi vahel ei arvesta KOVide arvamustega piisavalt. Vastajate kaalutud keskmine oli siinkohal 4,24 punkti 10st (joonis 3).

Järgnevalt tutvustati põgusalt kollektiivläbirääkimiste formaati Soomes ja Taanis, kus anti lühiülevaade vastajatele kollektiivläbirääkimiste protsessist haridusvaldkonnas, sinna kaasatud osapooltest ja sisust. Seejärel uuriti, kas nad on sellisest läbirääkimiste formaadist kuulnud. 36st vastajast 21 ehk 58 protsenti ei olnud varasemalt kuulnud kollektiivläbirääkimiste formaadi kohta haridusvaldkonnas, 15 ehk 42 protsenti vastajatest olid teadlikud kollektiivläbirääkimiste formaadi kasutamise kohta rahvusvahelisel tasandil (joonis 4).



JOONIS 3. Kui palju on teie hinnangul kohalike omavalitsuste arvamusi ja soove riigieelarve läbirääkimiste käigus haridusvaldkonnas arvestatud? 0–10 skaala: 0 – väga vähe, 10 – väga palju, 11 – ei oska öelda.

Allikas: Mikk Tarros



JOONIS 4. Kas olete olnud varasemalt tuttav kollektiivläbirääkimiste formaadi (Soome/Taani) kasutamisega riigieelarve läbirääkimistel rahvusvahelisel tasandil?

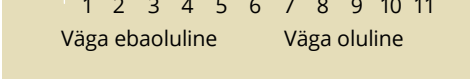
Allikas: Mikk Tarros

Võib öelda, et teadlikkus sellisest formaadist ei ole jõudnud kõigi osapoolteni.

Samuti uuriti, kas oleks huvi niisugust läbirääkimiste formaati rakendada ka Eestis. Kaheksa vastajat leidis, et väga oluline oleks kollektiivläbirääkimiste formaati rakendada haridusvaldkonna läbirääkimistel ka Eestis, 11 vastajat pidas formaadi rakendamist pigem oluliseks või oluliseks. Vastajate keskmine oli siinjuures 7,7 punkti 10st ehk vastajad pigem eelistasid kollektiivläbirääkimiste formaati (joonis 5).

Küsimusele, miks ei ole teie hinnangul senini kollektiivläbirääkimiste formaati riigieelarve läbirääkimistel haridusvaldkonnas Eestis kasutatud, vastati järgmiselt: 24 vastajat ehk 66,67 protsenti leidis, et formaati pole kasutatud, kuna puudub poliitiline tahe formaadi kasutusele võtmiseks. 20 vastajat ehk 55,56 protsenti tõid välja, et üks mitte rakendamise põhjuseid on teadlikkuse puudumine kollektiivläbirääkimiste protsessist (joonis 6).

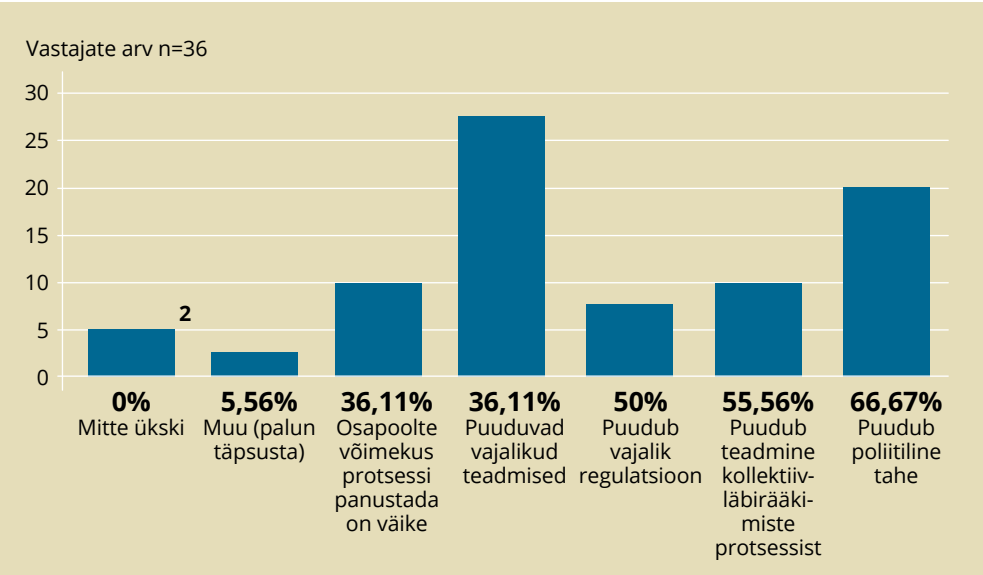
Nii siin kui teistes peatükkides käsitletud väljakutsetega toimetulekuks on



JOONIS 5. Kuivõrd oluline on teie hinnangul, et kollektiivläbirääkimiste formaat toimuks ka Eestis? 0–10 skaala: 0 – väga ebaoluline, 10 – väga oluline, 11 – ei oska öelda.

Allikas: Mikk Tarros

oluline pidev pädevuste suurendamine ametnikkonna ja poliitikute hulgas. Järgnevalt anname ülevaate KOVi valdkonna väljakutsetest ja võimalikest lahendusteedest.



JOONIS 6. Miks ei ole teie hinnangul senini kollektiivläbirääkimiste formaati riigieelarve läbirääkimistel haridusvaldkonnas Eestis kasutatud (vali vähemalt üks)?

Allikas: Mikk Tarros

REGIONAALSE JUHTIMISE TULEVIKUSUUNDADEST

Eesti regionaalne tasakaalustatud areng on olnud üks olulisemaid, kuid samas ka keerukamaid valdkondi. Teemat käsitleti väga põhjalikult näiteks ühisprojekti „Eesti regionaaltasandi arengu analüüs“ raames, mille viisid läbi Tallinna Ülikooli, Tartu Ülikooli ja osaühing Geomedia teadlased. Uuringu eesmärk oli analüüsida regionaalse valitsemise alternatiive ja selle tulemustest lähtuvalt esitada konkreetsed ettepanekud regionaalseks valitsemiseks.

Analüüsi käigus selgitati välja Eesti regionaaltasandi olukord, mille käigus kirjeldati maakondlikke ja regionaalseid arendusorganisatsioone, neile seatud ülesandeid ja nende kasutatavaid ressursse. Tutvuti teiste riikide regionaalse juhtimise kogemustega ning kujundati Eesti regionaalse valitsemise korralduse sisukomponendid. Regionaalse valitsemisena käsitleti juhtimistasandit, mis paikneb kesk- ja kohaliku tasandi vahel. Regionaalne valitsemine ei välista juhtimistasandi riiklikku ega omavalitsuslikku olemust ja eelistati selle kujundamist kesk- ja kohaliku tasandi partnerluses. Analüüsi tulemusena töötati välja regionaalse valitsemise mudelite alternatiivid (Kattai *et al.* 2020). Sõnastatud poliitikaettepanekuid regionaalse valitsemise korraldamiseks tutvustati Riigikogu ja valitsuse esindajatele Riigikogus 17.06.2020 toimunud kollokviumil „Eesti regionaalse arengu väljakutsed ning võimalikud tulevikutrendid“.

Väga oluliseks võib pidada samuti Riigikogus 10. veebruaril 2020 suure osalusega toimunud omavalitsuste foorumit „Eesti regionaalne tasand – kas praktiline vajadus või saab ka teisiti?“. Teemadena käsitleti omavalitsuste territoriaalset ulatust, omavalitsuste mastaapi regionaalseks valitsemiseks ja/või avalike ülesannete täitmiseks. Arutelu all olid regionaalse tasandi valitsemine ja organisatoorne koostöö ning milline võiks välja näha regionaalse otsustuskogu mandaat, samuti valitsemisstruktuuri või koostöö õiguslik vorm. Peatuti ka potentsiaalse koostöö kohustuslikkuse, otsuste vastuvõtmise

mehhanismide ning regionaalse tasandi ülesannete täitmise tulubaasi teemadel (Tallinna Ülikool 2020).

Arengulepe ja regionaalne nõukogu

2021. aastal algatas valitsus regionaalsete arengulepete ja regionaalsete nõukogude pilootprojekti, mis osaliselt tugines ka eelnimetatud regionaaltasandi arengu analüüsile, aga valis täpsema sihituse.

OECD liikmesriikide seas on trend regionaalse valitsemise ümberkujundamiseks, et toetada senisest tõhusamalt regionaalarengut ja piirkondlikku konkurentsivõimet, seniste regionaalsete haldustasandite asemel rakendatakse enim kesk- ja kohaliku tasandi ühiseid struktuure ja tegevusi regionaalsete poliitikate suunamiseks.

Eesti kandev probleem on regionaalne ebavõrdsus, mille üheks indikaatoriks on suur vahe Harjumaa ja väljaspool Harjumaad saavutatavas SKTs võrreldes ELi keskmisega.

Kui soovida, et ka mujal kui pealinna regioonis elu areneks ja SKT kasvaks, tuleb otsida ja toetada iga piirkonna konkurentsivõimet ja arengueeldusi. Pilootprojekti eesmärk on välja selgitada, kas ühest maakonnast suurema regiooni majanduse (ettevõtluse) arengule suunatud arengulepe oleks tõhusam viis piirkondade vajadusi teadvustada ja konkurentsivõimet tõsta.

Pilootprojekt põhineb eeldusel, et senised poliitikakujundamise instrumendid ei anna regionaalse arengu tagamisel ja ebavõrdsuse vähendamisel ühiskonna ootustele vastavaid tulemusi ning ilma tegudeta jäävad strateegiadokumentides (eeskätt Eesti 2035, TAIE 2021–2035 jt) ja tegevuskavades (RETK) sätestatud eesmärgid täitmata.

Arengulepe ja regionaalne nõukogu oli valik mitme alternatiivi hulgast (kooskõlastamisprotsess, riigi ja KOVi eelarveläbirääkimised, maakondlikud arengustrateegiad). Valikut toetas omavalitsusliitude tellimusel läbi viidud ja ESFi rahastatud uuring „Eesti regionaaltasandi arengu analüüs“ (Kattai *et al.* 2020: 7). Pilootprojektidega testime ühtlasi teadlaste ja ekspertide pakutud mudelit.

Arengulepped on regionaalpoliitilise instrumendina kasutusel ka teistes riikides, nt Soome MAL-kokkulepped linnaregioonide ja valdkondlike ministeeriumide vahel (Tampereen Kaupunkiseutu n.d.).

Eesti kandev probleem on regionaalne ebavõrdsus.

Arenguleppega lepivad keskvalitsus (ministeeriumid), KOV ja partnerid (ettevõtjad, ülikoolid jt) riiklikest strateegiadokumentidest lähtudes koosloomes kokku regiooni fookusvaldkonnad (prioriteetsed ettevõtlusvaldkonnad) ning nutika spetsialiseerumise fookused.

Arengulepe on sisendiks valdkonnapoliitikate edasisele kujundamisele ja meetmete disainimisele ning ka osapoolte tegevuse pikaajalisele suunamisele, sh investeeringute rahastamisele.

Seega on arenguleppe eesmärkideks sisustada ja suunata:

- riigieelarve raha valdkonnapoliitikate ja ministeeriumite programmide kaudu, mis on mõeldud vastava piirkonna majanduse konkurentsivõime arendamiseks,
- kõiki ELi struktuurifondide käesoleva perioodi (2021–2027) piirkondade ettevõtluse konkurentsivõime toetamise meetmeid selles osas, mida erinevad ministeeriumid oma valdkonnas veel kujundada/mõjutada saavad,
- järgmise ELi rahastusperioodi (2028–…) prioriteetide ja meetmete kujundamist, mis puudutavad

regionaalse ettevõtluse konkurentsivõime arendamist,
- KOVide (nt maakondlikult) rahastatavaid tegevusi regiooni majanduse ja ettevõtluskeskkonna arendamiseks,
- teiste arenguleppe partnerite rahastatavaid tegevusi regiooni majanduse ja ettevõtluskeskkonna arendamiseks.

Leppe ettevalmistamise ja hilisema täitmise seirega tegeleb regionaalne nõukogu koos oma tugistruktuuriga.

Regionaalse nõukogu kui aruteluareeni roll on korraldada ja koordineerida arenguleppe koosloomelist koostamist ja kokkulepete saavutamist, regiooni väärtuspakkumise väljatöötamist ning arenguleppe seiret ja vajadusel uuendamist. Nõukogusse kuuluvad ministeeriumide, MAROde (maakonna arenguorganisatsioon), ülikoolide esindajad ja eksperdid, kokku u 15 inimest. Nõukogu koosseisu täpne disain sõltub regioonist ja selle kinnitab riigihalduse minister käskkirjaga. Nõukogu disainil lähtutakse põhimõttest, et keskvalitsuse, KOVi ja teiste osapoolte vahekord nõukogus on samaväärne, nõukogu liige ei ole seotud oma organisatsiooni esindamisega.

Personaalse riigi arengute edukal juurutamisel on KOVidel vähemalt sama oluline roll kui keskvalitsusel.

Pilootprojekti eestvedaja on regionaal- ja põllumajandusministeerium ning selle KOVide poliitika osakond koostöös regionaalarengu osakonnaga.

Arenguleppe pilootpiirkonnad

Esialgu on lähtudes kohapealsest tahtest välja valitud kaks pilootpiirkonda, kuhu kuuluvad järgmised tervikmaakonnad.
- Kesk-Eesti: Järva, Lääne-Viru, Viljandi ja Rapla maakond
- Lõuna-Eesti: Jõgeva, Põlva, Tartu, Valga ja Võru maakond

Piirkondade moodustamise aluseks on NUTS 3 piirkonnad, kuid Viljandi puhul arvestasime maakonna MARO soovi kuuluda Kesk-Eesti piirkonda.

Mõlema pilootpiirkonna osas koostab projektijuht konkreetse piirkonnapõhise pilootprojekti kava.

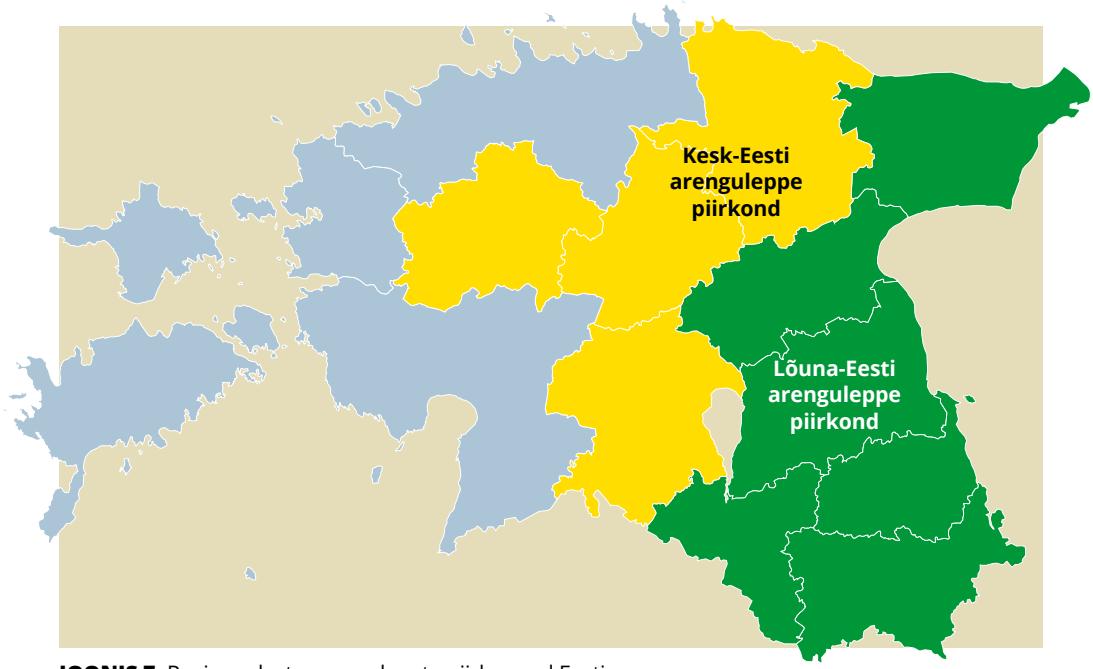
Esialgu jäävad kõrvale järgmised piirkonnad: 1) Lääne-Eesti: Hiiu, Lääne, Pärnu ja Saare maakond, 2) Ida-Virumaa, kuna Ida-Viru programmi, Ida-Viru tegevuskava ning õiglase ülemineku kava kõrvale veel regionaalse arenguleppe tegemise idee võib seal praegu segadust tekitada ning 3) Harjumaa, mis ei vaja tingimata riigilt lisatähelepanu, kuna on niigi kõige kõrgema SKTga piirkond.

Praeguseks on regionaalsed nõukogud moodustatud (Rahandusministeerium 2023a; 2023b), toimuvad arutelud, eesmärk on regionaalsete arengulepeteni jõuda 2024. aastaks.

ANDMED JA POLIITIKA KUJUNDAMINE NING OTSUSTAMINE

KOVide kontekstis on infotehnoloogia, digiteenuste ja andmepõhise otsustamise roll muutumas üha olulisemaks. Andmepõhine juhtimine on protsess, kus otsuste tegemine põhineb andmetel ja faktidel, mitte ainult intuitsioonil, kõhutundel või isiklikel eelistustel. Seega on andmed ja andmepõhine poliitika kujundamine ning otsustamine eriti oluline KOVide kontekstis, kus ressursid on väga piiratud ja otsused mõjutavad vahetult kogukonna heaolu. Eesti, olles tehnoloogiliste lahenduste eestvedajana maailmas tuntud, seisab silmitsi väljakutsega, kuidas viia edasi andmepõhist juhtimist oma KOVides.

KOVi sektori andmepõhise otsustamise teema on muutunud üha aktuaalsemaks, kuna see võimaldaks teha



JOONIS 7. Regionaalsete arengulepete piirkonnad Eestis.

Allikas: Mikk Lõhmus

informeeritumaid otsuseid, mis põhinevad faktidel ja analüüsidel. Kuid selle rakendamine on keeruline, eriti arvestades KOVide IT-juhtimise ja arendamise väljakutseid. Loomulikult on oluline ka mõista, et tehnoloogia ja andmed ei ole poliitiliselt neutraalsed (Winner 1980). Iga tehnoloogiline valik, olgu see andmete kogumise meetod või ühel või teisel moel üles ehitatud infosüsteem, kajastab teatud poliitilisi eelistusi ja väärtusi. Näiteks see, milliseid andmeid kogutakse ja kuidas neid analüüsitakse, võib mõjutada, milliseid probleeme peetakse oluliseks ja milliseid lahendusi eelistatakse. Globaalne trend näib liikuvat ka sügavaid ühiskondlikke debatte nõudvas suunas (Tsamados 2021), kus ühiskonna automaatne mõõtmine ja nügimine IT-vahendite abil on muutumas peamiselt kuluefektiivsuse argumentidel üha vältimatumaks. Sarnaselt ei saa arutelud personaalse riigi kontseptuaalse olemuse ja sisustamise üle jääda puutumata tehnoloogiliste küsimuste kõrval poliit- ja õigusfilosoofiast. Personaalse riigi arengute edukal juurutamisel on KOVidel vähemalt sama oluline roll kui keskvalitsusel. Selline areng esitab uusi väljakutseid, eriti arvestades, et omavalitsuste ressursid on piiratud.

KOVide peamiste infosüsteemide analüüs on näidanud (ELVL 2022), et paljudes omavalitsustes on baassüsteemid vananenud või ebapiisavad. See seab kahtluse alla andmete kvaliteedi ja kättesaadavuse, mis on andmepõhise otsustamise jaoks hädavajalikud. Kui baassüsteemid on nõrgad, on keeruline koguda usaldusväärseid andmeid, mis on vajalikud informeeritud otsuste tegemiseks. KOVide infosüsteemide puudulikkus, nagu on märgitud värskes deklaratsioonis (OVP 2023) ning sellele eelnenud põhjalikus infosüsteemide analüüsis (ELVL 2022), on kindlasti üheks peamiseks takistuseks andmepõhise poliitikakujundamise ja automatiseeritud otsustega edasiminekuks. Sageli on infosüsteemid piiratud funktsionaalsusega ega vasta andmekaitse ja -turvalisuse nõuetele. Selleks, et

edendada andmepõhist juhtimist, peavad omavalitsused investeerima kaasaegsetesse infosüsteemidesse, mis on ühtlasi turvalised ja kasutajasõbralikud.

IT-arenduse kulude kasv ja ressursside vähenemine sunnivad KOVe otsima kuluefektiivsemaid lahendusi. Üks võimalus on tegevuste tsentraalne lahendamine või detsentraalne koostöö väiksemates gruppides. See võimaldaks jagada kulusid ja ressursse, samuti tõsta efektiivsust ja parandada teenuste kvaliteeti.

KOVide IT-juhtimise väljakutsed ja andmepõhine otsustamine on omavahel tihedalt seotud. Paljudes KOVides on IT-süsteemid vananenud ja personali ressursid piiratud. See teeb keeruliseks andmete kogumise ja analüüsimise, mis on andmepõhise otsustamise alustala. Väikeste omavalitsuste puhul võib olla keeruline rahastada „rätsepatöö“ IT-lahendusi, mis vastaksid nende spetsiifilistele vajadustele. Tööjõukulude kiire kasvu tõttu muutub tegelikult üha võimatumaks „rätsepatöö“-infosüsteeme luua ka suurtel ja võimekamatel omavalitsustel – alternatiivsed standardlahendused tulevad oma probleemidega, kuid võrreldes paarikümne aasta taguse ajaga saab pinge nende kahe põhimõttelise valiku vahel ainult kasvada.

Seega peavad omavalitsused leidma tasakaalu tehnoloogia võimaluste ja nende enda ressursside piirangute vahel. On oluline, et omavalitsused tunnistaksid vajadust investeerida IT-süsteemidesse ja andmehaldusse, samas otsides võimalusi ressursside optimeerimiseks ja koostööks. See nõuab strateegilist planeerimist ja innovaatilist lähenemist, et ületada olemasolevad väljakutsed ja parandada teenuste osutamist kogukondadele.

Arusaadavalt mängivad KOVide IT-lahenduste kujundamisel olulist rolli ka seadused ja poliitika. Seadused ja regulatsioonid võivad piirata, kuidas ja milliseid andmeid saab koguda ja kasutada. Eesti VIII omavalitsuspäeva paneelides tuli korduvalt esile, et eesrindlikumad omavalitsused oleksid nõus väga suurt hulka tegevusi automatiseerima, kuid kehtiv õigusraamistik seab piiranguid. Samuti võivad poliitilised otsused mõjutada, millistele valdkondadele suunatakse IT-investeeringuid.

Eelneva põhjal on ilmne, et andmepõhine poliitikakujundamine ja otsustamine KOVides on kompleksne ja mitmetahuline väljakutse, mis nõuab nii tehnilist innovatsiooni kui ka poliitilist teadlikkust ja oskust navigeerida keerulisel seadusandlikul maastikul. Selles kontekstis on oluline, et omavalitsused mõistaksid nii tehnoloogia võimalusi kui ka piiranguid ning teeksid koostööd erinevate huvigruppidega, et leida parimad lahendused oma kogukondadele. Positiivse inspireeriva näitena võib välja tuua riigikantselei värske DDDM pilootprojekti (*data driven decision making* – andmete-juhitud otsustamine) (Riigikantselei 2022), kuidas sealseid kogemusi ei saa üks ühele laiendada KOVidele. Alustades sellega, et otsuste ettevalmistamise loogika on erinev ning lõpetades sellega, et iga omavalitsus on unikaalne oma vajaduste, ressursside ja väljakutsetega.

Riigikohtu hiljutine otsus tühistada algoritmi poolt tehtud automaatne otsus rõhutab vajadust kriitiliselt suhtuda tehnoloogia rolli otsustusprotsessides (Riigikohus 2023). See juhtum toob veelgi jõulisemalt lauale küsimusi algoritmide läbipaistvusest, õiglusest ja vastutusest. Omavalitsused peavad olema teadlikud nendest riskidest, eriti kui neil pole võimalusi keerukaid IT-lahendusi välja töötada ja hallata.

Andmepõhise juhtimise kontekstis on oluline põhjalikumaks mõtlemiseks esile tõsta värske Riigikohtu lahendi (3-21-979, 28. september 2023) kaks tsitaati.

- „[…] Ärireegli BR07 kui halduseeskirja alusel toimiv automaatsüsteem ei näinud ette võimalust rohevõrgustikuga seotud asjaolude juhtumipõhiseks hindamiseks ja ohu välistamiseks.“ (3-21-979, p. 47)

- „Kõik automaatsüsteemi tööparameetrid on seadistanud vastustaja ning alluvad tema vahetule kontrollile. Neid muudetakse ja täiendatakse pidevalt. Automaatregister ei tee iseseisvat otsust.“ (3-21-979, p. 7.2.)

Kiirelt igapäevatöösse kanda kinnitavad uue põlvkonna AI-lahendused (ChatGPT jt) esitavad samuti KOVidele nii väljakutseid kui ka võimalusi, potentsiaalselt ka alternatiivseid lahendusteid. Need tehnoloogiad lubavad küll tõsta efektiivsust ja produktiivsust (Dell'Acqua *et al.* 2023), kuid samal ajal tekitavad sõltuvust suurtest tehnoloogiaettevõtetest. See sõltuvus võib omavalitsuste jaoks tähendada veelgi rohkem kontrolli kaotamist oma andmete ja IT-infrastruktuuri üle. Välisriikide kogemuse (Daae 2023) näitel saab öelda, et KOVi töötajate teadmatus uute tehnoloogiate osas ja nende koolitusvajadused on kindlasti olulised aspektid, mida tuleb arvesse võtta. Tehisintellekti rakenduste kasutuselevõtt nõuab töötajatelt uusi oskusi ja teadmisi, mis omakorda nõuab ulatuslikke koolitusprogramme.

Keskvalitsuse roll KOVide digivõimekuse tõstmisel on samuti kriitiline. On vaja luua erinevaid raamistikke, mis toetaksid omavalitsusi digipöörde protsessis. Selleks võiks kaaluda ühtsete andmehalduse põhimõtete ja andmete kasutamise mudelite ning ühiste „sõnastike“ väljatöötamist, mis tagaksid järjepidevuse ja ühtsuse eri tasanditel. Lisaks on loomulikult vajalik suurendada tehnoloogiasse tehtavate investeeringute proportsioone, mis aitab ületada praeguseid takistusi ja soodustab innovatsiooni.

Kokkuvõttes nõuab andmepõhise juhtimise edendamine KOVides terviklikku lähenemist. See hõlmab tehnoloogiliste vahendite arendamist, ametnike pädevuse tõstmist, tugevamate omavalitsuste ja keskvalitsuse tuge ning väga laiapõhjalist koostööd. Eesti, tuntud oma digitaalse edumeelsuse poolest, peab jätkama investeeringuid ja uuendusi tagamaks, et kõik omavalitsused, olenemata nende suurusest või ressurssidest, suudavad pakkuda kvaliteetseid digiteenuseid ja teha andmepõhiseid otsuseid. Selline lähenemine mitte ainult ei tugevda KOVide võimekust, vaid aitab kaasa ka riigi üldisele digitaalsele arengule ja innovatsioonile.

KOOSLOOMELINE VALITSEMINE

Mitmete riigireformide püüded näitavad, et avalike poliitikate ja teenuste parendamiseks, keerukate ühiskondlike probleemidega toimetulekuks ning kogukondade tugevdamiseks ja tõhusamaks demokraatia realiseerimiseks vajame uusi toimimisviise ja lahendusi valitsemises. Üheks selliseks uuenduslikuks viisiks on moesõnaks kujunenud „koosloome“. Koosloome pakub atraktiivse teostatava viisi, kuidas valitsused võiksid kaasata nii teenusloomesse kui poliitikakujundusse rahvast ja huvigruppe.

Koosloome pakub atraktiivse teostatava viisi, kuidas valitsused võiksid kaasata nii teenusloomesse kui poliitikakujundusse rahvast ja huvigruppe.

Termin ise tuleneb erasektorist, kus kliendid või lõppkasutajad võivad olla kaasloojateks, kelle kogemused toodete või teenustega võivad pakkuda lisaväärtust ettevõtetele. Seega on lõppkasutajad ka toote- ja teenuseinnovatsiooni allikaks (Prahalad ja Ramaswamy 2000; Vargo ja Lusch 2004). Avalikus sektoris on nendeks lõppkasutajateks inimesed. Avaliku sektori innovatsioon liigitub üha enam sotsiaalseks innovatsiooniks, mille puhul

on eesmärk parandada inimeste heaolu, tõugata tagant suhete evolutsiooni ja luua parem tasakaal ühiskonnana koos eksisteerimiseks. See väljendub tegevustes ja muutustes, mis viivad ülalt alla majanduse ja ühiskonna korraldusest alt üles, kaasava ja loomingulise ühiskonnani (Lepik ja Kangro 2020). Euroopa Komisjoni (European Commission 2011: 30) sõnul „mobiliseerib sotsiaalne innovatsioon iga inimest aktiivselt osa saama innovatsiooniprotsessist". Sotsiaalne innovatsioon on pikaajaliste tulemuste loomine, mis püüavad lahendada ühiskondlikke vajadusi, muutes põhjalikult suhteid, positsioone ja reegleid osalevate sidusrühmade vahel, avatud osalemise, vahetu suhtluse ja koostöö protsessi kaudu asjakohaste sidusrühmadega, sealhulgas lõppkasutajatega, ületades seeläbi organisatsioonilisi piire (Voorberg *et al.* 2017). Poliitikakujundajad on hakanud omistama rahva osalusele sotsiaalses innovatsioonis aina suuremat tähtsust. Osborne ja Strokosch (2013) märgivad, et eri osalisi, sh lõppkasutajaid siduv ning osaliste ühist vastutust rõhutav koosloome käsitlus on avaliku sektori reformide debattides olulisel kohal.

Koosloomel ei ole ühte selget ühist määratlust, see võib tähendada nii arendustegevust, suhtlemist kui ka ühist väärtuse loomist (Lepik ja Kangro 2020). Sellegipoolest on olemas ühine arusaam, et koosloome kõige olulisem komponent on lõppkasutaja/rahva aktiivne kaasamine. Poliitika kujundamine ei ole enam pelgalt ülalt-alla või ühesuunaline protsess; samamoodi ei osuta teenuseid enam vaid professionaalid ja avalike asutuste juhtivtöötajad, kuid kasutajad ja nende kogukonnad mängivad otsuste ja tulemuste kujundamisel suurt rolli (Bovaird 2007).

Voorbergi jt (2014) järgi võib koostootmises (*co-production*) ja koosloomes (*co-creation*) eristada kolme tasandit:

1. kodanik kui avaliku poliitika koosrakendaja (*co-implementer*),
2. kodanik kui kooskujundaja (*co-designer*) ja
3. kodanik kui algataja (*initiator*).

Voorberg jt käsitlevad koosloomet rahva kaasamiseks kooskujundaja ja algataja tasanditel. Koosdisaini viise ja areene võib olla väga palju, ulatudes digitehnoloogiaplatvormidest kuni füüsiliste kohtumisteni. Kolmandal tasandil on rahval proaktiivne roll, kus nad võtavad ise initsiatiivi, selgitavad välja rahuldamata vajadused ja loovad täiesti uusi teenuseid.

Koosloome takistused

Koosloomel on mitmeid väljakutseid ja takistusi. Organisatsioonide vaates mainitakse akadeemilises kirjanduses tegureid, mis näivad olevat sõltumatud konkreetsest poliitika valdkonnast, nagu näiteks teadmised või tervis. Viidatakse avaliku sektori organisatsioonide koosloome areenide, struktuuride, protseduuride ja infrastruktuuri puudumisele. Koosloomet mõjutavateks teguriteks on ametnike ja poliitikute suhtumine koosloomesse, sest poliitikud ja juhid peavad seda ebatõhusaks ning kardavad kaotada oma staatust ja kontrolli (Voorberg *et al.* 2017). Koosloomet on võimalik ära kasutada näilise rahva kaasatuse ja legitiimsuse suurendamise huvides. Avaliku võimu asutused võivad kaasata rahvast ebapiisavatesse koosloome protsessidesse, millega püütakse jätta mulje osalemise võimalusest poliitikakujunduses. Takistusena nähakse ka riskipelglikku, konservatiivset halduskultuuri, kus rahvast ei peeta piisavalt usaldusväärseks ressursiks ega võrdseks partneriks. Edukaks koosloomeks on vajalikud selged stiimulid. Sageli pole aga ametnikele üheselt selge, mil määral saab avalikke teenuseid parendada inimeste kaasamise kaudu, kuidas koosloome loob eelarvekasu või suurendab sidusrühmade huvi.

Rahva vaates võib olla takistuseks isiklik valmisolek koosloomeks, stiimuliks aga sisemised väärtused nagu lojaalsus, kodanikukohus ja soov valitsust positiivselt parendada, isiklikud omadused, nagu haridus, aga ka perekondlik koosseis. Haritumad on teadlikumad kogukonna

vajadustest ja seega suudavad ka paremini sõnastada oma vajadusi. Lisaks on vajalikud teadmised, kuidas ja kus on võimalik avalike teenuste üle otsustada, ning peab olema ka vastutustunnet ja vajalikku sotsiaalset kapitali (Voorberg *et al.* 2017).

Organisatsioonide puhul saaks takistusi ületada koosloomet toetava selge poliitikaga või inimressursiga, nt konkreetse ülesandega koosloome algatuste vahendaja abil. Rahva jaoks on vajalik koosloomes osalemise hõlbustamine, nt sobilike koosloome areenide loomine, osalemiskulude katmine jne. Oluline on osapoolte vastutuse võtmine ka koosloomeliste tulemuste realiseerimise eest.

Koosloome ja digitehnoloogia

Uued tehnoloogiad saavad anda võimaluse otsuseid tõhusalt vastu võtta väljaspool neid organisatsioone, kes kavandavad ja kontrollivad standardiseeritud (automatiseeritud) otsuste tegemise protsesse. Nii valitsustel kui rahval on tehnoloogia kasutamiseks otsuste tegemisel üsna palju paindlikkust. Valik, millist kommunikatsioonitehnoloogiat kasutada, muudab koosloome digiteerimise oma olemuselt poliitiliseks küsimuseks, sest see valik määrab ka selle, kellel on kontroll koosloome protsesside üle (Lember *et al.* 2019). Sageli teevad valikud uute tehnoloogiate kohta kolmandad osapooled, mitte need, kes koosloomes osalevad. Omavalitsuste tsentraliseeritud IKT osakonnad võivad kehtestada ranged reeglid, milliseid tehnoloogiaid saab avalike teenuste osutamisel kasutada ja kuidas. Samas võivad omavalitsused olla kammitsetud erasektori tehnoloogiapakkuja poolt, kes on valikud teinud (Reimann, 2018). Digitehnoloogiad võivad seega piirata koosloome disaini valikuid, aga ka võimaldada koosloomet üle geograafiliste, ajaliste ja organisatsiooniliste piiride. Digitehnoloogiad võivad mitmekesistada koosloome praktikaid, kuid saavad koosloomet ka asendada, kui otsuste tegemine jääb vaid algoritmidel või kollektiivsetel andmetel põhinevaks (Lember *et al.* 2019). Valikute tegemine sõltub taas kord koosloome eesmärkidest.

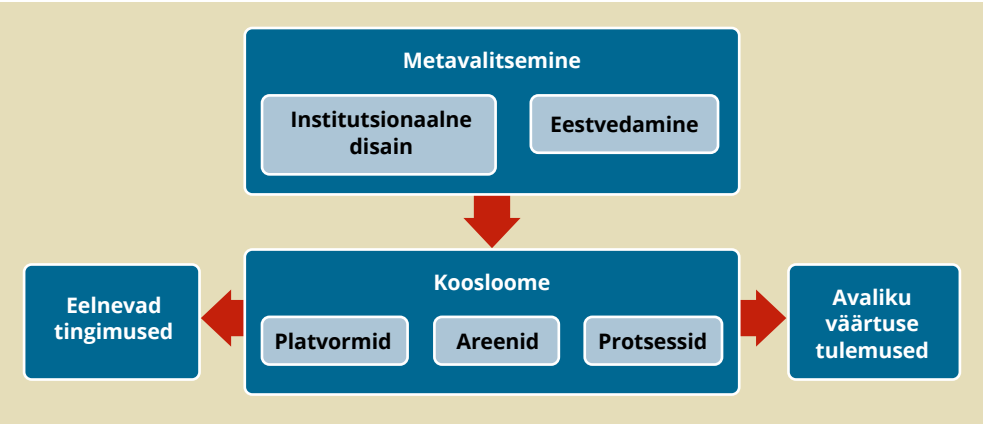
Koosloome areenid

Ansell ja Torfing (2021) on pakkunud välja koosloome kontseptuaalse mudeli, rõhutades vajadust kaaluda eelnevaid tingimusi koosloomeuuringutes. Metavalitsemine tähendab teadlikku pingutust mõjutada interaktiivseid juhtimisprotsesse, mis võib toimida nn käed-vabad-meetodil ehk ilma et kasutataks traditsioonilist ülevalt alla suunatud kontrolli, vaid vastava institutsionaalse disaini ja partnerluse raamistike kaudu. See võib toimuda ka nn käed-küljes-meetodil ehk koosloomeliste protsesside eestvedamise abil. Koosloome osas koosneb metavalitsemine kolmest omavahel seotud komponendist: platvormid, areenid ja protsessid. Platvormid on kestvad struktuurid, mis pakuvad võimalusi areenide loomiseks, mis on ajutised institutsioonid vastastikuse suhtluse eesmärgiga.

Nii valitsustel kui rahval on tehnoloogia kasutamiseks otsuste tegemisel üsna palju paindlikkust.

Koosloomeprotsessid on keerukad, hõlmates algatust, kujundamist, rakendamist, konsolideerimist, mõõtmist ja levitamist. Nende eesmärk on luua avalikku väärtust, olgu need seotud konkreetsete teenuste, poliitikate või laiemate ühiskondlike küsimustega, mis nõuavad kollektiivset tegutsemist.

Kuna koosloome on teenuste või ühiskondlike muutuste tööriist, peab seda



JOONIS 8. Koosloome kontseptuaalne mudel.

Allikas: Ansell, C., Torfing, J. (2021)

toetav valitsemine ja uuenduste juhtimine olema nutikam ning rohkem vestlus- ja koostöövõimeline, selle asemel et tugineda suuresti etteantud eesmärkidel (väljunditel) põhinevale juhtimisele ja saavutuste mõõtmisele ainuüksi statistika abil. Koosloomeline valitsemine läheb kaugemale struktuuride ümberkorraldamisest, pelgalt määruste ja ettekirjutuste või uute finantsmeetmete loomisest ning muutub pigem huvirühmade-vahelise suhtluse korraldamiseks, kus püütakse mõtestada poliitikate ja teenuste eesmärkidest, rollidest ja suhetest ning nende väärtusest. Koosloome eeldab tagasisidestamist ning õppimisele avatud valitsemist.

KOKKUVÕTTEKS

Artiklis ei olnud võimalik käsitleda kõiki haldusreformi ja KOVi loomise ja arengu kogemusi ning toimimise väljakutseid. Tehtud valik lähtus siiski põhimõttest, et omavalitsuslik elukorraldus on Eestis väga pika ajalooga ning omanud ka riikluse tekke ja taastamise, samuti arengu aspektist väga suurt tähendust. Põhiseaduse kommentaarides märgitakse: „Eesti riikluse tekkes, selle taastamises ja arengus on KOVil olnud ja on täita väga oluline roll. Demokraatlikus ühiskonnas seob KOV riigi tsiviilühiskonnaga, ta on üks tänapäevase demokraatliku valitsemisviisi alustugesid. Seega on KOVi kaitse ja tugevdamine ühtlasi panus demokraatia ja avaliku võimu detsentraliseerimise põhimõtetesse. Samuti märgitakse põhiseaduse kommentaarides, et KOVidele suurema otsustusõiguse andmine ja sellele vastava tugeva tulubaasi kujundamine on aga haldusterritoriaalsetest muudatustest pikemaajalisem protsess (Justiitsministeerium 2020: 1034).“

Artikli autorid nõustuvad eeltooduga ning koos sellega peaks ka haldusreformi jätkutegevuste ettevalmistus ja realiseerimine olema võimalikult süsteemne, teaduspõhisel lähenemisel toimuv järjepidev protsess. Ei tohiks olla ühekordseid kampaaniataolisi tegevusi, mis võivad teenida küll konkreetseid poliitilisi eesmärke, kuid mitte ühiskonna terviklikku arengut.

Ajalooline kogemus koos õigusriigi põhimõtete ja kaasaegsete tehnoloogiliste lahenduste ja andmepõhise poliitikakujundamisega peaksid looma uue aluse KOVide strateegiliste arengusuundade ja realiseerimise mehhanismide lahtimõtestamiseks. Küsimus on paljuski selles, kuidas saavutada tasakaal KOVi enesekorralduse põhimõtte ning vajalike teenuste efektiivse osutamise eesmärgiga. Koos viimati toodud standarditele vastava (mida veel paljudes valdkondade

ei ole) korraldamisega ei tohiks kõrvale jätta inimeste ajaloolist mälu, kogukonnaidentiteeti ning KOVi ja riigi suhete olemuse tunnetust. Põhiseaduses ja hartas sisalduvad KOVi autonoomia ning subsidiaarsuse põhimõtted peaksid olema kõigi valdkonnapoliitikate ja õigusnormide keskmes. KOVi autonoomia ei ole siiski ajas muutumatu. Eelnevat iseloomustab ka järgmine tsitaat: „Niisiis hakkas traditsiooniliste kaitsva autonoomia põhimõtete kinnistumine ja süvenemise Eestis (ja ka teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides) looma tõsiseid takistusi demokraatliku omavalitsuse edenemiseks. Samas on Euroopas kujunenud arengusuunad, mis võimaldavad sisse lülitada kvalitatiivselt uusi autonoomia ja võimekuse allikaid ja mehhanisme. Kindlasti kohanevad erinevad kultuuriruumid ja riigid nende võimalustega väga erinevalt, st pole mingit ideaalmudelit või ühist võiduvalemit kõikide jaoks“ (Sootla ja Lääne 2012: 317).

Väga oluline on jätkata ka 2017. aasta haldusreformi tulemuste analüüsi ning koos sellega KOVi reformi eesmärgipuus toodu realiseerimist. Arusaadavalt on arvestades sise- ja välistegurite, sealhulgas erinevate kriiside mõju, muudatused nii riigi kui ka KOVi toimimises väga dünaamilised. Seda enam aga tuleks pöörata tähelepanu riigi ja KOVi partnerlussuhete efektiivsele toimimisele ja arengule – üheks märksõnaks on siin seejuures õiguste, kohustuste ja vastutuse tasakaal. Põhiseaduse § 14 sätestab: „Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.“

Riigi ja KOVide koostöö on muutunud üha aktuaalsemaks ning selles osas on olulisi arenguid. Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi koordineerimisel on moodustatud kohaliku omavalitsuse inimvara (KOV IVA) juhtrühm, kuhu kuuluvad ministeeriumide, ELVLi ja ülikoolide esindajad. Juhtrühma tegevus on üsna laiapõhjaline ning muutub üha sisukamaks. Valdkonnas on tehtud ka mitmeid uuringuid ning asjakohaseid foorumeid. Näiteks võib väga õnnestunuks pidada 1.10.2021 toimunud Harjumaa I omavalitsuspäeva Rae vallas teemal „Täienduskoolitus ja tasemeõpe ning nutikas kohalik omavalitsus“. Heaks kiidetud deklaratsioonis sätestatakse seejuures: „Eesti riigi pikaajaline strateegia „Eesti 2035“ seab riigivalitsemise arengute sihiks muuhulgas valitsemiskorralduse muutmise vajaduspõhiseks ja paindlikuks. Selle muutuse saavutamiseks on olulisel kohal tagada vajalike oskustega töötajad, arendada organisatsioone ja inimesi muutustega kohanemiseks ning strateegilise planeerimise võimekuse tõstmiseks. Samuti tuleb edendada Eestit digiriigina, sealhulgas kohaliku omavalitsuse (KOV) tasandil. Avalikud teenused peavad olema tõhusalt ja paindlikult korraldatud ning inimestele kättesaadavad ka digiruumis. Avaliku võimu teostamise ja avalike teenuste tagamisega töötava personali ning digilahenduste kasutamise arendamist avalikus sektoris ei saa edukalt tagada ilma kohalike omavalitsusteta, sest kohalike omavalitsuste teenistustes töötab enam kui viiendik Eesti avalikest teenistujatest ning omavalitsuste vastutusala elanikele avalike teenuste tagamisel hõlmab enam kui veerandit valitsussektori kuludest.“

KOVide ja ülikoolide koostöö on muutunud järjest sisukamaks.

KOVide ja ülikoolide koostöö on muutunud järjest sisukamaks. Eeltoodud deklaratsiooni realiseerimiseks alustati näiteks Rae valla, Tallinna Ülikooli ja Harjumaa Omavalitsuste Liidu koostöös mikrokraadi pilootprojektiga „Kohalik

valitsemine". Samal aastal olid osapooled ühiste aruteludega huviringi laiendanud ning riigi, KOVide, ülikoolide ja MTÜ Polis esindajate koostöövõrgustik kutsus 22.12.2021 Tallinna Ülikoolis eraldi kokku kollokviumi teemal „Ülikool ja kohalik omavalitsus – ühised inimvara arendajad" (Tallinna Ülikool 2021).

Teema olulisust näitab ka asjaolu, et eeltoodud mikrokraad valiti Eesti VII omavalitsuspäeval Viljandis aasta teoks. Märgiliseks võib pidada ka asjaolu, et kõik mikrokraadi lõpetajad avaldasid soovi edasi õppida. Harjumaa Omavalitsuste Liidu ja Tallinna Ülikooli koostöös alustas juba teine kursus ning edaspidi analüüsitakse võimalust uute lisanduvate mikrokraadide baasil ka üheaastase valdkonna magistrikraadi loomist. Loomulikult on see pikem protsess, kuid arvestades jällegi Soome, seekord Tampere ülikooli kogemust, oleks tegemist väga suure sammuga muutmaks ka Eestis kohaliku omavalitsuse valdkonnas inimvara arendamist süsteemsemaks ja sisulisemaks.

KOVide ja riigi suhted muutuvad üha mitmetahulisemaks ning oma osa on selles ka riigireformiga seonduval. Eelnev eeldab aga ka paindlikumaid koostöösuhteid, sh mitmetasandilise valitsemise laiemat ja toimivamat rakendamist. Keskseks aga peaks jääma kogu avaliku võimu tegevuse suunatus inimeste mõtestatumale kaasamisele uutele väljakutsetele vastamiseks ning koos sellega nende huvide ja vajaduste suuremaks arvestamiseks.

Riigi keskvalitsuse ja KOVide partnerlus saab olema järjest olulisem avalike teenuste pakkumisel. Artikli autorite arvates peab uue reformi sisuks saama just teenuste ja rahastuse küsimus, mitte niivõrd omavalitsuste suurus. Praegu on hulk küsimusi, mis ei ole riigi keskvalitsuse ja KOVide vahel selgelt ära jaotatud. Nendeks on haridus, eeskätt gümnaasiumitasemel, erinevad palgatasemed haridusvaldkonnas, finantsautonoomia küsimus ja haldusreformi edasine käekäik. Poliitilisel tasandil võiks selliste suurte muutuste ajaaken tekkida pärast järgmisi, 2027. aasta Riigikogu valimisi, siis möödub ka viimasest haldusterritoriaalsest reformist kümme aastat. See eeldab, et ühiskonnas on piisav vajadus ja huvi, et erakonnad vastavad lahendused oma platvormidesse kirja panevad.

Teadus- ja andmepõhiselt ning kooseloomeliselt toimimiseks on põhimõtteliselt võimalused ka praegu olemas, kuid vastastikuste paremate suhete ja usalduse kasvatamisele on veel ruumi.

KASUTATUD ALLIKAD

ANSELL, C., TORFING, J. (2021). Public governance as co-creation: A strategy for revitalizing the public sector and rejuvenating democracy. Cambridge University Press.

BOVAIRD, T. (2007). Beyond engagement and participation – user and community co-production of public services. – Public Administration Review, 67 (5), 846–860.

CSEKEY, C. (1931). S. Csekey referaat. X õigusteadlaste päeva protokollid.

DELL'ACQUA, F., MCFOWLAND, E., MOLLICK, E. R., LIFSHITZ-ASSAF, H., KELLOGG, K., RAJENDRAN, S., KRAYER, L., CANDELON, F., LAKHANI, K. R. (2023). Navigating the jagged technological frontier: Field experimental evidence of the effects of AI on knowledge worker productivity and quality. – Harvard Business School Technology & Operations Mgt. Unit Working Paper 24-013. – https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4573321

DAAE, E. (2023). Generative AI in government: The Netherlands experience, From data-driven decision making in government and risk assessment to automated decisions and the resilience of essential services: The experience across OECD countries, OECD.

DRECHSLER, W. (1997). Avaliku halduse alused: valimlik Euroopa esseid. Tartu. Tartu Ülikooli kirjastus.

EESTI VIII OMAVALITSUSPÄEVA DEKLARATSIOON (2023). Andmepõhine juhtimine – kood eduka kohaliku omavalitsuseni. – https://konverents.rae.ee/omavalitsuspaev/wp-content/uploads/sites/17/2023/09/OVP-Andmepohine-juhtimine-kood-eduka-omavalitsuseni-DEKLARATSIOON.pdf

EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS. – RT I, 15.05.2015, 2.

EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS KOMMENTEERITUD VÄLJAANNE (2020). – https://pohiseadus.ee/

ELVL (2022). KOV-ide poolt elanikele teenuste osutamiseks kasutatavate peamiste infosüsteemide analüüs. – https://www.elvl.ee/kov-infosusteemide-analuus

EUROPEAN COMMISSION. (2011). Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union. Luxembourg: Publications of the European Union.

HALDUSREFORMI SEADUS. – RT I, 21.12.2016, 34.

HALDUSREFORMI SEIRERAPORT 2022. VIIS AASTA HILJEM. (2022). Haridus- ja teadusministeerium.

HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUM, MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUM (2022). Teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse (TAIE) arengukava 2021–2035. – https://www.hm.ee/et/TAIE-2035

HARJUMAA OMAVALITSUSPÄEV RAE VALLAS. (2021). Täienduskoolitus ja tasemeõpe ning nutikas kohalik omavalitsus. – aaaa1bc4-68a7-4825-8ded-a600af41c477 (rae.ee)

HAVERI, A & LAAMANEN, E. (2006). Boundaries, Size and Perfomance – a Delphi Study on the Development of Local Government Structure in Finland. – Finnish Local Government Studies, (4), 324.

KATTAI, K., LÄÄNE, S., SOOTLA, G., LEPIK, K-L., VIKS, A., SAAR, I., SEPP, V., MÄELTSEMEES, S., NOORKÕIV, R., OLLE, V., LÕHMUS, M. (2020). Eesti regionaaltasandi arengu analüüs. – https://www.hol.ee/docs/file/hol%20reganal%C3%BC%C3%BCs%20210x297mm%20web.pdf

KOHALIKE MAKSUDE SEADUS. – RT I, 07.06.2013, 5.

KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE ÜHENDAMISE SOODUSTAMISE SEADUS. – RT I, 04.07.2017, 101.

KOOK, U. (2017). Haldusreform ametnike arvu Saaremaal ei vähendanud. – https://www.err.ee/641420/haldusreform-ametnike-arvu-saaremaal-ei-vahendanud

KRIIT, K. (2021). Ülikool ja kohalik omavalitsus – ühised inimvara arendajad. – https://www.tlu.ee/yti/meediavarav/blogid/ulikool-ja-kohalik-omavalitsus-uhised-inimvara-arendajad

KUNTALEHTI. (2023). Mielipide: Uusi kuntakäsitys – yhtenäiskuntamallin murros. Kuntalehti. Helsinki. – https://kuntalehti.fi/mielipide/mielipide-uusi-kuntakasitys-yhtenaiskuntamallin-murros/?fbclid=IwAR2uUVpjLtsMo3y4JFAhPhcB4aQOaOyH-Mc-RPk8f8FfgjeKeubLo_-qcLa4

LEMBER, V., BRANDSEN, T. TÕNRIST, P. (2019). The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation. – Public Management Review, 21 (11), 1665–1686. – https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619807

LEPIK, K.-L., KANGRO, K. (2020). Avalike teenuste korraldamisest ja nende innovatsioonist koosloome abil. – Acta Politica Estica, 11, 137−152.

LUDVIG, S., LÄÄNE, S., MÄELTSEMEES, S. (toim) (2017). Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017. Tallinn. Eesti Maaomavalitsuste Liit.

LUDVIG, S., LÄÄNE, S., MÄELTSEMEES, S. (toim) (2018). Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik. Tallinn. Eesti Maaomavalitsuste Liit.

(LUDVIG, S., LÄÄNE, S., MÄELTSEMEES, S. (toim) (2018). Kohaliku omavalitsuse õigusruumi taastamisest, arengust ning autonoomiast ja haldusreformist. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik (koost. Ludvig, S., Lääne, S., Mäeltsemees, S.). Tallinn. Trükikoda Dipri OÜ.

LÄÄNE, S., MERUSK, K., MÄELTSEMEES, S., OLLE, V., TRUUVÄLI, E.-J. (2006). Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja tema mõju Eesti kohaliku omavalitsuse õigusruumile ja toimimisele. 20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile. Tallinn: Infotrükk OÜ.

LÄÄNE, S., MÄELTSEMEES, S., OLLE, V. (2018). Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Estonian Legislation. – Lex Localis – Journal of Local Self-Government, 16 (4). DOI:10.4335/16.4.983-1002.

MIKLI, A. (2019). Haldusreformi õppetunnid. – Juridica (1).

MONITORING OF THE APPLICATION OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN ESTONIA (2023). Report CPL(2023)45-03 final. Congress of Local and Regional Authorities.

MÄELTSEMEES, S., LÄÄNE, S., KIRSS, T. (1995). Eesti Linnade Liit 1920–1995. Eesti Linnade Liit ja Eesti Haldusjuhtimise Instituut.

OSBORNE, S. P., STROKOSCH, K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. – British Journal of Management, 24 (S1), 31–47. DOI: https://doi.org/10.1111/1467-8551.12010

PRAHALAD, C. K., RAMASWAMY, V. (2000). Co-Opting Customer Competence. – Harvard Business Review 78 (1): 79–90.

PÜHADE JA TÄHTPÄEVADE SEADUSE MUUTMISE SEADUS. – RT I, 12.06.2018, 2.

RAHANDUSMINISTEERIUM (2017). Haldusreform artiklikogumik. Haldusreform. Tallinn. – https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/07/haldusreform-2017.pdf

RAHANDUSMINISTEERIUM (2021). Regionaalse arengu tegevuskava. – https://www.fin.ee/media/7012/download

RAHANDUSMINISTEERIUM (2023a). Kesk-Eesti regionaalse arenguleppe nõukogu moodustamine. Tallinn. – https://adr.rik.ee/ram/dokument/13807010

RAHANDUSMINISTEERIUM (2023b). Lõuna-Eesti regionaalse nõukogu moodustamine. Tallinn. – https://adr.rik.ee/ram/dokument/13812071/

REIMAA, V. (2007). Regionaalhalduse korrastamine [Seletuskiri]. Haldusreform. Tallinn. – https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2007_reimaa_regionaalhalduse-korrastamine-seletuskiri-22-10-07.pdf

REIMANN, K-L. (toim) (2018). Innovatsiooni vastuvõtuvõime parendamine avalikus sektoris. Tallinna Ülikool.

REPORT CPL45-03 final (2023). BERGMANN, H., SCHUMACHER, S. Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Estonia. Congress of Local and Regional Authorities of Europe.

RIIGIKANTSELEI (2022). Government data-driven decision-making (DDDM) framework implementation. Test case: crisis management. – https://www.riigikantselei.ee/media/2339/download

RIIGIKOGU (2010). Riigi ja kohaliku omavalitsuse partnerlus. Tallinn. – https://www.riigikogu.ee/istungi-ulevaated/riigikogus-toimus-arutelu-riigi-ja-kohalike-omavalitsuste-partnerlusest/

RIIGIKOGU (2021). Strateegia „Eesti 2035". – https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia

RIIGIKOHTU ÜLDKOGU (2010). Resolutsioon. Otsus 3-4-1-8-09. – https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09

RIIGIKOHUS (2023). Riigikohtu lahend 3-21-979, 28. september 2023. – https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-21-979/44

SCHÖLBER, P. (2003). Kohalik omavalitsus: tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Eesti Keele Sihtasutus.

SOOTLA, G., LÄÄNE, S. (2012). Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhted. – Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011 (koost R. Vetik). Tallinn: TLÜ kirjastus.

SPIGEL, B. (2017). The Relational Organization of Entrepreneurial Ecosystems. – Entrepreneurship Theory and Practice, 41 (1), 49–72. DOI: 10.1111/etap.12167.

TALLINNA ÜLIKOOL. (2020). Omavalitsuste foorum Riigikogus: „Eesti regionaalne tasand – kas praktiline vajadus või saab ka teisiti?". – https://www.tlu.ee/yti/uudised/omavalitsuste-foorum-riigikogus-eesti-regionaalne-tasand

TALLINNA ÜLIKOOL, MTÜ POLIS, EESTI LINNADE JA VALDADE LIIT (2021). Eesti omavalitsuspäev. Ajaloost sündinud – teel tulevikku. Tallinn: OÜ Koopia Niini & Rauam.

TAMPEREEN KAUPUNKISEUTU. (n.d.). MAL-sopimus. – https://tampereenseutu.fi/tulevaisuus/mal-sopimus/

TSAMADOS, A., AGGARWAL, N., COWLS, J., MORLEY, J., ROBERTS, H., TADDEO, M., FLORIDI, L. (2021). The ethics of algorithms: key problems and solutions. – Ethics, Governance, and Policies in Artificial Intelligence, 97–123.

VABARIIGI VALITSUS (2009). Seletuskiri haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu juurde. Haldusreform. Tallinn. – https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/haldusterritoriaalse_korralduse_reformi_seletuskiri.pdf

VABARIIGI VALITSUS (2013). Omavalitsuskorralduse reformi seadus. Haldusreform. Tallinn. – https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2013_kiisler_omavalitsuskorralduse-reformi-seadus_en.pdf

VABARIIGI VALITSUS (2015). Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskiri. Rahandusministeerium. Tallinn. – https://www.fin.ee/media/5773/download

VALNER, S. (toim) (2018). Haldusreform 2017. Artiklikogumik. Tallinn. – https://www.fin.ee/media/5782/download

VARGO, S., LUSCH, R. (2004). Evolving to a New Dominant Logic for Marketing. – Journal of Marketing 68 (1): 1–17. DOI:10.1509/jmkg.68.1.1.24036.

VOORBERG, W. H., BEKKERS, V. J. J. M. and TUMMERS, L. G. (2017). A Systematic Review Of Co-Creation And Co-Production. Embarking on the social innovation journey. – Public Management Review, 17 (9), 1333–1357. – http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2014.930505

ÕUNAPUU, J. (2003). Regionaalhalduse reformi kontseptsioon [Projekt]. Haldusreform. Tallinn. – https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2003_c3b5unapuu_regionaalhalduse_reformi_projekt.pdf

WINNER, L. (1980). Do Artifacts Have Politics? – Daedalus, 109 (1), 121–136. – http://www.jstor.org/stable/20024652