

20 AASTAT EESTI OMAVALITSUSTE JA NENDE ÜHISTEgevuse TAASTAMISEST

Tartu Ülikool, 18.09.2009. a.

KONVERENTSI ETTEKANNE

„Tagasivaade kohaliku omavalitsuse 1989. aasta reformile ja haldusterritoriaalsete ümberkorralduste tulevikumõõde”

Professor Arno Almann, EBSi õiguse ja avaliku halduse õppetooli juhataja

Urmas Arumäe, LLM, MBA, LLM, EBSi lektor, doktorant

Sissejuhatus

Sellel ettekandel on kaks autorit aga üks ettekandja. Prof. Almann, kes on minu uurimustöö juhendaja ja kellega oleme omavalitsussüsteemi ja selle juhtimise üle palju arutlenud, tervitab teid päikeselisest Dušanbest – ka seal on vaja haldusterritoriaalsete ümberkorralduste osas nõu anda.

Käesolevas ettekandes puudutan võimaldatud 15 minuti jooksul üsna põgusalt tagasivaatena 20 aasta taguse reformi üldisi eesmärke ja toleaegete õigusnormide aktuaalsust täna ja tulevikus. Kirjeldan reformi üldmudelit, millest tuleks juhinduda ka eesseisvate ümberkorralduste puhul. Autorite ettepanek on, et seda tegevust, mille sisu on kohaliku omavalitsuse kui süsteemi loogiline arendamine, pole põhjust käsitleda reformina. Ettekandes leiab põgusa käsitlemise ümberkorralduste kui protsessi juhtimine. Oleme jõudnud järeldusele, et territoriaalne kogukond ei ole organisatsioon, vaid protsess ja et juhtimisest saame rääkida omavalitsusorganite tasandil. Nende ja mõne muugi konverentsi temaga seonduva uurimusliku küsimusega tegeleb ettekandja põhjalikumalt oma uurimustöös.

Nimetatud uurimustöö üheks meetodiks on demokorpoloogia, millise on ettekandja välja töötanud just territoriaalsete kogukondade uurimiseks. Demokorpoloogia kui meetod on interdistsiplinaarne uurimisviis, mis integreerib teistest distsipliinidest ülevõetud kogukonda ja avalik-õiguslikku territoriaalkorporatsiooni ning selle juhtimist käsitlevad uurimisobjektid ja -meetodid.

Tagasivaade

1989. aastal alustatud reformi eesmärk oli taastada kohalik omavalitsus ja asendada tsentraliseeritud haldusmudel demokraatlikule ühiskonnale omasega. Reformi läbiv joon oli detsentraliseerimine, mille käigus kohaliku elu küsimuste otsustamine anti territoriaalse kogukonna ja tema poolt legitimeeritud kogu kätte. Sellega loodi ühiskonnakorralduse

mudelile demokraatlik alus, mille struktuur pidi kandma ja toetama nii regionaalset kui riigi keskhaldust.

Kahekümne aasta taguste õigusnormide mõtted uuesti kasutusse

8. augustil 1989. a. aastal algatatud ja aastaiks 1990-1994 kavandatud haldusreform, millest on tänastes varasemates ettekannetes juba kõneldud, sünnitas ka seaduse, mida täna mõne hea sõnaga meenutada. Jutt on ENSV kohaliku omavalitsuse aluste seadusest (edaspidi: Aluste seadus). Meenutamist ja ehk ka taastamist vajaksid mitmedki Aluste seaduse normid, mis 1993. aastal KOKSiga ehk veidi läbimõtlemaatult muudeti. Uus on hästiunustatud vana.

1. **Aluste seaduse § 6 lg 1 p 4**, mille kohaselt loeti **revisjonikomisjon omavalitsusorganiks**. See, et revisjonikomisjon on täna vaid üks komisjon teiste volikogu komisjonide seas, ei ole õnnestunud lahendus. Kahjuks on praktika selline, et revisjonikomisjon on tihti kujunenud vallavalitsuse kummitempliks. Selleks, et tulemuslikult oma eesmärgi täita, milleks on kontrollida valitsuse tegevust, aga vajadusel näiteks ka valla või linna äriühingute tegevust, on vaja tugevamat seaduslikku tagatist. Revisjonikomisjoni taastamine omavalitsusorganina ja tema pädevuse sätestamine seaduses looks vajaliku eelduse tulemuslikuks kontrollimiseks. Siinkohal vajab rõhutamist ka see, et kui volikogus on opositsiooni esindajad, siis revisjonikomisjonis peab opositsiooni esindajale või esindajatele seadusega ette nägema kohustuslikud liikmekohad.
2. **Aluste seaduse § 6 lg 5**, mille kohaselt nähti võimalikuna **volikogu juurde konsultatiivorganina külavanemate kogu**. Eesti tänane praktika külavanematega on vallast valda väga erinev ja seda kehtiv õigus üsna olematu regulatsiooniga võimaldabki. Seetõttu on siinkõneleja oma uurimustöö raames välja töötamas **külaõiguse** instituuti, et korrastada vastav õiguslik raamistik. Detailid ja/või alternatiivsed lahendused jäävad kohaliku elu küsimusena volikogude otsustada. Volikogu juures tegutsev alaline külavanemate komisjon leiab kavandatavas külaõiguses kindlasti oma väärilise koha. Uurimuse käigus on ilmnunud näiteks selliseid väärkäsitusi, nagu külavanema institutsiooni asendamist MTÜ vormis tegutseva külaseltsiga, külavanemale ametniku staatuse andmist jms. Rõhutan veel sedagi, et mida kaugemale jäävad tõmbe-, administratiivsed- ja muud keskused, seda olulisemaks muutub külavanema roll, mistõttu tuleb külaõiguse väljatöötamist võtta tõsiselt.
3. **Aluste seaduse § 6 lg 7**, mis sätestas, et **volikogu esimees on ühtlasi vallavanem või linnapea**. Leian, et see oli mõistlik lahendus. Meie põhiseadus kohaliku omavalitsuse tasandil võimude lahusust ette ei näe. Paljudes väikevaldades ja –linnades on tõepoolest küsitav kahe kõrge kohaliku võimumehe pidamine. Pigem oleks otstarbekas mudel, kus esinduskogu esimees kannab vallavanema või linnapea nimetust. Kui omavalitsusüksuse suurus seda võimaldab ja osutub ka otstarbekaks, võib esinduskogu oma liikmetest moodustada ka poliitilise valitsuse, mida juhib samuti seesama vallavanem (midagi sarnast täna nii mitmeigi omavalitsusüksuse põhimäärusest

väljaloetava volikogu eestseisusega). Kõik, mis puudutab igapäevast avalikku haldamist, avaliku teenuse osutamist ja sellega seotud protsesside juhtimist, on administratsiooni ja selle juhi (valla direktor, valla kantsler, administratsiooni juht jne vms) korraldada ja vastutusel. Seda, kas konkreetsele omavalitsusüksusele on administratsiooni üldse vaja, otsustab esinduskogu, nii nagu seda õpetab Harta art. 3 p. 2. See lahendaks meie kehtiva jäiga süsteemi, kus seadus näeb ette ühe ja sama baasmudeli nii Piiressaarele kui ka Tallinnale. Eesti omavalitsusüksuste tegelikkust teades tuleb asuda seisukohale, et baasmudeleid võiks olla vähemalt neli (näiteks väikesele, keskmisele ja suurele omavalitsusüksusele ja pealinnale).

Siinkohal tuleb mainida ka võimalikke muudatusi valimisseaduses, sest põhiseadus ei takista teatud tasemega omavalitsusüksustes majoritaarse valimissüsteemi rakendamist, sh ka vallavanema või linnapea otsevalimist. Mõtlemisainest on.

4. **Aluste seaduse § 6 lg 12**, mille järgi oli **volikogul ja valitsusel juriidilise isiku õigused**. Ettekandja on oma uurimuses jõudnud järeldusele, et **territoriaalkorporatsioon** (küla/alevik, linna ajalooline asum, vald ja linn, maakond ja riik) **ei ole organisatsioon vaid protsess**, kusjuures **mittejuhitav**. Sellel mittejuhitaval protsessil on **esinduskogu**, mis on käsitatav ja käsitletav **juriidilise isikuna**. Just esinduskogu, aga ka selle poolt moodustatud administratsiooni tasemel saame me rääkida juhtimisest organisatsiooni- ja juhtimisteooriate mõttes. Sellekohane uurimus on alles lõpusirgel, mistõttu ei ole siinkohal mõistlik detailidesse laskuda. Küll aga kavatseb ettekandja oma töös tulla välja motiveeritud kontseptuaalse ettepanekuga lõpetada *inter alia* kohaliku omavalitsuse üksuse kui protsessi nimetamine juriidiliseks isikuks, elik fiktsiooniks ja anda sellise juriidilise konstruktsiooni au antud näite puhul siis valla või linna esinduskogule. Administratsioonile, juriidilise isiku staatuse andmist ei pea ettekandja põhjendatuks, seda enam, et võib ette tulla omavalitsusüksusi, kus administratsiooni ei moodustatagi.
5. **Aluste seaduse § 9 lg 1** sätestatud mõte, et valla- või linnavalitsus tegutsevad **volikogu poolt antud volituste piires**. See vana säte haakub eelkõnelduga, mille kohaselt omavalitsusüksus ühelt poolt otsustab, kas talle administratsiooni vaja on. Teisalt, arvestades kohalike oludega, peaks esinduskogul olema võimalus otsustada (lisaks seadusest tulenevatele põhivolitustele) administratsiooni volituste üle ja seda oluliselt vabamalt kui tänased jäigad reeglid võimaldavad.

Tulevikumõõde

Tänapäevase kiire arengutempo puhul on seoses avaliku hüvega tekkinud „käärid“ ühiskonnaliikmete ootuste ja avaliku sektori pakutavate võimaluste vahel. Kehtiv haldusterritoriaalne korraldus on jäänud jalgu 21. sajandi vajadustele, kohaliku omavalitsuse üksuste autonoomia on saanud viimastel aastatel riivatud ning jäik õiguslik regulatsioon ei võimalda kohaliku omavalitsuse õiguslikus ja organisatsioonilises korralduses kasutada paindlikke lahendusi.

Seega on ülim aeg haldusterritoriaalseteks ümberkorraldusteks.

Ümberkorralduste paratamatus ja selle üldmudel

Haldusterritoriaalsed ümberkorraldused koos riigi regionaalhalduse ümberkorraldamise ja haridusreformiga on paratamatud. Selles üldiselt ka ei kahelda. Tuleb tõdeda, et vähemalt viimase kümne aasta jooksul ei ole olnud ühtegi revolutsioonilist ideed, mida ja kuidas teha. Tõsiselt ei saa võtta „15+5” reformikava ja nagu selle autorite hulgast on lekkinud, ei olnudki see tõsiselt mõeldud. Harju maavanema moodustatud haldusterritoriaalse korralduse reformi komisjon, mille raportööriks oli mul au olla, andis 31. augustil Riigikogule, Vabariigi Valitsusele, Presidendi kantseleile, Riigikontrolörile, Õiguskantslerile ja teistele üldsuse esindajatele üle raporti. Selles on kajastatud komisjoni ettepanekud, seisukohad ja soovitused haldusterritoriaalsete korralduste läbiviimiseks. Materjal on saadaval Harju Maavalitsuse veebilehel.

Nimetatud komisjoni liikmena ja raportöörina ma siiralt loodan, et see raport on sisendiks erineva tasandi diskussioonidele ühiskonnas, mis viib ka ümberkorralduste teostumiseni. Seda protsessi ei saanud ega pidanudki lõpuni vedama nimetatud komisjon – see on Vabariigi Valitsuse ülesanne. Teatepulk on üle antud.

Ümberkorraldustel on aga oma loogika, mida ei oleks mõistlik eirata. Alljärgnevalt skeemi vormis seda loogikat tutvustangi (vt skeem Lisas nr 1):

Ettekandja on uurinud mitmeid reformimudeleid ja -skeeme ning otsustas võtta eeskuju Pollitt'i ja Bouckaert'i üldmudelid, mida nad ise nimetavad sünteesiks sellest, mida nad on õppinud erinevate riikide reformikogemustest (Pollitt & Bouckaert, 2004, lk 25). Kuna mudel on üsna kõnekas, annab ettekandja alljärgnevalt vaid mõned selgitused ja kommentaarid nimetatud üldmudeli juurde.

Kesksel kohal on (J) „eliidi otsustused”. Eliidi all tuleb mõista *täitevpoliitiku*id (nagu ministrid, vallavanemad ja linnapead) ning *tippametnikke* (nagu kantslerid, maavanemad, valla- ja linnasekretärid jt). Tõsi, nagu näitab ka joonis, on „eliit” igast suunast mõjutatav. „Eliidi” ülesanne on formuleerida küsimused, „**mis on soovitav?**” ja „**mis on teostatav?**”. Selles protsessis eeldatakse, et „eliit” kaasab ka teadlased, aramusliidrid ja praktikud, seda ka „reformipaketi” (L) väljatöötamisel ja „rakendusprotsessi” (M) kavandamisel.

Tuleb asuda seisukohale, et Eesti „eliit” on aastail 1990-1994 läbiviidud reformi järgselt vaid kahel korral suutnud sõnastada soovitava ja teostatava kava ja selleks ka rahuldava paketi ette valmistada (nn minister Aru ja minister Looduse reformikavad). Juhtus aga siiski see, et „poliitilise süsteemi” (E) mõjutused, mis põhinesid valdavalt „parteipoliitilistel” (H) eriarvamustel ja erakondade vahelise konsensuse puudumisel, ei võimaldanud neid kavu ellu viia. Seega ei vastuta tänase olukorra eest otseselt mitte eeldefineeritud „eliit” vaid „poliitilist süsteemi” esindavad poliitilised erakonnad ja nende võtmeisikud (poliitiline eliit). Kuna ka ministreid võib poliitilise eliidi hulka arvata, tuleb vaid kaasa tunda ministritele, kes tihti leiavad endid „isiksuse kahestumise” olukorras – ministeeriumis („haldussüsteemis” – K) väljatöötatud mõistlikud lahendused ei pruugi „parteikoosolekul” (H) heakskiitu leida.

„Sündmused” (I), täpsemalt aga „soodsad juhused” „eliidi” otsustuste mõjurina olid olulisel kohal 1990-1994 läbiviidud reformi puhul. „Skandaalid” ja „katastroofid” ei ole eesti oludes ümberkorralduste mõjurina kõne alla tulnud. Muidugi võib vahemärkusena väita hoopis vastupidi, et näiteks „15+5” reformikava oli ise skandaalne ja selle läbimine võinuks kaasa tuua katastroofi.

Aastal 2009 on Eestis, aga mitte ainult, täheldatav just „globaalsete majandusjõudude” (B) ja sellest tulevate „sotsiaaldemograafiliste” (C) muutuste kui ka „sotsiaalmajanduslike” (A) mõjurite osakaalu märkimisväärne tõus. Kuna võimukoalitsioon ei ole adekvaatseid järeldusi teinud ja elanike enamusele vastuvõetavaid „sotsiaalmajanduslikke poliitikaid” (D) välja pakkunud, on ühiskonnas tunnetada haldusterritoriaalsete ümberkorralduste läbiviimiseks ka „elanikkonna surve” (G) tõusu. „Parteipoliitikuid” (H) aga kammitsevad ühed valimised teise järel, aga mis veelgi hullem – „ideede” (F) puudus. Nagu varem tõdetud, „saavutatud tulemustest” (N) pole midagi ette kanda.

Inimene ja avalik hüve peavad saama ümberkorralduste peateemaks

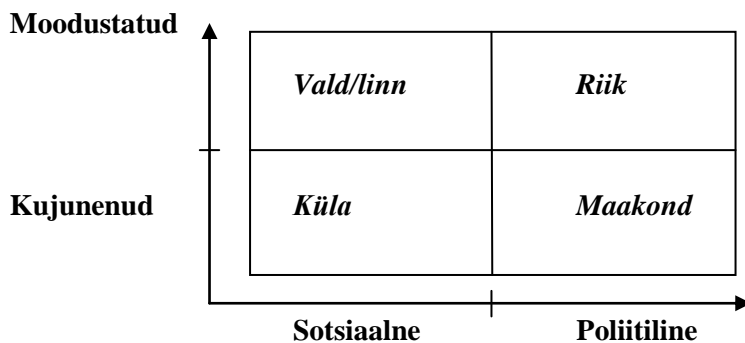
Ümberkorraldusi ei tohi teha läbimõtlematult, kiirustades, ilma vastavate uuringuteta ning vaid efektiivsusnäitajaid taga ajades. Omavalitsuskorralduse muutmine saab olla edukas ja tulemuslik vaid siis, kui selle **eesmärgiks on täita inimeste õiguspärasest ootusest saada avalikku hüve ehk parandada avalike teenuste taset ja kättesaamist.**

Eesti riigile on vaja ühtseid aluspõhimõtteid haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks lähtudes vajadusest tugevdada kohapealset, territoriaalse kogukonna demokraatiat, tahet ise kohalikke asju ajada nii, nagu see on Euroopa kohaliku omavalitsuse harta aluspõhimõtetes esitatud. **Riik ja kohalik omavalitsus on mõeldud inimesele, mitte nomenklatuurile.**

Need saavadki olla eesseisvate ümberkorralduste tähtsaimad eesmärgid.

Kui räägin kogukonnast, siis mida ma silmas pean

Ettekandja soovib juhtida kuulajate tähelepanu meetodikale, kuidas sotsiaalse-poliitilise skaala ühelt poolt ja kujunemise-moodustamise skaala teiselt poolt alusel saab hinnata territoriaalkorporatsiooni kogukondlikkust:



Allikas: *Arumäe doktoritöö.*

Skeemi kohaselt on poliitiline ja kunstlik moodustis riik. Riigi puhul ei saa enam rääkida kogukonnast. Vastupidiselt riigile on külakogukond sotsiaalse kooselu vajadusest aegade jooksul kujunenud ja ettekandja käsitluse kohaselt ehedakujuline territoriaalne kogukond.

Vallad ja linnad on külakogukonna sotsiaalse kooseluvajaduste arengu tulemus, mis kannab ka moodustamise (täpsemini küll formaalse kujundamise) märke, kuid on ettekandja seisukohalt käsitletav kui külakonnast väljaarenenud kogukond, kusjuures hilisem valla või linna nimetuse omistamine ja/või tegelikkuse formaalne seadustamine/fikseerimine ei ole ettekandja seisukohalt käsitletav moodustamisena.

Maakond on külakondade (vallad/linnad) moodustatud territoriaalkorporatsioon, territoriaalne koostööregioon (sõltuvalt riigist ka näiteks teise tasandi omavalitsus), mis kannab ka poliitiliste taotluste märke. Meenutagem, et muinasmaakonnad olid kõik riigi tunnustega territoriaalkorporatsioonid. Seega maakond tänapäeval ei ole käsitletav territoriaalse kogukonnana.

Ümberkorraldusi kui protsessi peab juhtima

Siinkohal vajab organisatsiooni- ja juhtimisteooria vaatenurgast hetkeks meenutamist, et ümberkorraldused tähendavad praktikas muudatuste juhtimist. Meie tänastele oludele lisandub veel ka vajadus kriisijuhtimise järele. Kas riigipoolsed „reformide” ideoloogid ja võimalikud täideviijad on selleks üldse valmis? Viimasel ajal riigi poolt avalikkusele pakutud lahenduste kontekstis tuleb kahjuks vastata eitavalt. Ümberkorraldust kui protsessi tuleb juhtida ja juhtimiseks on vaja juhti. Mitte igasugust juhti, vaid juhti, kes valdab teemat nii isikliku kogemuse kui ka teoreetilise ettevalmistuse kaudu. Diletantidele üleriigiliste ümberkorralduste läbiviimise usaldamine oleks kuritegu rahva ja kohaliku omavalitsuse vastu.

Regionaalne tasand tuleb korrastada ka siis kui ümberkorraldused muus osas takerduvad

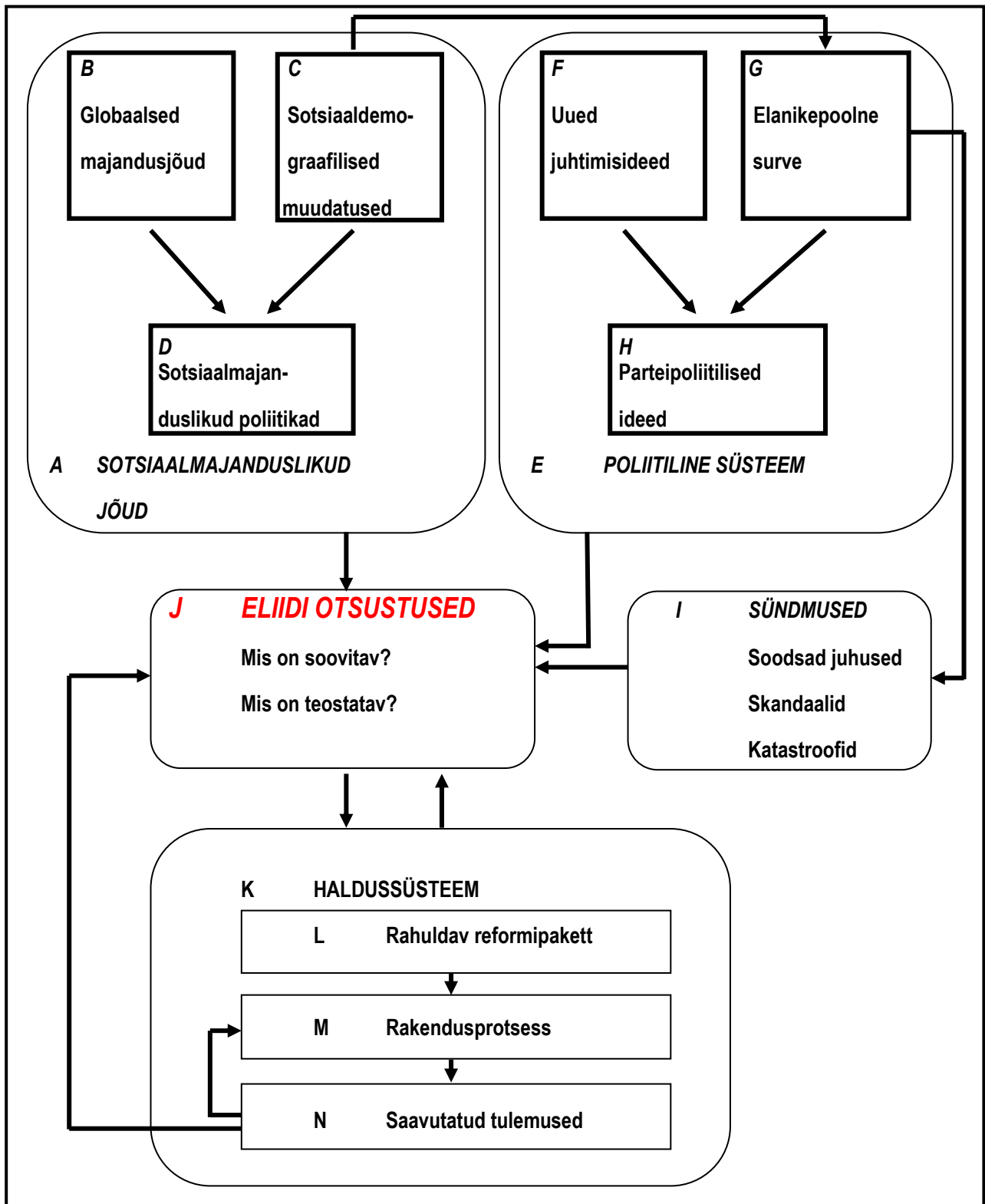
Mainin vaid kahte asja, millest olen varasemalt nii kirjutanud kui ka ettekandeid teinud.

Esimene on maakonnale kui territoriaalkorporatsioonile avalik-õigusliku staatuse andmine. Selleks ei ole palju rohkem vajagi kui täiendada TsÜSi § 25 lg 2 maakonnaga ja kontrollida, milliste õigusnormidega see võimalik täiendus seondub ja viia sisse ka need parandused. Nii saaks omavalitsusüksuste maakondliku liidu volikogu maakonna kui avalik-õigusliku territoriaalkorporatsiooni esinduskoguna juriidilise isiku staatuse ja maakonnas juriidiliselt siduvate statuutide andmise õiguse. See oleks seadusest tuleneva koostöö (et vältida kohustusliku koostöö nimetamist) mudel, mis ei välista põhiseadusega tagatud vabatahtlikku koostööd.

Teisena tuleb rõhutada tänaste maavalitsuste reorganiseerimise vajadust analoogselt riigis juba rakendatud riikliku juhtimise ringkonna mudeliga. Ühe alternatiivina maavanema 15 kantseleid lõpetatakse ja asendatakse 4 ringkondlikuga. Ringkond on ja jääb riikliku territoriaalse juhtimise tasandiks. See toob samuti kaasa vajaduse tugevdada eelnimetatud maakondlikke liite, andes neile üle maavalitsuste sellised funktsioonid, mida saab omavalitsuslikeks pidada.

Rahvas on demokraatlikus riigis tähtsaimate küsimuste otsustaja. Haldusterritoriaalne ümberkorraldus on riiklikult tähtis küsimus. **Me kõik oleme selles küsimuses otsustajad.**

Lisa nr 1:



Joonis 1: Avaliku halduse reformi üldmudel (Pollitt & Bouckaert, 2004, lk 25).

Bibliograafia

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition*. New York: Oxford University Press.