

Eesti kohalik omavalitsus ja liidud –
taastamine ning areng
1989–2017

KOGUMIK

Tallinn 2017

Koostajad: Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees
Väljaandja Eesti Maaomavalitsuste Liit koostöös POLIS MTÜ

Keeletoimetaja Anne Taklaja
Küljendaja Katrin Põdra
Trükikoda Dipri OÜ

ISBN 978-9949-88-034-8

Sisukord

SAATEKS	6
Õiguslikust regulatsioonist kohaliku omavalitsuse valdkonnas	21
<i>Erik-Juhan Truuväli</i>	
Kohaliku omavalitsuse õigusliku regulatsiooni lähtealused	21
Koostööst omavalitsuse valdkonnas, üleriigiliste omavalitsusliitude	
tegevuse taastamisest ning ühistegevuse arengust	36
<i>Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemes, Sirje Ludvig</i>	
Eesti omavalitsussüsteemi taastamisest ja arengust –	
õigusruumist, analüüsist ning haldusreformidest	85
<i>Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemes, Raivo Vare, Kersten Kattai</i>	
1989. aasta 10. detsembri valimised. <i>Sulev Mäeltsemes</i>	133
Haldusreformi ekspertkomisjon. <i>Sulev Mäeltsemes</i>	149
Põhiseaduse Assamblee VII toimikond, tagasivaade AD2017. <i>Kalle Jürgenson</i> .	164
Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ning selle mõju	
Eesti kohaliku omavalitsuse õigusruumile ja toimimisele	171
<i>Sulev Mäeltsemes, Sulev Lääne, Kalle Merusk, Vallo Olle, Erik-Juhan Truuväli</i>	
Kohaliku omavalitsuse taastamine Tallinnas. <i>Sulev Mäeltsemes</i>	196
Eesti kohalik demokraatia ja Euroopa Kohalike ja	
Regionaalsete Omavalitsuste Kongress 1993–2003. <i>Toomas Välimäe</i>	207
Eesti delegatsiooni liikmed CLRAE-s 1993–2017	215
CLRAE soovitused Eestile läbi aastate	218
Murdepunktide lugu <i>Jüri Võigemast</i>	220
Omavalitsusliitude Koostöökogu läbirääkimised	
Vabariigi Valitsuse esindusega 1994–2002. <i>Toomas Välimäe</i>	225
Omavalitsusliitude Koostöökogu läbirääkimised	
Vabariigi Valitsuse esindusega 2003–2017. <i>Märt Moll</i>	242
Kohaliku omavalitsuse koolitus-, teadus- ja arendustegevus	
Eestis 1990. aastatel. <i>Sulev Mäeltsemes</i>	276
Omavalitsusliitude Vanematekogu. <i>Sulev Mäeltsemes</i>	299
Kohalike omavalitsuste riiklik majanduskontroll –	
Riigikontrolli järelevalve kohalike omavalitsuste üle. <i>Airi Mikli</i>	304
Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2013.	310
<i>Rivo Noorkõiv, Kaja Ristmäe</i>	
Kohalik omavalitsus: autonoomiast, ülesannetest, haldusreformist	342
<i>Vallo Olle</i>	
Kohaliku omavalitsuse haldusreformi poliitikavalikud aastatel 2016–2017 . .	361
<i>Kersten Kattai, Georg Sootla, Rivo Noorkõiv, Mikk Lõhmus</i>	
Eesti tulevik – kas Eesti omavalitsused suudavad kohaneda	
ülemaailmsete suundumustega?	375
<i>Ulf Johansson, Erik Terk, Leif Kalev</i>	

MEENTUSED

Riik ja omavalitsused – vastuolud ja ühishuvid. <i>President Arnold Rüütel</i>	383
Kolm eelarvet peavad olema tasakaalus. <i>Tiit Vähi</i>	387
Kohaliku omavalitsuse taastamine kui vundamendi rajamine Eesti riiklikule iseseisvusele- võimalused, valikud, õppetunnid. <i>Arno Almann</i>	392
Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamine. <i>Robert Närska</i>	397
Eesti Valdu Asutav Liit. <i>Jüri Allikalt</i>	404
Orissaarest. <i>Raimu Aardam</i>	407
Minu ajalooline käik. <i>Eve East</i>	409
Meenutused KOV algusaastatest – Kärddla. <i>Eha Karm</i>	411
Koolijuhist omavalitsustegelaseks. <i>Ott Kasuri</i>	415
Tartu linnapea alates 2014, Põlva maavanem 2004–2007. <i>Urmas Klaas</i>	420
Üks valla taasasutajatest. <i>Aivar Kokk</i>	422
13 aastat Pärnu linnavalitsuses. <i>Romek Kosenkranius</i>	425
Kaheksa aastat volikogu esimees. <i>Agu Laius</i>	428
Küpsuseksam Kadriorus. <i>Jüri Liiventaal</i>	431
Kuidas ma sattusin 1993. aastal Narva? <i>Ants Liimets</i>	438
Töökoht terveks eluks. <i>Sirje Ludvig</i>	441
Kuressaare linn – Eesti esimene omavalitsus. <i>Taivo Lõuk</i>	445
Tartu Linnavolikogu taassünni lugu. <i>Aadu Must</i>	448
Maavalitsused sajandivahetusel. <i>Marko Pomerants</i>	455
Väljavõtteid endise omavalitsusjuhi päevaraamatust. <i>Silvi Ojamuru</i>	457
Vabaduse tuules. Esimese omavalitsuse tegemistest Hiiumaal. <i>Tõnu Otsason</i>	460
Minu panus Otepää Omavalitsuse ülesehitamisse ja EV poliitikasse, algas 30 aastat tagasi! <i>Jaanus Raidal</i>	465
Hooliv Harku vald. <i>Kaupo Rätsep</i>	468
Meenutus kohaliku omavalitsuse taastamisest Võru linnas. <i>Enn Tupp</i>	471
Meenutus. <i>Jüri Saar</i>	473
Omavalitsuse teele liikumisest! <i>Väino Sassi</i>	475
Eesti haldusreformist eile, täna ja homme. Kohila ja Kuusalu ning Kose valla võrdluses aastatel 2013–2016. <i>Uno Silberg</i>	477
Elu Kärddla linnas 1989–2007. <i>Helve-Esta Sillamaa</i>	482
Kohalikust omavalitsemisest 1996–2002 perioodil ja hiljem. <i>Neeme Suur</i>	488
Kaunimat poliitikat Eestis tehakse Tartus. <i>Vladimir Šokman</i>	490
Üheskoos saame hakkama! Üheskoos suudame palju! <i>Vello Tamm</i>	492
Ühe mereäärse omavalitsuse taassünd. <i>Urve Tiidus</i>	494
Haldusreformist Jõgevamaal. <i>Mai Treial</i>	496
Kohalik omavalitsus – elukohast elukutseks. <i>Raivo Uukkivi</i>	498
Harju Maavalitsus, Kaitseliidu Harju Malev koostöös Harjumaa kohalike omavalitsuste ning maakonna operatiiv ja militaarstruktuuridega algatasid Maakaitsepäeva traditsiooni. <i>Nikolai Vojeikin</i>	500

Harjumaa Omavalitsuste Liit	502
Hiiumaa Omavalitsuste Liit	505
Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit	506
Jõgevamaa Omavalitsuste Liit.	510
Järvamaa Omavalitsuste Liit 1995–2017	513
Läänemaa Omavalitsuste Liit (LOVL)	516
Lääne-Viru Omavalitsuste Liit	519
Pärnumaa Omavalitsuste Liit (POL)	522
Põlvamaa Omavalitsuste Liit	528
Raplamaa Omavalitsuste Liit	530
Tartumaa Omavalitsuste Liit	536
Tartumaa Omavalitsuste Liit, Tartumaa Valdade Liidu õigusjärglane	539
Valgamaa Omavalitsuste Liit	540
Viljandimaa Omavalitsuste Liit	548
Võrumaa Omavalitsuste Liit (1990) 1993–2017	552
Lisa 1. 10. detsembril 1989 ja kordusvalimistega 27. jaanuaril 1991 valitud Tallinna Linnavolikogu liikmed	559
Lisa 1 järg.	562
Lisa 2. Haldusreformi ekspertkomisjon	563
Lisa 3. Haldusreformi komitee	565
Lisa 4. Eesti NSV Ülemnõukogu otsus haldusreformi läbiviimisest Eesti NSVs	566
Lisa 5. Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse ajaloolis-õiguslik õiend	568
Lisa 6	575
Lisa 7	576
Eesti II Omavalitsuspäeva korralduskomitee	579
Omavalitsuspäeva ja kogumiku „Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 1989–2017“ toetajad	580
Kogumiku “Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende liitude taastamine ja areng aastail 1989–2017” toimetuskolleegium	581
EESTI II OMAVALITSUSPÄEV.	584
Narva nii nagu ta on	586
PERSONAALIA	
ELL, EMOL, EVAL, EOÜ juhid ja töötajad	587

SAATEKS

Meie kohaliku omavalitsuse arenguloo võimalikult terviklik jäädvustamine on olnud korduvalt päevakorral. Arhiiviallikatest võib leida sellist soovi juba ka esimesest iseseisvusajast. Meie iseseisvuse taastamise järgselt on see mõte olnud aruteluks üleriigilistes kohaliku omavalitsuse üksuste liitudes, MTÜ klubis Polis, ülikoolides jne Näiteks Omavalitsusliitude Vanematekogu arutas 17. veebruari 2005. aasta koosolekul kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende liitude ajalugu kaardistava kogumiku koostamist ja avaldamist. Paraku on mitmel põhjusel need soovid jäänudki soovideks.

Siinkohal püütakse seda lünka täita lähtudes mitte ainult kohaliku omavalitsuse ajaloo jäädvustamise eesmärgist, vaid seonduvalt kogu meie avaliku halduse ja õigupoolest kogu riigi arenguga. Juba rohkem, kui poolteist sajandit tagasi väitis maailma tuntumaid politolooge Alexis de Tocqueville oma kuulsas teoses „Tähelepanekuid Ameerika demokraatiast”, et sellises riigis, kus puudub kohalik omavalitsus, võib leida küll riigialamaid, kuid mitte kunagi kodanikke.

Mõneti paradoksaalne, et probleemiks on kujunenud just meie lähiajaloo jäädvustamine. Sellesse aega mahuvad omariikluse taastamise eelsed aastad, aga ka 1991. aasta augustisündmused, mil kohalikud kogukonnad ja veel kujunevad kohalikud omavalitsused andsid hindamatu, aga meedias kahetsusväärset vähe tähelepanu pälvinud panuse Eesti Vabariigi taastamisse.

Mahukama osa kogumikust moodustavad pikemad analüütilised artiklid, mis käsitlevad kohaliku omavalitsuse taastamise ja hilisema arendamise üldisemaid tendentse, samuti üksikuid konkreetseid valdkondi: õigusloome, koostöö, juhtimine, rahastamine, aga ka aktuaalsed probleemid ja nende võimalikud lahendused, tulevikuvisionid jne. Autoriteks on nii Eesti vastava valdkonna teadlased kui ka kohaliku omavalitsuse endised ning praegused poliitikud ja ametnikud. Rõõmustavalt on kogumikku oma panuse andnud ka riigi- ja omavalitsusliitude juhid.

Kogumiku meenutuste osas kirjutavad 1980. aastate lõpu ja 1990. aastate alguse sündmustest emotsionaalselt paljud tollaegsed tegijad. Kuna kogumik käsitleb ajavahemikku 1989–2017, siis tasakaalustamiseks on ka meenutusi lähiaastatest. Oleme püüdnud arvestada sedagi, et arvamusi oleks Eesti erinevatest piirkondadest ja ametikohtadelt. Tunduvalt rohkem oli neid, kelle arvamust oleksime soovinud kogumikus kajastada, kuid kah-

juks piirasid seda nii kogumiku maht kui ka lühike aeg. Oli potentsiaalseid autoreid, kes palusid võimalust kirjutada kunagi hiljem, kui aega rohkem. Kogumikku koostades lisandus veelgi huvilisi, mis annab täiendavat lootust koostada omavalitsuste valdkonnas uusi publikatsioone.

Kogumiku *Personaalia* osas ootame jätkuvat koostööd. Selline ülevaade kogu Eesti kohta antakse välja esimest korda ning seetõttu saab vastavat osa kindlasti täiendada ja sisukamaks muuta.

Käesolev kogumik on osa Eesti II Omavalitsuspäeva ettevalmistusest ning 2016–2017 käivitunud haldusreformist, mistõttu käsitletakse kogumikus ka reformidega seonduvat. Hea meel on anda omapoolne panus uue traditsiooni tekkimisse ja arendamisse. Oleme väga tänulikud kõigile koostöövõrgustiku osalistele, kellega koos oleme erinevates vormides aastaid omavalitsuste arengut püüdnud analüüsida, võimaluste piires probleeme teadvustada ja lahendusteid pakkuda. Oleme südamest tänulikud meie välispartneritele, eriti Soome kolleegidele suure panuse eest koostöö edendamisse ja Eesti omavalitsussüsteemi arengusse. Tunneme rõõmu, et viimastel aastatel on uut hoogu sisse saamas koostöö Läti kolleegidega, seda ka Omavalitsuspäevaga seonduvalt. Eraldi soovime esile tuua Läti peaministri Māris Kučinskist, kes oma 4. oktoobri 2016. aasta tervituses Eesti I Omavalitsuspäevale märkis: „*Mul on hea meel õnnitleda Teid Omavalitsuspäeva puhul – ühenduslülil Omavalitsuste seaduse vastuvõtmise 150. aastapäevaga Balti riikides! ... Alates Hansa aegadest taastasid ja arendasid eestlased ja lätlased ühise koostööga oma omavalitsusi. Koostöö selles vallas on aidanud kaasa meie riikide suhete tugevdamisele ja sõprusuhete arendamisele. Ma loodan siiralt, et see koostöö jätkub edukalt ka tulevikus.*”

Koos eelnevaga saame ühiselt jätkata mõttevahetust, et lähtudes esimese Omavalitsuspäeva pöördumisest muuta 1. oktoober riiklikuks tähtpäevaks ja miks mitte – teha seda mõlemas riigis. Samuti oleme väga tänulikud Narva, Tartu ja Pärnu linna juhtidele ning mitmetele teistele omavalitsustegelastele, kes on avaldanud soovi korraldada järgmisi Omavalitsuspäevi nende omavalitsustes.

Kõik eelnev oleks olnud võimatu paljude inimeste ja institutsioonide vaimse ja materiaalse toetuseta – kogumiku koostajate poolt suur tänu kõigile!

Koostajad tänavad kõiki meie kohaliku omavalitsuse taastamisse ja arendamisse panuse andnud inimesi, sh poliitikuid, ametnikke, teadlasi... Paljud neist on nimeliselt jõudnud ka selle kogumiku kaante vahele. Mitmed isikud ja sündmused on aga jäänud märkimata ning valdkonnad analüüsimata, kuna kirjutamiseks jäi vähe aega ning kogumiku maht sundis paraku samuti tegema valikuid. Aitäh kõikidele, kes selle kogumiku väljaandmise panusta-

sid! Ootame lugejatelt märguandeid, et võimalikes tulevastes kirjutistes teha ka „vigade parandust”.

Oleme veendunud, et kohalik omavalitsus vajab senisest märksa sügavamalt ja süsteemsemat analüüsi. Kinnituseks meenutame siinkohal ka professor Jüri Uluotsa tõdemust 1933. aasta artiklist „*Omaavalitsuste tähtsus Eesti ajaloolisest seisukohast*”, millest on pärit järgnev tsitaat: „*Üks Inglise kuulus jurist ütles, et ei ole vägevamat asutust, mis võiks võistelda oma vanaduse, tähtsuse ja mõjukuse poolest sellega, mida esitab endas Inglise parlament. Seda ütelist võib kohandada ka Eestile. Ei ole õiguslikku põhimõtet, mis võiks Eestis võistelda omavalitsuse ideega vanuselt, pidevuselt ja kasvatuslikult. Eesti omavalitsus on olnud nurgakiviks, millele praegune aeg tugineb*”.

Head lugemist ja kaasamõtlemist!

Kogumiku koostajad
Tallinnas, 14. septembril 2017

26 aastat tagasi nõukogude okupatsioonist vabanedes valis Eesti demokraatliku arengutee. Meie taastatud vallad muutusid riigivõimu tahte elluviimise instrumentidest taas kohalike inimeste huvisid arvestavateks ja ise kohalikkude elu korraldavateks organiteks.

Iga suuremat organisatsiooni juhtinud inimene teab, et juhil pole mõistlik kõiki asju ainuisikuliselt otsustada. Parimad otsused sünnivad siis, kui need langetatakse seal, kus on olemas kõige parem teadmine. Ja mitte keegi ei tea paremini, millest kohalik rahvas kõige rohkem puudust tunneb või mida ootab, kui kohalikud inimesed ise.

Omavalitsusi reformides ongi silmas peetud, et rahvaarvu suurusel tulevat efektiivsust ei toodaks ohvriks kohaliku demokraatia arengule. Et piirkonna inimeste mured ei muutuks impersonaalseks statistikaks, vaid et küsimust volikogus või valla- või linnavalitsuses arutades teataks probleemi ja tuntuks isiklikku vastutust inimeste ees, kes oma murele lahendust ootavad.

Oleme viimase veerandsajandiga läbinud suurte muutuste perioodi. Töökohad on liikunud maapiirkondadest suurematesse linnadesse ja neid ümbritsevatesse valdadesse ning inimesed on neile järgnenud. Maapiirkondades vajatakse töö tegemiseks järjest vähem inimesi. Paberil asjaajamine on asendunud elektroonilisega ning vajalike taotluste esitamiseks ei pea enamasti ise vallamajja kohale tulema, vaid need võib täita kodus, allkirjastada elektrooniliselt ja saata e-postiga.

Muutustega peavad kohanema nii riik kui ka omavalitsused. Kohalik demokraatia ei toimi, kui vallamaja kolib nii kaugele, et volikogu liikmed hoiavad ennast vallas või linnas toimuvaga kursis ajakirjanduse vahendusel. Kohalikul demokraatial kaob mõte, kui valda või linna pole elama jäänud inimesi, kelle nimel ja kelle jaoks otsuseid langetada.

Käimasoleva reformiga annab riik osa enda käes olnud ülesandeid ja nende täitmiseks ette nähtud raha üle omavalitsustele ja nende liitudele. Riigi sooviks on näha enda partnerina tugevaid, võimekaid, arenevaid ja toimiva demokraatiaga omavalitsusi. Nendest eesmärkidest kantuna me üheskoos haldusreformi teemegi. Jõudu tööle!

Eiki Nestor

Riigikogu esimees

Austatud lugejad!

Me kipume unustama, et demokraatia on rahva valitsus – rahva poolt ja rahva heaks. Neid Abraham Lincolni sõnu peame ikka ja jälle meelde tuleutama. Kuivõrd hästi on korrastatud seadusandlik baas kohalikule omavalitsusele, sedavõrd edukas on riik oma ettevõtmistes ja seda tugevam on kodanike ühtekuuluvustunne ja kaitsetahe.

Kohalik omavalitsuskorraldus Eestis on käinud läbi pika tee kuni aastani 1940, kui see arengutee võõrvõimude poolt vägivaldselt katkestati. Taasiseseisvumise protsessis hakkasime kohaliku omavalitsuse korraldust taas üles ehitama ning see on mitmes mõttes kestav tegevus.

Meie taasiseseisvumise väljakuulutamisele 20. augustil 1991 eelnes nn eelpõhiseaduslik periood. Endise NSV Liidu järelevalveorganite terase pilgu all suutsime luua toimiva seadusandliku baasi, et kohalike omavalitsuste töö käivitada.

Eelpõhiseadusliku perioodi alguseks tuleb pidada 23. juunit 1988.a, kui Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium võttis vastu seadluse „Riikliku ja rahvussümboolika kohta“. Selle perioodi viimaseks õigusaktiks jäi Eesti NSV Ülemnõukogu otsus „Eesti Vabariigi Põhiseadusliku Assamblee valimistulemuste kinnitamise kohta“ 9. septembrist 1991.a.

Kui võtame kätte Eesti Akadeemilise Õiguskaitse Seltsi kogumiku 1997. aastast, leiame sealt loetelu 65 õigusaktist, millega sillutasime teed iseseisvale Eesti Vabariigile.

Omavalitsuslikku haldussüsteemi käsitletakse põhiliselt kolmes seadusandlikus aktis:

- „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s“ 8. augustist 1989. a.
- „Kohalike omavalitsuste aluste seadus“ 10. novembrist 1989. a.
- „Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest“ 6. detsembrist 1989. a.

Siit ilmneb, et suutsime omavalitsuste seadusandliku baasi tegelikkuses korrastada ammu enne taasiseseisvuse kuupäevalist väljakuulutamist.

Head lugejad!

Me ehtasime oma tulevast iseseisvat riiki täie veendumusega, et suudame end lahti raputada suure tuumariigi rüpest. Samm-sammult liikusime iseseisvuse suunas ja sillutasime teed 20. augustile 1991 ning 1992. aasta Eesti Vabariigi Põhiseadusele.

Veel enne taasiseseisvumist suutsime rangelt tsentraliseeritud haldussüsteemilt üle minna omavalitsuslikule haldussüsteemile. Me hakkasime kindlapiirilisel eristama riigivalitsemist omahalduse süsteemist.

Tahaksin loota, et meie Eesti riigi juhid oma otsustes nüüd ja edaspidi peavad silmas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta seisukohti. Kohaliku omavalitsuse tegus toimimine on meie omariikluse alustala.

Ehitame edasi!

President Arnold Rüütel, Tallinnas, 21. augustil 2017

Käesolev Eesti II Omavalitsuspäevale pühendatud kogumik annab suurepärase sissevaate Eesti omavalitsussüsteemi kujunemisele, arenemisele, probleemidele ja nende lahendamiskatsetele.

Pea aasta tagasi, 4. oktoobril 2016, peeti Toompea lossi müüride vahel Riigikogu hoones esimene Eesti Omavalitsuspäeva konverents, millega tähistati 150 aasta möödumist Eesti avaliku halduse loomisest. Ühiskonna ja riigi struktuuride väljakujunemist on sageli keeruline täpselt dateerida, kuid kokkuleppeliselt peame selleks kuupäevaks 1. oktoobrit 1866. aastal, kui jõustus Eesti esimene avaliku halduse seadus „Maakogukonna Seadus Baltia-merre kubermangudele. Ria-, Tallinna- ja Kura-male”.

Lähimatel aastatel tähistame mitmeid meie riigile tähtsate institutsioonide ümmargusi tähtpäevi. Neist kõige olulisemana tähistame Eesti Vabariigi 100. aastapäeva. Samuti möödub tänavu 25 aastat meie riigi ja kõigi teiste seaduste alusdokumendi – Eesti Vabariigi põhiseaduse vastuvõtmisest taasiseseisvunud Eestis.

Sellesama põhiseaduse § 154 lõige üks ütleb selgelt, et „...*kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt*”. Eesti riikluse tekkes ja selle taastamises on kohalikul omavalitsusel olnud ning on jätkuvalt ülioluline roll. Kohalikul omavalitsusel on vaba riigi demokraatlikus edasikestmises keskne roll, omavalitsuse iseseisvus ja tugevus aitab kindlustada võimude lahususe ja detsentraliseerituse printsiipe.

Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne osundab, et Eesti rahvas saavutas omariikluse 1918. aastal suuresti tänu väljakujunenud omavalitsustraditsioonidele. Kohalik omavalitsus on indiviidile kõige lähemal asuv avalik võim. Inimeste elu ja elukeskkonda otseselt puudutavate otsuste tegemisel on ainumõeldav nende inimeste aktiivne osalus ja elanike arvamustega arvestamine. Paljuski ammutatakse omariikluse toimimiseks vajalik demokraatiakogemus kohaliku elu korraldamisest, sest igapäevane elukeskkond sõltub kõige otsesemalt meie kohaliku omavalitsuse tugevusest ja võimekusest.

Käesolev aasta märgib Eesti haldusreformi esimese etapi – haldusterritoriaalse reformi – elluviimist. See on olnud päevakajaline teema pea kogu meie taasiseseisvumiseaegse perioodi. Veelgi enam, juba rohkem kui 28 aastat tagasi, 8. augustil 1989 võttis toonane ENSV Ülemnõukogu vastu otsuse „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s”, mis seadis eesmärgiks „...rahva võimu vabariigisese detsentraliseerimine omavalitsuslikele juhtimistasanditele ja riikliku ning omavalitsusliku juhtimise kindlapiirilise eristamise ning *territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimise*”.

2017. aastaks oleme haldusreformiga jõudnud teatud mõttes vahefiniisisse. Lähtuvalt haldusreformi seadusest jõustuvad uued omavalitsuste piiride ja nimede muudatused oktoobris pärast kohalike valimiste tulemuste väljakuulutamist.

Peab rõhutama, et haldusreformi mõistes on tegemist pelgalt esimese etapi vahefiniisiga, sest ainult mehaaniline linnade-valdade liitmine ei vääriks haldusreformi nime. Uued ja vanad haldusüksused peavad olema finantsiliselt kindlustatud, otsustes iseseisvad ning omama piisaval määral õigusi ja pädevusi, et kohalik tasand ei jääks pelgalt kesk võimu käepikenduseks. Kohalik omavalitsus peab olema riigile võrdväärseks koostööpartneriks. Haldusreformi väljakutse seisneb omavalitsuste jaoks selgete ja piisavate motiveerimis- ja rahastamismehhanismide loomises, et haldusreformist võidaks nii jõukamad kui ka vaesemad omavalitsused.

Kogu reformi läbiviimiseks võiksime julgelt võtta eeskujuna Soomest, kes seadis eesmärgiks kolm põhimõtet. Esiteks, et tugeval omavalitsusel oleks elanike jaoks võimalik pakkuda kvaliteetseid kohaliku omavalitsuse teenuseid kogu riigis. Teiseks on vaja luua eeldused valdade majandust toetavale arendustegevusele ning kogukonna tugevdamisele. Kolmandaks tuleb kindlustada kohalikku demokraatiat ja valdade omavalitsemise võimalusi.

Olen väljendanud nii omavalitsusjuhi, Riigikogu liikme kui ka peaministrina seisukohti, et riigi selge kohustus on tagada regionaalne tasakaal ja elu võimalikkus kõigis viieteistkümnes maakonnas, mitte ainult pealinnas ja selle naabervaldades. Eesti riigil tuleb tagada inimväärsed elutingimused igas linnas ja vallas, igas alevis, alevikus ja külas ning me ei saa keskenduda ainult välja valitud tõmbekeskustele. Arvestades Eesti ees seisvaid väljakutseid, tuleb kogu omavalitsussüsteemi reformimisel ja arendamisel silmas pidada rahvastiku arengutendentse pikemalt, kui paariaastases vaates, sest ainult nii suudame tagada kohaliku omavalitsuse üksuse pikaajalise jätkusuutlikkuse.

Avaliku võimu institutsioonide kujundamine ja areng on avatud demokraatlikus ühiskonnas inimeste ja nende koostöö vili. Riiklik regionaalpoliitika peab olema tugev ja terviklik ning kaasama kõiki osapooli. Kindlasti on selleks oluline kasvatada demokraatlikult toimivate omavalitsusliitude rolli. Seejuures näiteks esmatasandi arstiabi tagamise, hariduselu korraldamise ja

ettevõtluse arendamise osas. Omavalitsusliitude, erakondade ja ekspertide koostöös tuleb koostada uus kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, mis arvestab valdade-linnade oluliselt erinevat suurust, asukohta ja võimekust.

Institutsioonid ja asutused tehakse inimeste poolt ja inimeste jaoks. Omavalitsuspäeva tähistamine on üks võimalus tänada kõiki neid inimesi, kes on olnud ja on tänaseni omavalitsuste loomise ja hoidmise juures maa-, valla- või linnavalitsustes ning volikogu liikmetena. Samuti ka kõiki kohalikke inimesi, kelle panus on meie oma vabariigi omavalitsussüsteemi kujundamisel ja arendamisel olnud mõõtmatu.

Jüri Ratas
Peaminister

Lugupeetud Eesti omavalitsuste juhid ja Eesti inimesed!

Omavalitsuste rolli kohta territooriumidel, mida Lätis ja Eestis praegu ühendatakse, võib leida ajaloolisi tunnustusi juba alates 19. sajandist. Sellest on möödunud palju aega ning me oleme kogenud erinevaid võime, kuid ka praegu ei saa omavalitsuste rolli üle hinnata.

Veerand sajandi eest, kui taastati Baltimaade iseseisvus, taastati Lätis täielikult ka omavalitsuste koostöö, kui loodi Läti Omavalitsuste liit. Märkimisväärne on fakt, et seda organisatsiooni juhtis 25 aastat sama inimene – **Andris Jaunsleinis**, kes tegi ära suure töö, et omavalitsused saaksid omavahel koostööd teha ja otsiksid mitmesugustes olulistes küsimustes valitsusega läbirääkimisi pidades ühist nimetajat, arendades nii riiki edasi ja muutes seda üha paremaks. Samuti töötati selle nimel, et luua koostöösidemed ka teiste riikide, sealhulgas Eesti omavalitsustega.

Enne valitsusjuhiks saamist olen olnud Läti ühe suurema ja majanduslikult paremini arenenud omavalitsuse juht, samuti olen juhtinud Läti Suurte Linnade Liitu, osaledes nii mitmesugustes omavalitsuste arenguprotsessides ja suurel määral ka nende üle järelevalvet pidades. See kogemus võimaldab Läti valitsust juhtides märksa paremini mõista riigi eri piirkondades ja valdades elavate inimeste meeleolu ja nende esindajate argumente ühe või teise teema üle arutlemisel.

Soovin Eesti omavalitsustele edukat koostööd omavahel ja ka naabritega Lätis – muudame oma riigid arenenud Euroopa regiooniks!

Māris Kučinskis

Läti Vabariigi peaminister

Omavalitsuste ajaloost ja tulevikust

14.09.2017

Omavalitsustel on Eestis pikk ja väärikas ajalugu. Kindlasti on põhjust hea sõnaga meenutada päris esimeste omavalitsuste sündi paarsada aastat tagasi, mille tunnistajaid küll meie seas enam pole. Kogemused, mis saadi veel tsaa-riaegsetes omavalitsustes tegutsedes, kasvatasid tol ajal eneseteadvust ja löid muuhulgas aluse paljude tulevaste Eesti riigimeeste kujunemisele.

Küll on meie seas palju inimesi, kes mäletavad omavalitsuste samm-samulist taastamist laulva revolutsiooni aegadel ja paljud mitte ainult ei mäleta, vaid olid ka ise osalised. Esimesed enam-vähem vabad valimised neil pöörde- listel aegadel olid just nimelt kohalike volikogude valimised aastal 1989. Pal- jud inimesed said sealt esimest korda pärast pikki aastakümneid teada, mida ikkagi praktikas tähendab valida ja olla valitud, ise otsustada ja vastutada.

Võimalik, et sel üleminekuajal oligi ainuvõimalik, et omavalitsuste süs- teem taastati suures osas sarnasena, nagu see enne sõda oli kujunenud. Ehk siis küllalt paljude väikeste omavalitsustega. Nüüd, kui sellest ajast on oma- korda juba terve inim põlv möödunud ja Eesti ühiskonnas vahepeal veel väga palju muutunud, tuleb lisaks mineviku meenutamisele vaadata ka tulevikku.

Eesti ei ole teiste riikidega võrreldes unikaalses olukorras, otsides haldus- reformi kaudu parimat võimalikku tasakaalu kohalike asjade omavalitsusliku otsustamise printsiibi säilitamise ning mõistliku ja tulevikus ülalpidamiseks jõukohase omavalitsuste süsteemi loomise vahel. Suurema või vähema eduga on neid reforme viimastel aastakümnetel läbi viidud enamikes naaberrii- kides. Näiteks Soome, keda sageli eeskujuks võtame, pole küll eri aegadel algatatud omavalitsusreformide lõpule viimisel alati järjekindel olnud, aga on läbi aastate omavalitsuste arvu oluliselt vähendanud pisut enam kui 300 omavalitsuseni, mis riikide suurusi võrreldes on küllalt sarnane meie tulemu- sega. Lõunanaabrid tegid oma haldusreformi ära aastal 2009. Eestil on olnud võimalus naabrite kogemustest õppida.

Haldusreformi vajalikkusest hakati Eestis rääkima juba 1990ndate lõpus. Kuid erinevatel põhjustel on seni tehtud reformikatsed nurjunud.

2004. aastal võttis Riigikogu vastu kohaliku omavalitsuste ühinemise soodustamise seaduse, et toetada valdade ja linnade ühinemist. Riik pakkus ühinejatele ühinemistoetust ja lubas anda ühinenud omavalitsustele eeliseid näiteks Euroopa Liidu toetuste taotlemisel. Sellega võib öelda, et küllalt laia- põhjaline kokkulepe liikumise suunas suuremate ja tugevamate omavalit- suste poole on olnud olemas juba päris pikka aega.

Aastatel 1996–2014 on Eestis toimunud kokku 30 omavalitsuste omaalgatuslikku ühinemist, mis on kindlasti olnud headeks näideteks. Selle protsessi kulgemist vaid isevoolu teed ei saanud kindlasti pidada terviklikuks ega pikaajaliseks lahenduseks. Jäädes lootma ainult omavalitsuste endi algatusele, oli oht, et aega võib minna terve sajand ja paljud omavalitsustest, kellel ühinemist kõige rohkem vaja oleks, jäävad kõrvale.

Käimasoleva haldusreformi üks põhimõtteid on, et võimalikult paljud kokkulepped, kellega ja mis tingimustel ühinetakse haldusreformi seaduses ette nähtud eesmärkide täitmiseks, teeksid omavalitsused ise. Valitsus ei tahtnud hakata ise kedagi liitma, aga kui vaja, siis seda tehti nii, nagu seadus ette nägi.

On inimesi, kes ütlevad, et riik oleks pidanud reformi käigus ise õige kaardi valmis joonistama, mitte jätma seda kohtadel läbi rääkida. Usun siiski, et kohapeal volikogude tehtud otsused on reeglina õiged.

Olen pidevalt öelnud, et haldusreform pole pelgalt omavalitsuste piiride ümber joonistamine, vaid see loob raami suurema otsustusõiguse ning seejuures ka rohkemate ülesannete täitmiseks. Haldusreformi eesmärk on, et tulevikus oleks neil sündivatel tugevamatel omavalitsustel lisaks iseenda asjadega paremale hakkama saamisele ka suurem roll oma piirkonna arengus ning riigi tegemiste mõjutamisel.

Võetud on kindel suund, et omavalitsuste roll Eesti riigis peab kasvama. Sellele aitab kaasa omavalitsuste ülesannete suurendamine, mille osas on juba tehtud otsused näiteks teatud osa seniste maavalitsuste ülesannete üle andmiseks piirkonna omavalitsustele ühiseks täitmiseks. Maavalitsuste tegevuse lõpetamise järel alates 1. jaanuarist 2018 hakkavad omavalitsused koostöö kavandama maakonna arengut. Omavalitsused võtavad üle rahvatervise ja turvalisuse prioriteetide seadmise, maakonna kultuurikoostöö koordineerimise, aga ka rahvastiku- ja perekonnaseisutoimingud.

Oleme pikka aega soovinud, et omavalitsused oleksid võrdsemad, et oleks võimalik otsustamist inimestele lähemale tuua – nii õigusi kui ka vahendeid. Seni on omavalitsustele uute ülesannete andmine olnud keeruline, sest võimekus on olnud omavalitsustes väga erinev.

Riigieelarve strateegias on tehtud otsused suurendada lähiaastatel oluliselt omavalitsuste rahastamist läbi üksikisiku tulumaksust omavalitsustele mineva osa suurendamise, mis taastab põhimõtteliselt kriisiaegsete tulumaksukärbete eelse taseme. Muudatus tähendab omavalitsustele järgneval neljal aastal enam kui sada miljonit eurot lisatulu, millega saab tõsta erinevate kohalike teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti. Iga kohalik omavalitsus saab ise otsustada, kuhu lisavahendid suunatakse.

Tulumaksu suurendamine on osa paketist, millega riik on kavandanud tõsta kohalike omavalitsuste finantsvõimekust. Lisaks tulumaksu suurenda-

misele on valitsus otsustanud suurendada ka tasandusfondi nelja aasta jook-sul 80 miljoni euro võrra. Seejuures muutes tasandusfondi arvutuspõhimõt-teid nõnda, et enim võidaksid hõredama asustusega vallad.

Olen veendunud, et Eesti omavalitsuste süsteem käimasoleva haldusre-formiga tugevneb, aga loomulikult on siin vaja kõigi osaliste aktiivset panust ja kohapealseid mõistlikke otsuseid. Riik ei saa tulla ega teha kohalike ini-meste eest ära kohaliku elu korraldamise valikuid, sest siis ei oleks enam tegu kohaliku omavalitsusega.

Jaak Aab

Riigihalduse minister

Eesti on majanduslikult arenenud kiiresti. Alates 1991. aastast on SKT elaniku kohta suurenenud 20 korda. See kõik on andnud võimalused valdadel ja linnadel areneda ja täita kogukonna ootusi ning vajadusi. Kohalikud omavalitsusüksused on tegelenud nii loendamatu arvu vabatahtlike kui ka kohustuslike ülesannetega, täitnud paljusid riiklikke kohustusi ning püüdnud parimal viisil eesti elu edasi viia, et ikka eesti meel ja eestikeelne laul siin Läänemere kaldal kestaks igavesti.

Eesti kohalikke omavalitsusi reguleeriv seadusandlus teeb 2017. aastal suurima muutuse peale Eesti taasiseseisvumist. See puudutab seekord eelkõige küll ainult piire, sest sisuliste muutuste läbiviimiseks poliitilist tahet ei jätkunud. Võimalused ja ootused, et kohalikule tasandile ka rahakott koos selgete ülesannetega kaasa antakse, kahjuks ei saadud ellu rakendatud. Loo-detavasti see ilus soov kunagi ikkagi täitub.

Soovin, et Eesti riigi tulevikus on rohkem rõõme, kui probleeme ning et kõik Eesti inimesed saaksid uhkusega öelda, olenemata sellest, millises Eesti paigas ta elab, et tema elab maailma parimas omavalitsuses.

Kurmet Mürsepp

EMOLi esimees

Taavi Aas valiti 2010. aastal esmakordselt üleriigilise omavalitsusliidu, Eesti Linnade Liidu, juhatuse esimeheks ning on ELLi juhatuse esimees ka täna.

Käesolev kogumik võtab tänuväärset kokku väga olulise perioodi Eesti kohalike omavalitsuste arengust, õigemini kogu kaasaegse kohaliku omavalitsuse loo Eestis. Sealhulgas omavalitsuste ühistegevuse olulised sõlmpunktid, aga ka teetähised edasises perspektiivis. Alles hiljuti, 31.08.–01.09.2017, Euroopa Liidu eesistumise perioodi raames Tallinnas toimunud ELi Regioonide Komitee juhatuse koosoleku ettevalmistamisega seoses pidas Taavi Aas Eesti omavalitsuste arengulugu tutvustades oluliseks rõhutada just omavalitsuste koostöö tähtsust. Järgmise valimisperioodi algust, uute kohalike omavalitsuste ning ühtse üleriigilise omavalitsusliidu kujunemist silmas pidades tõstis Taavi Aas esile järgmist:

„Siiani on Eestis tegutsenud kaks üleriigilist omavalitsusliitu, millest ühte on koondunud linnad (Eesti Linnade Liit) ja teise maaomavalitsused ehk vallad (Eesti Maaomavalitsuste Liit). Eelmine valitsus käivitas riigireformi läbiviimise protsessi, mille üheks oluliseks osaks on haldusreform. Praegune valitsus tegeleb aktiivselt selle protsessi lõpule viimisega. Seoses sellega väheneb omavalitsuste arv Eestis ning mõistlik oleks tulevikus edasi minna ühe üleriigilise omavalitsusliiduga.

Kevadel toimunud Eesti omavalitsuste esindajate kõige olulisemal ühisüritusel – Linnade ja Valdade Päevadel – sai see mõte mõlema üleriigilise omavalitsusliidu esindajate poolt avalikkusele teada antud.”

Seega tõdeme täna, et teades, mäletades ja ajas tagasi vaadates, leiame kogu sellest ajast kindlasti olulisi pidepunkte asjalikult tulevikku vaatamiseks, muudatuste ning arengu taotlemiseks. Oleme õppinud ja sõna otseses mõttes rahva teadvuse varasalve kogunud terve põlvkonna jagu ise teha tahtmise ja kohapealse elu korraldamise ühist teadmist ja kogemust. Selle kogemuse hulka kuulub kahtlemata ka teadmine, et ühiseid eesmärke taotledes ja nende nimel ühiselt tegutsedes oleme tugevamad. Ühiselt õppides ja ühiste eesmärkide nimel ühiselt tegutsedes oleme tugevamad ja targemad mitte ainult igaüks eraldi, vaid ka kõik koos, kogu ühiskond tervikuna – kogukonnana, külana, vallana, linnana, liiduna, riigina. Ühistesse eesmärkidesse ja nende saavutamisse tasub panustada, selles on demokraatliku ühiskonna edu võti.

Taavi Aas

ELLi juhatuse esimees

Hea lugeja!

Mis seob ülikooli ja kohalikku omavalitsust? Kindlasti see, et mõlemal on Eesti ajaloos väga suur tähendus. Eesti akadeemiline mõte ja rahvuslik liikumine on tekkinud ja arenenud paljuski tänu ülikoolidele alates Tartu Ülikooli asutamisest kuni tänapäevaste kõigi meie ülikoolide teadus-, õppe- ja arendustegevuseni välja. Eesti oma avalik võim tekkis ja arenes tänu kogukondliku halduse, hiljem kohaliku omavalitsuse loomisele ning toimimisele. Mõlemal institutsioonil on olnud eriline roll Eesti riigi loomisel ja hiljem taastamisel ning arendamisel. Eelnevaga aga ühisosa loomulikult ei piirdu – näiteks saame ühiselt ära märkida Eesti Vabariigi 100. juubelit.

Tänapäevane ühiskond eeldab mitmete oluliste küsimuste teaduslikku analüüsi ja pädevat realiseerimist. Võimatu on näiteks üle hinnata ülikoolide ja kohalike omavalitsuste osa demokraatia arengus, sealhulgas rahvusvaheliselt tunnustatud autonoomia põhimõtete realiseerimisel. Rahvusvahelistumine on märksõna, mis mõlemal juhul on muutumas üha olulisemaks ning seda nii Euroopa Liidu kui ka meie Põhjamaade ja Balti riikide integreerumise aspektist. Eelnevaga seondub igapäevane õppe- ja teadustöö ning samuti arendustegevus. Suure vastukaja on leidnud mitmed Eesti ülikoolides toimunud valdkonna konverentsid, foorumid, kollokviumid, seminarid. Näiteks on toimunud mitmed rahvusvahelised konverentsid EL Läänemere strateegia ning riigi ja kohaliku omavalitsuse aktuaalsete teemadega seondult. Eeltoodud foorumitel on lisaks Eesti riigi, kohalike omavalitsuste ja teadlaste esindajatele esinenud ka kolleegid teistest riikidest, Euroopa Liidu ja Põhjamaade Ministrite Nõukogu esindajad jt. Eelnev koos vastavate trükiste väljaandmisega on võimalikuks saanud vaid tänu valdkonna koostöövõrgustiku aktiivsele toimimisele, kus osalejateks Riigikogu, mitmete ministriuride ja teiste riigi institutsioonide, kohalike omavalitsuste ja nende liitude, ülikoolide ja kolmanda sektori esindajad. Koos Tallinna Ülikooliga ning selle ühiskonnateaduste instituudiga on eelnevas aastaid koordineerivat rolli mänginud ka MTÜ Polis. Koostöövõrgustiku osapooled osalevad aktiivselt ka riigi ja kohaliku omavalitsuse valdkonna praktilises teadus-, õppe- ja arendustöös. Ühelt poolt on paljud üliõpilased saanud oma teadmisi täiendada partnerite juures seminarides ja praktikumides, kus esinejateks on olnud Riigikogu ja tema komisjonide juhid, ministrid ja riigiasutuste esindajad, ELLi, EMOLi, HOLi juhid ja teised. Üliõpilased on üha enam valinud oma lõputööde teemadeks avaliku võimu toimimise ja arengu küsimusi. Teisalt on ülikooli õppejõud kaasa löönud riigi ja kohalike omavalitsute praktiliste probleemide analüüsil ja lahendamisel ekspertidena, sealhulgas praegu toimuva haldusreformiga seondult. Käesoleva reformiga saab põhimõttelise

muudatuse osaliseks 28 aastat toiminud Eesti haldus-territoriaalne süsteem. Arvestades eelnevat on väga oluline senise kogemuse analüüs ning koos sellega käesoleva kogumiku ühine väljaandmine. Olen veendunud, et teaduspõhisus saab edaspidiste avaliku võimu otsustuste igapäevaseks osaks.

Üheks uueks koostöö vormiks on kujunemas Omavalitsuspäevad, mis samuti on saanud teoks koostöövõrgustiku algatusel ja korraldusel. Senine praktika näitab, et ühistegevuses peitub edu pant. Loodan, et eelnev algatus ja senine mitmetahuline koostöö annab uut hoogu ühistegevusele ning ülikoolide ja omavalitsuste ajaloolise rolli suurendamisele demokraatliku Eesti arengus.

Professor Tiit Land

Tallinna Ülikooli rektor, Rektorate Nõukogu esimees

Õiguslikust regulatsioonist kohaliku omavalitsuse valdkonnas

Eerik-Juhan Truuväli

Eesti Vabariigi õiguskantsler aastatel 1993–2000

Kohaliku omavalitsuse õigusliku regulatsiooni lähtealused

1. 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 imepäraسته ajaloolistest seostest tänase päevani, rääkimata sellest rollist, mis kohalikel omavalitsused 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 ...

2. Eesti õiguskultuur ja -praktika tunneb väga tõsist teoreetilist kogemust ning erinevaid lähenemisi kohalikele omavalitsustele.

Sajandi esimese poole Eesti kohaliku omavalitsuse valdkonna õigussüsteem ning praktika lähtus paljuski varasemast õigusloomest. Samas lisanud juba 1917. aasta Eestimaa kubermangu autonoomiaseaduses ning veelgi enam diskussioonides Asutava Kogu päevil ka teistsuguseid lähenemisviise. Ühe sellise näitena võibki tuua 1920. aasta Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvi 75: „Omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi”.

Sisuliselt tähendas see, et omavalitsust nähti kui riigi valitsemisvõimu koostisosa, kellel oli küll oma esinduskogu ning õigus oma ülesannete täitmiseks võtta maksusid... Samas oli ta mitmete arvates enam fakultatiivse institutsiooni sarnane, ilma oma, riigivõimust lahutatud iseseisva kompetentsiga.

Tulemuseks oli aastaid kestnud diskussioon kohaliku omavalitsuse koha ja rolli üle ühiskonnas. Välja töötati mitmeid kohaliku omavalitsuse seaduse eelnõusid, sh erinevaid variante kaaluti maakondlikul tasandil kuni selle kui juhtimis- ning haldustasandi likvideerimiseni, kuid olemasolevate teoreetiliste vastuolude ning praktilise riigivõimu teostamise keerukuste tõttu jäid terviklikud õigusaktid ning reformid kuni 1938. aasta põhiseaduse kehtestamiseni realiseerimata.

Olgu toodud vaid üks näide toleaeegsest (1932) sellealastest teaduslikust diskussioonist:

Ühelt poolt väitis siis veel magister A-T Kliimann: „...on omavalitsuse instituut fakultatiivne ja mitte obligatoorne...” Ja edasi: „... isiklikult pooldan täiesti vetoõiguse omistamist riigivalitsusele omavalitsuse tegevuse järelevalve vahendina. ... Ka mina arvan, et kõikide moodsate riikide tuleviku taotluseks jääb riigihalduse ümber kujundamine deentralistlikuks. See ei tähenda veel mitte territoriaal-omavalitsusi. Juba praegu luuakse territoriaal-omavalitsuste asemele personaalomavalitsusi ... ülesandeid üha tihedamalt juurde tulevate avalik-õiguslike huvi- ja kutseasutuste kätte.“

Eelnevale vaidles ägedalt vastu poliitikuna ning riigikohtunikuna tuntud / edaspidi ka esimene Eesti Vabariigi õiguskantsler / A. Palvadre: „... Omavalitsus on reaalne fakt, mis võib olla konstrueeritud mitmel viisil ja mispärast ei võiks tõendada, et pole olemas omavalitsust, kui see ei vasta ühe teooria nõudeile. Ei ole vastuvõetav tõlgendamine, et põhiseaduse paragrahv 75 järgi on omavalitsus fakultatiivne. Põhiseaduse paragrahv 75 teksti enese järgi just riigi administratsioon on koha peal fakultatiivne, kuna omavalitsus on sunnitud...”.

Eelnevat toetas ka A. Piip: „...Seadusele tuleb anda sisu, mis vastab elunõuetele. Riigivõim on koha peal fakultatiivne; omavalitsus on ja jääb meie rahvalitsemise aluseks.

3. Hädavajalik on meie endi nii ajaloolise kui ka tänapäevase kogemuse, õigusliku baasi ning probleemide teaduslik analüüs ning kõrvutamine teiste demokraatlike riikidega, arvestades eriti nõudeid seoses Euroopa integratsiooniprotsessiga.

Veel väga palju muudki õpetlikku oleks meil teada saada omaaegsetest diskussioonidest, õigusaktidest ning praktikast. Mõndagi on aga ka juba arvesse võetud, kasvõi 1989. a omavalitsusvaldkonna seadustes ja tegevuses, samuti kehtivas põhiseaduses.

Veel enam on aga teha ning seepärast ka kurb nentida, et tänapäeval kohalikud omavalitsused ei ole piisavalt teoreetilise analüüsi objektiks, seda nii puht-teaduslikus mõttes kui ka rakenduslike uuringute kaudu. Seepärast on ka nii mõnigi küsimus ebaselge, rääkimata meie endi, samuti ka teiste riikide praktilise kogemuse põhjaliku analüüsi vajadusest ning probleemidest kohaliku omavalitsuse valdkonna koolituse ja täiendõppe alal. Peame tõdema, et nii meie endi põhiseaduse kui ka Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta põhimõtted ei ole kaugeltki kõik lahti mõtestatud, rääkimata nende täielikust realiseerimisest meie õigussüsteemis ning praktikas. Uued nõuded aga kehtestab juba ka selles valdkonnas üha süvenev integratsioon Euroopa Liiduga.

Loodan, et tänane ümarlaud annab tõuke vastavasisulisel tööle ja samas asjaomased institutsioonid selleks ka vajalikud vahendid-ressursid leiavad.

Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikud garantiid, olukorrast õigusliku regulatsiooni ning selle realiseerimise valdkonnas.

1. Kohalike omavalitsuste tegevuse põhiseaduslik reguleerimine on piisav. Võiks öelda, et meie põhiseaduses on kohalike omavalitsuste osakaal vägagi suur. Nii on lisaks põhiseaduse XIV peatüki 7. paragrahvile käsitletud kohalikkude omavalitsust veel pea 20 teises sättes ning seejuures ainuüksi põhiseaduse ühes olulisemas – II peatüki 12. paragrahvis! Samas arvestades nende nii ajaloolist rolli kui ka seda osa, mis neil oli riigi taastamisel kaasajal, on see igati mõistetav. Samuti on põhiseadus kooskõlas ning täiendavad teineteist Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Hartaga.

Täiendavat läbitöötamist vajavad seejuures teised kohaliku omavalitsuse valdkonna rahvusvahelise õiguse aktid.

Nagu nähtub eelnevast ning samuti järgnevast, kuulub kohalik omavalitsus igasse demokraatlikku ühiskonda avaliku võimu ühe väga olulise, obligatoorse osana. Seejuures ei ole ta arusaadavalt mitte riigivõim, vaid põhiseaduse ja seaduse alusel iseseisvalt kohaliku elu küsimusi lahendav ning otsustav; mitte riiklik-poliitiliselt, vaid funktsionaalselt autonoomne, kohalikul esindusvõimul baseeruv, kohalike elanike huvides, riigi territooriumi haldusjaotuse alusel toimiv territoriaalne institutsioon. Seejuures on oluline märkida, et erinevalt riiklik-poliitilist autonoomiat omavatest struktuuridest / riigiõiguslikest subjektidest, nt föderatiivse riigi osistest /, ei koosne riik kohalikest omavalitsustest, vaid nad tegutsevad riigi territooriumil. Aga nagu demokraatlikus riigis üldiselt, siis on ka siin kõrvuti vahetult seaduse alusel tegutsemisele võimalik ka oma kompetentsist tulenev osapoolte vaheline kokkulepe / vt näiteks põhiseaduse paragrahvid 2, 154 jne, samuti viidatud harta ning nende alusel vastu võetud teised õigusaktid, sh KOKS jms /.

2. Peamine küsimus käesoleval momendil on eelkõige selles, kuidas neid põhiseaduse sätteid realiseeritakse teistes õigusaktides ning samuti see, milline on nende toime praktikas.

Võime öelda, et vajalik õiguslik raamistik on loodud, kuid Eesti ühiskond areneb nii dünaamiliselt, et hädavajalik on vastavate suhete arengu pidev monitooring ja sellele vastav analüüs ning eelnevast joutuvalt ka vajadusel õigusaktidesse muudatuste operatiivne sisseviimine. Samas ei saa jätta märkimata, et just kohaliku omavalitsuse valdkonnas on viimastel aastatel märgata probleemide kuhjumist ning kohatist lahenduste mittevastavust aja nõuetele. Viimasel ajal on kasvanud üldsuse tähelepanu kohalike omavalitsuste tegevuse vastu ja seda mitte alati kõige paremas valguses. Seejuures kuni selleni välja, et mõnes kirjatükis on asutud kahtlema üldse / näiteks Äripäeva juhtkiri seoses nn Tallinna rendilepingutega / kohalike omavalitsuste vajaduses? Küsimust võib vaadelda kahest aspektist:

1. See on hea, järelikult on kohalikud omavalitsused olemas, nad tegutsevad, neid on märgatud. Loomulikult on ühiskonnas olemas erinevad huvigrupid ning sama loomulik on, et alati mitte ei ole nende huvid kattuvad. Otse vastupidi - need võivad olla lausa vastandlikud. Siis tulebki riigivõimul, kui see käib kohaliku omavalitsusele endale üle jõu, asuda reguleerija või arbiitri rolli. Võib-olla on selleks vaja mitmete riikide eeskujul näiteks Valitsuse alaliselt tegutsevat piisava kompetentsiga institutsiooni, mis omakorda eeldab vajalikul tasemel teaduslik-analüütilise keskuse olemasolu ning loomulikult efektiivset koostööd asjaomaste institutsioonidega, eeskätt kohalike omavalitsuste liitudega.

2. See võib olla aga ka halb – seda juhul, kui kohalik omavalitus ei asu seaduse alusel lahendama kohaliku elu küsimusi, ei lähtu seaduslikkuse ning demokraatia printsiipidest, vaid hoopiski teatud grupi või isikute kitsastest huvidest. Samuti ei ole harvad juhud, kus kohalikud omavalitsused on sukeldunud hoopiski omavaheliste / organite, ametiisikute, / vaheliste probleemide sasipuntrasse ning jätnud seetõttu kõrvaliseks oma põhiülesanded või on nende tegevus üles ehitanud hoopiski mitte igati õiguste ja vabaduste tagamisele, vaid üksnes kitsastele bürokraatlikele grupihuvidele. Seega võib kujuneda olukord, et enam ei olda mitte kohaliku elu korraldajaks ja otsustajateks, vaid takistuseks sellel teel. Eriti keeruliseks teeb kohalike omavalitsuste olukorra meie tänases olustikus veel see, et erinevalt Euroopa demokraatia traditsioonidest, on meie kohalikel omavalitsustel täita veel väga suured ja vastuolulised ülesanded seoses läbiviidavate reformidega.

Vähe kasutatakse siin samuti valla- või linnaelanike poolt seaduse alusel / KOKS IV ptk / ette nähtud võimalust ka peale valimiste osaleda kohaliku omavalitsuse teostamises. Kui vahepeal püüti nii mõneski vallas või lin-

nas mõjutada vastavate volikogude või valitsuste otsustusi / n Saaremaal, Viljandis jne /, siis nüüd on see paljuski lakanud olemast. Viisakalt öeldes vähene on ka volikogude endi initsiatiiv temale seadusega antud õiguse - esitada Vabariigi Valitsusele ettepanekuid seaduste ning teiste õigusaktide vastuvõtmiseks või muutmiseks. Selle asemel laieneb tendents “ise kohapeal otsustada”, vaatamata põhiseaduse ja seaduse poolt sätestatud raamidele, rääkimata kasvavast ametnike “suvaõigusest”. Seepärast ei pääsegi mööda vajadusest lisaks eelnevale veelgi täpsemalt selgitada, milline ikkagi on siis see kohalike omavalitsuste “mängumaa”.

3. Keskkel kohal on põhiseaduse paragrahv 154, mis annab nii kohaliku omavalitsuse sisu kui ka tegevuse aluse.

Esimeses lõigus on seejuures oluline rõhutada kolme aspekti:

- kohalikud omavalitsused otsustavad ja korraldavad kõikki kohaliku elu küsimusi;
- nad tegutsevad iseseisvalt;
- tegutsemise aluseks on seadus;

Teise lõigu kohaselt aga:

- kohustusi saab panna ainult seaduse alusel või kokkuleppel;
- seadusega pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. Nimetatud seisukohad leiavad edasiarendamist nii põhiseaduse teistes sätetes kui ka nimetatud hartas ning teistes seadustes. Eelkõige tuleb koos sellega vaadelda põhiseaduse paragrahvi 14 – kus **õiguste ja vabaduste tagamine** on koos seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kõrval ka kohalike omavalitsuste kohustus. Nii riigi – kui ka kohalike omavalitsuste pädevus, alias – õigused, on faktiliselt vaid kohustused, mida ei tohi täita selektiivselt. Seega peame mõistma, et kogu avaliku võimu teostamise ülesanne on mitte toimida enda või oma “ülemuste” heaks, vaid peamine ülesanne on toimida üksikisiku, kogu ühiskonnas kehtivate õiguste ja vabaduste tagamiseks. Seega ei saa me rääkida ainult õigustest, vaid need peavad olema alati tasakaalus kohustustega ning tagatud reaalse vastutusega.

Põhiseaduse paragrahv 156 sätestab, et **kohaliku omavalitsuse esinduskoogu on volikogu..** Seega just volikogul kui vabadel valimistel valitud kollegiaalsel organil on õigus ja seega ka kohustus täita ise või tagada seaduste alusel, lähtudes valla-või linnaelanike õigustatud vajadustest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi – tulenevad ülesanded. Seda täiendab veel mainitud harta: “... antud nõukogul või esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid ...” / art. 3, p.2 / . Üldjoontes lähtub sellest ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Siiski olgu kohe öeldud, et

selgemalt vajaks eeltoodu esiletoomist, eriti arvestades ühelt poolt tekkinud segadusi esindus- ning täitevvõimu vahel ning teiselt poolt teatud vastuolusid kollegiaalsete organite /näit volikogu, valitsuse / ning nende juhtide, s.h. volikogude esimeeste vahel. Kuidas tagada esindusorgani efektiivne töö, on muidugi keerukas küsimus. Võimalikud on siin mitmesugused variandid, kuid tuleb asuda seisukohale, et just siin on vajalik esindusdemokraatia kollegiaalsuse põhimõtte järjekindel rakendamine, kusjuures täitevvõimu puhul tuleks enam jälgida ainuisikulist – personaalset vastutust / seega ka vastavaid õigusi ja kohustusi /. Volikogu puhul võiks kaaluda seejuures analoogiat Riigikoguga, kus esimees ning aseesimehed kuuluvad iga-aastaselt ümber valimisele. Samuti aitaks vältida üksikisikute ja ametnike kollegiaalse organiga võrreldes esile kerkimist ning erinevate nendevaheliste konfliktide teket selles valdkonnas täpsemate menetlus-protseduuri reeglite kehtestamisega. Võib tunduda taas tsentralisatsiooni suunas liikumisenähtena, aga meie õigus- ja poliitilise kultuuri juures ning ka paljude omavalitsustegelaste ettepanekul oleks vajalik nii mitmetegi asjassepuutuvate põhimõtete sätestamine otse seaduses, mitte aga nagu seni – põhimääruses. Omaette teema on konkreetse vastutuse küsimus kohaliku omavalitsuse valdkonnas.

Oluline ongi märkida, et Eesti avaliku võimu institutsioonidest ainult Riigikogul ning kohalikul omavalitsusüksusel on õigus iseseisvalt lahendada muid küsimusi, mis ei ole põhiseadusega ja seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. Tegelikult peaks KOKS-i täpsustama – ikkagi vaid volikogul kui otse valitud esinduskogul peaks olema see õigus.

Täienduseks eeltoodule sätestab ka nn Euroopa Harta / art. 4 p.2 /, et „kohalikel võimuorganitel on täielik vabadus seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile”. Seega on seadusandja teinud kahesuguse jaotuse:

- On andnud kohalikele omavalitsustele teatud liiki küsimuste otsustamise ja korraldamise seaduse alusel. Need kuuluvad esmasele täitmisele kohaliku omavalitsuse käsutuses olevate tema enda ressurside piires. Teiseks seaduse alusel ta ka ise otsustab, kuidas ta seda teeb – nn otstarbekuse küsimus. Kuid see eeldab omakorda veel kahe tingimuse täitmist:
- Kohalik omavalitsus peab esiteks teadma, missugused ülesanded on talle seadusega pandud ning teiseks peab temal olema ka niipalju ressursse, et ta suudaks lisaks neile täita ka riiklikke kohustusi ning neid ülesandeid, mida ta peab ise vajalikuks täita.

4. Riik / eelkõige seadusandlik- ja täidesaatev võim / peab tagama olukorra, kus ressursside aluseks oleks tegelikult „iseseisev eelarve” ning „õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi» / põhiseaduse paragrahv 157 /.

Paraku on aga olukord taoline, et kohalikul omavalitsusel ei ole piisavalt ressursse seaduses toodud ülesannete täitmiseks. Samas kehtestatakse aga üha uusi õigusakte, millede vastuvõtmisel tegelikult ei arvestata, mis nende realiseerimine maksma läheb. Vahendid aga kohalik omavalitsus võib ju lõpuks ka ise leida, kuid ta teeb seda pahatihti nendest ressurssidest, mis olid ette nähtud teiste seadusjärgsete ülesannete täitmiseks. Järelikult ei ole võimalik „õiguste ja vabaduste tagamine“. Samas on aga ka mõnigi kord nii, et neid seadusjärgseid ülesandeid lihtsalt kohalike omavalitsuste poolt ei täideta või ei ole neil isegi täpset ülevaadet nendest seadustest, millega ülesandeid antakse - järelikult ei saa ta ka neid täita.

Asjaomastel riigiorganitel tuleks esiteks tagada siin vajaliku rahalise jne. ressursi katttega õigusaktide vastuvõtmine, teisalt aga määrata meie tänaste võimaluste juures need minimaalsed ressursid ning sellele vastavad standardid, mida on õigustatud saada vastavalt põhiseadusele igauks. See puudutab nii üksikisikut, erinevaid sotsiaalseid grupe kui ka riigi erinevaid regioone. Järelikult peaks nii riigiorganite kui ka kohalike omavalitsuste üheks peaesmärgiks olema – kohalike omavalitsuste pikaajalise stabiilse tulude baasi kujundamine, mis kindlustaks:

- 1) kohalikul omavalitsusele seadusega pandud ülesannete täitmise;
- 2) riiklike ülesannete ja selleks volitatud riigiorgani ja volikogu vahelise lepingust tulenevate kohustuste täitmise;
- 3) muude elanike õigustatud vajadustest ja huvidest tulenevate kohaliku elu küsimuste lahendamise ja täitmise.

Tulude baasi loomise põhimõtted.

Vastavalt põhiseaduse § 157 1. lõigus sätestatud on kohalikul omavalitsusel iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus. Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta art. 9 p. 1-4 sätestatakse:

- 1) Kohalikel võimuorganitel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada.
- 2) Kohalike võimuorganite rahalised vahendid on vastavuses neile põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega.
- 3) Vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata.

- 4) Rahandussüsteem, millel tuginevad kohalike võimuorganite rahalised vahendid, peab olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, et pidada sammu neile pandud ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegeliku muutumisega.

Valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve vahekorra seaduse § 2 kohaselt vahendeid kohalikele eelarvetele riigieelarvest eraldatakse:

- riiklikest maksudest seaduse alusel;
- eelarvete toetusfondi;
- sihtotstarbeliste eraldistena.

5. Maksutulud riiklikest maksudest seaduse alusel.

Käesoleval aial koosnevad need:

- tulumaksuseaduse § 8 2. lõike kohaselt residendist füüsilise isiku tulumaksust kantakse riigi eraldisena 56% maksumaksja poolt maksu kinni pidajale deklareeritud elukohajärgse omavalitsuse eelarvesse;
- maamaksuseaduse muutmise seaduse § 6 kohaselt maamaks laekub omavalitsusüksust-eelarvesse.

1994. aastal laekus riiklikest maksudest kohalikele omavalitsustele **52%** üksikisiku tulumaksust ja **50%** maamaksust ning sümboolne osa loodusvarade kasutamise tasudest. **Varem kehtinud seaduste kohaselt:**

- kohalikesse eelarvetesse laekus **100% üksikisiku tulumaksust, 35% ettevõtte tulumaksust 100% maamaksust, viiendik käibemaksust.** Seega eelnevate aastatega võrreldes on kohalikesse eelarvetesse laekuvate riiklike maksude loetelu ja määrasid järk-järgult vähendatud. Praktikast leiab osaliselt aset nõ. "õhu" planeerimine riiklikest maksudest kohalike eelarvete tulude katteks. Näiteks maamaksuga seotud prognooside mittetäitumine. Riigi Maaameti koostas arvestuse, mille järgi Tallinnas pidi 1994. a maamaksu laekuma 89,2 milj krooni, sellest linnale 44,6 miljonit. Vigade tõttu arvestustes kujunes Maa-ameti poolt prognoositud maamaks kaks korda kõrgemaks Tallinna reaalselt võimalikust maamaksust 1994.a. Rahandusministeeriumi maa hindamise ja maksustamise ekspertkomisjoni hinnangul olid analoogilise iseloomuga ka teiste valdade ja linnade maamaksu prognoosid. Analoogilises küsimuses esitati Tallinna Linnavalitsuse poolt õiguskantslerile protest riigi 1993. a lisaeelarve seaduse mittevastavusest põhiseadusele ja samuti vastav õiguskantsleri ettepanekust johtuv tuntud Riigikohtu lahend jne.

6. Vahendite eraldamine kohalike eelarvete toetusfondi.

Toetusfondist finantseeritakse kohalike omavalitsuste seadusega ettenähtud kohustuste täitmist ja arengueelduste loomist. Valla- ja linnaelarve ning riigieelarve vahekorra seadus sätestab üksnes toetusfondi moodustamise ja jaotuse põhimõtted. Osundatud seaduse § 5 3. lõike järgi toetusfondi jaotamisel võetakse aluseks eeldatavad laekumised eelarvetesse riiklikest maksudest, valdade ja linnade alaliste elanike arv ja muud valdade ja linnade erisused, kuid puudub vastav **valem, jaotamise kriteeriumid** jne. Toetusfondi suurus riigieelarve eelnõus ja toetusfondi jaotus määratakse kindlaks kohalike omavalitsuste ja omavalitsuste liitude volitatud esindajate ja Vabariigi Valitsuse vahelise kokkuleppe alusel. Kokkuleppe mitteraamisel otsustab toetusfondi suuruse riigieelarve eelnõus ja selle jaotuse Vabariigi Valitsus (§ 5 lg. 4). Sama seaduse § 8 kohaselt eraldiste ülekandmine riigieelarvest kohalikele eelarvetele toimub riigieelarve seadusega kehtestatud korras. Kui kohalikul omavalitsusel on riigi ees täitmata rahalisi kohustusi, on Vabariigi Valitsusel õigus täitmata kohustuste ulatuses ülekandeid vähendada. Tekib küsimus, mis on kohaliku omavalitsuse täitmata rahaline kohustus riigi ees? Seadust iseloomustab üldine lünklikus ja vähene regulatiivsus. **Maksutulud kohalikest maksudest.**

Põhiseaduse § 157 2. lõigu alusel on kohalikul omavalitsusel seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi.

Kohalike maksude seaduse paragrahv 1 kohaselt osundatud seadusega sätestatakse kohalikud maksud, kohalike maksude kehtestamise kord ja nendele esitatavad nõuded. Valla või linnavolikogul on õigus kohalike maksude seaduse alusel anda määrusi kohalike maksude kehtestamiseks (§ 2 lg. 1). Eestis on 254 kohalikku omavalitsust ja neil on õigus sätestada ning kehtestada vastavalt seaduse §-le 5 üheksa kohalikku maksu. Eesti õigusolus-tikus võib olla tegemist maksimaalselt 2286 kohaliku maksu määrusega, mis igaüks on erineval juriidilisel tasemel sätestatud ja erinevaid vaidlusi tekitav.

Need küsimused vaiavad kooskõlastatud ning terviklikku läbivaatamist ning võimalikult operatiivset otsustamist – aluseks võttes ikkagi põhimõtte, et kohalikele omavalitsustele on vajalik piisav, stabiilne ja võimalikult mitmekülgne ja painedlik tulubaas ...

7. Mitte vähem tähtis ei ole riigi ja kohaliku omavalitsuse vahelise tööjaotuse võimalikult täpne määratlemine, nn. funktsioonide jaotamise küsimused.

Sellega on pikka aega tegeldud, kuid tundub, et siin ei olda piisavalt järjekindlad. Ühelt poolt ei ole suudetud erinevate valitsusasutuste poolt -ministeeriumid jne., määratleda seda funktsioonide mahtu ning taset, mis

oleks vajalik ning ka majanduslikult otstarbekas lahendada just keskhalduse tasandil, rääkimata jätkuvast dubleerimisest erinevate valitsusasutuste vahel. Lootust „kord siin majja saada” annab uus Vabariigi Valitsuse seadus, mis püüab piiritleda erinevate valitsusasutuste tegevusvaldkonnad. Edaspidi on aga vaja saavutada maksimaalne täpsus ja tööjaotuse efektiivsus just koos ministeeriumide, ametite ning inspeksioonide uute põhimääruste kinnitamisega. Teisalt seondub see tööjaotusega regionaalsel tasandil ja ka siin on võimalik koos eeltoodu ja maavalitsuste-maavanemate rolli ja põhimääruste täpsema määratlemisega saavutada valitsusasutuste poolt täidetavate funktsioonide ja selleks vajalike finantsiliste vahendite tasakaal.

Jätkuvalt on probleemiks, et mitmed seadused ei ole piisavalt konkreetsed ja seega ka regulatiivsed. Olgu selle näiteks kas või probleemid maakonnaarsti seisundi ning kogu tervishoiu alal ülesannete jaotusega ahelas: riik-maakond-kohalik omavalitsus. Veelgi keerukam on olukord näiteks kultuuri ja spordi valdkonnas, sest koos maakonna valitsemiskorralduse seaduse kehtetuks tunnistamisega, ei ole need valdkonnad enam maakonnavalitsuse kui valitsusasutuse kompetentsis. Vastavad struktuuriüksused aga jätkavad suures osas endiselt tegevust...

Kohalikel omavalitsustel, eriti suurematel, jääb taoline ülesannete dubleerimine arusaamatuks, rääkimata ressurside võimalikust asjatust kulutamisest. Kas poleks otstarbekam näiteks need valdkonnad kuulutada kohaliku elu küsimusteks ning anda ka vastavad ressursid siis linnadele ja valdadele, kusjuures rakendades **kategoriseerimise põhimõtet**. Suuremates linnades ongi see nende pädevuses, väiksemate omavalitsusüksuste juures aga teostaks seda vastavad maakondlikud liidud. Eeltoodu loomulikult ei välista, et ministeerium jätkab üldpoliitika, vajaliku meetodilise abi jms koostamist ja selle kaudu valdkonna juhtimist ...

Koos eelnevaga tuleks läbi viia vastavasisuline „funktsioonide revisjon” ka kohalike omavalitsuste endi poolt ning koos sellega saavutada läbirääkimisel mõlemale osapoolle optimaalsed tulemused.

Samas aga tuleb rõhutada vajadust seada reaalsed eesmärgid – näha kaugemat eesmärki ning määratleda sinna jõudmise võimalikud teed, andmata käest võimalust leppida kokku selles, mis täna võimalik ning obligatoorselt vajalik.

8. Omaette teemaks on tervikuna maakondlik ja regionaalne juhtimine, omavalitsusüksuste kategoriseerimine, maakondlike liitude asend ning nende võimaliku seadustamise temaatika, seda arvestades nii meie praegusi olusid, eriti aga seda suunda, mida nõuab integreerumine Euroopa Liiduga /EL-iga /. Mõõda ei sa minna ka võimalikust haldus-territoriaalsest reformist jne. Sama oluline on ka eelnevaga seonduv regio-

naalpoliitika, õigemini selle puudumine. Mõttetu on rääkida mingitest kontseptsioonidest, kui nende realiseerimiseks ei tehta piisavalt praktilisi samme, s.h. kui vastava seadusandliku baasi väljatöötamisest kõneldakse juba aastaid ...

Ka regionaalpoliitika peaks kuuluma nende küsimuste valdkonda, kus vajalik oleks ühiskondlik kokkulepe ning stabiilsus erinevate programmide realiseerimisel.

EL regionaalpoliitika kaudu võib liitumisel Eestile tekkida uued võimalused mahajäänud piirkondade arendamiseks. Kuid vastavad EL regionaalpoliitika põhimõtted (partnerlus, täiendavus jne) eeldavad riigi eelnevalt väljatöötatud riiklikku regionaalpoliitikat, mille elluviimist EL vahendid täiendavad ja toetavad.

Probleemiks võib kujuneda kohalik omavalitsus kui avaliku halduse üks osa. Integreerumise teostajana – EL õiguse praktikas elluviijana on riigi ametivõimude kohustus, st integratsioonikohustuste elluviimine on nii riigi kui ka kohalike omavalitsuse asutuste ja organite ülesanne. Samas ei ole kohalike omavalitsusi sisuliselt vastavasisulisse ettevalmistustöösse riigi tasandil kaasatud.

Kohalik omavalitsus kui EL normide vahetu objekt – näit omavalitsuse majandustegevuse vastavus konkurentsireeglitele, avalike hangete normidele vastavus; laiemalt ka riigi kaudu riikliku abi kohta käivad reeglid.

Ülaltoodust tulenevalt on võimalikud ELiga liitumise ulatuslikumad mõjud ka kohaliku omavalitsuse arengu suunale ja tema staatusele suhtes riigi keskvalitsusega. Hinnangud Euroopa integratsiooni mõjudest kohalike omavalitsusele on olnud eri riikides erinevad ja vastuolulised; osades on leitud, et omavalitsused ja regioonid tugevnevad, osades, et tugevneb keskvoim ja omavalitsuste tegevuse tingimused on piiravamad. Siiski juriidiliselt haldamise korraldamise õigus ja võim on ainult liikmesriigil endal, kuigi integratsioon võib mõjutada riigi avaliku haldamise kujunemist. Võimaliku mõju hindamisel on arvestatavad mitmed faktorid.

Kuna liikmesriik siiski lõplikult vastutab liikmelisusest tulenevate kohustuste täitmise eest, võib vajadus riigi keskvalitsuse juhtimis- ja kontrollifunktsiooni järele olla tugevam. Järelikult võib integratsioon tugevdada avaliku halduse tsentraalset juhtimist, eelkõige algperioodil. See faktor võib avaldada mõju eriti kohalike omavalitsuse staatusele ja osutada probleematiliseks, kuna omavalitsusi käsitletakse EL õiguses riigi osadena seoses liikmesriigi poolsete kohustuste täitmisega. See tähendab, et keskvalitsus peab tagama ka selle, et elluviimine on piisavalt ühetaoline ka kohalikul tasandil.

Teiselt poolt on võimalik ka subsidiaarsuse printsiibi, mis üldjoontes rõhutab otsustamise ja haldamise detsentraliseerimise tähtsust, rakendusala laienemisel kohalike omavalitsuste ja regioonide tähtsuse kasvule.

Kordan veel kord - kõik eelnev on efektiivne vaid siis, kui kogu protsessi saadab pidev monitooring, andmete sisuline analüüs s.h. teaduslik ja sellele vastav asjaomaste riigi ning kohaliku omavalitsuse institutsioonide kompleksne edasisi arenguvariante arvestav adekvaatne tegevus.

Järelevalvest ja kontrollist, sh sisekontrollist kohalikes omavalitsustes.

Järelevalve ja kontroll on juhtimise üks meetod ja just selle reaalse tagamise meetod.

1. Põhiseaduse alusel on nendeks institutsioonideks eelkõige riigikontroll ja õiguskantsler, oma valdkonnas ka mitmed valitsusasutused, uue institutsioonina on siia lisandunud maavanem; traditsiooniliseks kohaliku omavalitsuse valdkonnas – revisjonikomisjon jne.
2. Koos õiguste ning kohustustega peab neile korrespondeerima ka vastutus. Ilma efektiivse järelevalve ning kontrollisüsteemita ei ole hakkama saanud veel ükski demokraatlik ühiskond, vastavate lagunened struktuuride ja süstemaatilise tegevuse ja koostööta ei ole võimalik ühiskonna normaalne funktsioneerimine ning õiguste ja vabaduste kaitse ka Eestis.
3. Tooksin esile mõningad probleemid ja ettepanekud, mis on esile tulnud igapäevases tegevuses s.h juba tavapärasteks muutunud õiguskantsleri komandeeringutes erinevatesse maakondadesse, valdadesse, linnadesse, riigi valitsusasutustesse jne.

Kõigepealt tooks esile need mõningad küsimused, mis on tõusetunud seoses kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide üle järelevalve teostamisega.

- Põhiseaduse rikkumine suure osa kohalike omavalitsuste poolt, kes ei saada oma õigustloovate aktide ärakirju õiguskantslerile.
- Kogu järelevalve muutub üha mahukamaks ning keerukamaks. Põhjusti on siin mitmeid. Nii muutuvad kohalike omavalitsuste poolt lahendatavad ülesanded järjest keerukamaks ning ühe probleemina seondub see sellega, et nii seadused kui ka nendest allpool seisvad õigusaktid asuvad reguleerima seni reguleerimata valdkondi. See aga alati ei tähenda automaatselt õigusaktides olemasolevate vastuolude vähenemist, kohati lausa vastupidi. Eriti iseloomulik on see nn. reformivaldkonna õigusaktidele. Samas on mitmed valdkonnad senini ebapiisavalt või vastuoluliselt õiguslikult reguleeritud.

- Kohalikud omavalitsused ei tunne piisavalt põhiseadust ning teisi õigusakte. Vältida ei saa ka võimalust, et kohati ka ei soovita neid tunda või täita. Siia liitub teatud tendentsina ametnike omavoli kasv ning ja mitte-efektiivne tegevus Õiguste ja vabaduste kaitsel.
- Suurenevad segadus ja vastuolud kohaliku omavalitsuse enda erinevate organite ja institutsioonide vahel. Seejuures ei ole kohati piisavalt reguleeritud need küsimused seadustes, demokraatliku põhimõtte järgi on paljud küsimused jäetud -eriti KOKS-is, lahendada kohalikele omavalitsustele endile, näiteks põhimääruse abil. Kahjuks aga ei ole see lahend meie õiguskultuuri ning teadmiste taseme juures olnud alati piisavalt efektiivne.
- Tunda annab kohaliku omavalitsuse nii poliitikute kui ka ametnike mittepiisav koolitatus ja seda nii põhi kui ka täiendõppe valdkonnas. Rääkimata sellest, et seni on Vabariigi Valitsuse poolt (juba 1993. aastast) kinnitamata õigusliku reguleerimise valdkonna ühe kesksema ametniku: valla- ja linnasekretäri kutsenõuded. Seega ei ole ka õiguslikku alust (olgu et õpe toimub) vastava täiendõppe järjekindlaks ja kvaliteetseks läbiviimiseks.
- Ebapiisav on kohaliku omavalitsuse info baas, seda nii õigusalasest kui ka sotsiaalmajanduslikus valdkonnas, rääkimata olukorrast (õigemini segadustest) mis valitseb kõikvõimalike registrite, andebaaside – sisuliselt kogu regionaalse statistika valdkonnas jne... Kuidas aga teevad siis vallad ja linnad oma arengukavasid ja selle alusel eelarveid, kehtestavad makse ...
- Lubamatult halb on õigusabi olukord nii kohalike omavalitsuste endi tegevuses (v.a vast mõningad suuremad linnad), rääkimata õigusabi kättesaadavusest ning kvaliteedist üksikisikutele.

Eeltoodut kinnitab ka õiguskantslerile saabunud isikute kirjade ja asutustelt, ettevõtetelt ja organisatsioonidelt laekunud avalduste analüüs. Siinjuures on enam probleeme just valdadega, mis veelkord tähendab õigusabi kättesaadavuse erilist vajalikkust ka kohalike omavalitsuste endi jaoks.

4. Tooksin välja mõningad tendentsid:

- vastu võetakse õigust loovaid akte, mis on vastuolus seadusega. Olgu selleks näiteks kasvõi lasteaia ja laste päevakodu kohamaks, suvituskas või püünisemaks. Nii ongi kujunenud eraldi probleemiks - tulubaasi loomine omaalgatuslike maksude ja teenustasude / lõivude / näol. Õiguslik alus / analoogia riigilõivuseadusega / teenustasude nagu tasu kauplemisloa väljaandmise eest, dokumentide kooskõlastamise tasu jne kehtestamiseks puudub;

- asutakse reguleerima küsimusi, mis kuuluvad riigiorganite pädevusse. Olgu siin-kohas näitena “metsa raiumise ajutise korra kehtestamine”, “alkohoolsete jookide jaemüügiks tegevuslitsentside väljandmise ajutise korra kohta” jne;
- probleeme tõusetub üha enam nn. delegerimise küsimustes, viimati mainitud enam avalikku tähelepanu on tekkinud Tallinnas seoses rendipindadega jms;
- rääkimata sellest, et õigusaktides ei ole järgitud selleks seaduses ette nähtuid vorminõudeid ...

5. Mida teha?

Vajalik oleks ette valmistada kompleks meetmeid, mis hõlmaks ühelt poolt lisaks eeltoodule:

- vajalikke muudatusi õigusaktides, s.h KOKS-is;
- kohaliku omavalitsuse organite, riigi teiste vastavate institutsioonide ja ametiisikute õiguste, kohustuste, vastutuse määramine;
- järelevalve ning kontrolli reaalseks muutmine, s.h:
 - eelkõige efektiivse sisekontrolli süsteemi ellu rakendamine kohalike omavalitsuste endi poolt. Selleks oleks esmalt vaja täpsemalt sätestada seaduses revisjonikomisjoni õigused, kohustused, suhted volikogu ja valitsusega jne;
 - kohaliku omavalitsuse üksustes, kus on jaotus linnaosadeks või osavaldadeks, tuleb seaduses täpsemalt fikseerida kogu järelevalve protsess ning vastutus;
 - mööda ei pääse vajadusest kehtestada seadusega nõue ka kohalikes omavalitsustes kohustusliku audiitorkontrolli sisseviimisest;
 - nii riigikontrolli kui ka õiguskantsleri osas oleks vajalik rakendada tõsiste rikkumiste korral põhimõtet, et vastava ettepaneku saabudes senine seadusevastase otsustuse täitmine peatatakse. Samuti eeldab vastav kontrollimehhanism suuremat tähelepanu üksikaktidele, seega tugevdamist vajaks maavanema juures vastava kvalifitseeritud lüli jne.

6. Eelneval on aga mõte ainult siis, kui sellega korrespondeerub terviklik õigusloome ja õigusabi süsteem nii kohalikele omavalitsustele endile, loomulikult aga ka üksikisikutele, kellede jaoks avalik võim eelkõige ju loodud ongi:

- valmistada ette õigusloome seaduse eelnõu, s.h. näha ette vajadus ilma eranditeta kohalikud omavalitsused ja nende liidud realselt kaasata nendega seotud õigusaktide ettevalmistamisse;

- õigusaktide täitmise reaalsus olgu kogu oma mitmekesisises problemaatikas tagatud;
- ette valmistada õigusabi seadus. Kuni selle vastuvõtmiseni tagada / või ka koos sellega / õigusabi kättesaadavus kõigile kohalikele omavalitsustele ja nende territooriumi elanikele. Jällegi olgu kasutatud selleks kasvõi juba mainitud kategoriseerimise printsiipi, kus nn. I kategooria kohalikud omavalitsused oleksid ise vastutavad vastava tööloõigu eest oma territooriumil, teistele aga tagataks see näiteks maakondlike liitude kaudu;
- valla- ja linnasekretäride kutsenõuded ja täiend- ning edaspidi ka põhiõpe;
- õigusliku materjali kättesaadavus. Miks mitte anda sama Estlex esialgsele tasuta kõigile kohalikele omavalitsustele, mis samas tähendaks ju kohustust seda kasutusele võtta ja ise tasuda edaspidise ekspluateerimise ning täiendamise eest;
- kogu omavalitsuse registri-, info- ning statistika süsteemi ja koos sellega elektroonse sidesüsteemi kaasajastamine ning selle ühildavuse tagamine. Siin on loomulikult asjaomased riigi- ja kohaliku omavalitsuse organid ning nende liidud koostööpartnerid.

Lubage lõpetada ettekanne meie kohaliku omavalitsuse valdkonna teaduse suurmehe professor Jüri Uluotsa 1933. aastal lausunud sõnadega:

“... Vaadake, niikaua kui kuskil maal on omavalitsused olemas, olgu veel vähemal määral, kui seda oli Eestis, niikaua ei ole vastav maa poliitiliselt olnud surnud, ta on poliitiliselt tegutsenud. Sellelt seisukohalt ei saa ka öelda, nagu oleks Eesti 1917. aastal õhust saabunud. ...Ei ole õiguslikku põhimõtet, mis võiks Eestis võistelda omavalitsuse ideega, vanuselt pidevuselt ja kasvatusliselt. Eesti omavalitsus on olnud nurgakiviks, millele praegune aeg tugineb.”

Koostööst omavalitsuse valdkonnas, üleriigiliste omavalitsusliitude tegevuse taastamisest ning ühistegevuse arengust

Sulev Lääne

MTÜ Polis asepresident, Tallinna Ülikool

Sulev Mäeltsemees

MTÜ Polis juhatuse liige, emeriitprofessor, Tallinna Tehnikaülikool

Sirje Ludvig

MTÜ Polis juhatuse liige, Eesti Maaomavalitsuste Liidu nõunik

1980ndate aastate lõpu ja 1990ndate alguse reformidest oli üks olulisemaid omavalitsus-süsteemi taastamine ja valdkonnas koostöövõrgustiku loomine. Võib-olla aitab kõigi sellel perioodil Eestis teostatud reformide olulisust mõista 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 usumatud edusammud ja selle, et ka Läänes ei ole kõik mitte nii väga suurepärase – 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.*”¹

Vast ei olnud tolle perioodi reformikavad ja õigusaktid väga hästi formuleeritud ja heale paberile trükitud, kuid selge oli see, et probleeme analüüsiti põhjalikult, räägiti läbi osapooltega ja kavandatu viidi maksimaalselt ka ellu, loomulikult arvestades ümbritsevate oludega. Kohaliku omavalitsuse reformi eripära seisnes selles, et 1989. aasta kevadel, kui vormistati esimest

1 Wolfgang Drechsler „Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa esseid”, Tartu Ülikooli kirjastus 1997

kohaliku omavalitsuse aluste seadust, otsiti lisaks varasemale Eesti Vabariigi perioodile reformiideid aktiivselt ka põhjanaabritelt, ennekõike Soomest (VIIDE: Georg Sootla, Sulev Lääne. Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhted. Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011. Koostanud Raivo Vetik. Tallinn 2012). Kohaliku omavalitsuse ja omavalitsusliitude taastamine oli Eestis läbi viidud demokraatliku avaliku halduse ja euroopaliku omavalitsussüsteemi taasloomiseks kavandatud reformide väga oluline osa. Eeltoodut iseloomustab ka 23. septembril 2010 Riigikogus olulise tähtsusega riikliku küsimuse *Riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlusest* Eesti teadlaste ja üleriigiliste kohaliku omavalitsuse liitude ühises ettekandes 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 ...”²

Eesti omavalitsussüsteemi taasloomise üheks väga oluliseks osaks oli üleriigiliste omavalitsusliitude tegevuse taastamine ning ühistegevuse arendamine nii omavalitsuste endi kui ka riigi ja teiste valdkonnaga seotud institutsioonidega.

I EESTI LINNADE LIIDUST JA EESTI MAAOMAVALITSUSTE LIIDUST KUNI 1940

Juubelikogumikus Eesti Linnade Liit 1920–1995³ märgitakse, et iga juubel ärgitab tagasi vaatama – kust alustatud, mis ära tehtud – ning koos sellega mõtlema ka tulevikule. ... 1980ndate teine pool tõi kaasa võimaluse uuesti alustada. Erinevalt esimesest iseseisvusajast oli esmaülesanne luua vana asemele uus – inimkeskne ja demokraatlik ühiskond. Küll laiali pillatud ja algul raskesti kättesaadav, olid ajalooallikas ometi toeks, mis rääkis Eesti riigi ja õiguse ning ka kohaliku omavalitsuse ja nende liitude tegevusest enne 1940. aastat. See andis mõtteainet ja ka energiat ümberkorraldusteks Eestis, lisa tuli maailmast meie ümber, mida nüüd pillk ulatus haarama. Väga erinevate teadmiste ja kogemustega inimesi ühendas austus endiste põlvkondade suure pärandi vastu ning tahtmine luua inimväärne demokraatlik ühiskond ka Maarjamaal. ... Paraku polnud siis ega pole tänini piisavalt vahendeid ega aega tagamaks omavalitsusvaldkonna sügavat süstemaatilist uurimist ning hoopis korrastamata on seni olnud meie viimaste aastate kogemus. See viiski mõttele Eesti Linnade Liidu 75. aastapäevaks seda lünka mingilgi määral täita.

Konkreetselt kohalikke omavalitsusi ja nende liitude ajalugu uurides tundus nii kätte saadud kirjandusest loetu kui ka vastavate õigusaktide

2 <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm#pk6913>

3 Koostanud Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne, Tiit Kirss; Tallinn 1995

analüüsist ammutatu lausa uskumatuna – kõik oli nii täpne ja korrektne, tegevus süsteemselt käsitletud jne. Üsnagi loogiline tundus kogu Eesti riigi, sh kohaliku omavalitsuse süsteemi areng kuni 1940. aastani. Koos riigi ja selle õigussüsteemiga oli loodud ka juba toimivate valdade ja linnade ning maakondade ühendlülid – omavalitsuste liidud: 1920 Eesti Linnade Liit (ELL) ja 1921 Eesti Maakondade Liit (EMOL, hiljem nimetus muutus, Eesti Maaomavalitsuste Liit, EMOL). Need omakorda asusid ise aktiivselt osalema omavalitsussüsteemi arendamisel, sealhulgas korraldades mitmeid suuri ühisüritusi; näiteks toimus 1924. aastal liitude eestvedamisel I Eesti omavalitsustegelaste kongress, mis leidis riigis laialdast vastukaja. Hiljem organiseeriti liitude koostöökogu, toimus pidev diskussioon kohaliku omavalitsuse arengu teemadel nii asjaomastes institutsioonides kui ka riigi tasandil. Samuti oli pikka aega diskussiooniobjektiks 1938. aastal läbi viidud haldusterritoriaalne reform jne.

Märgiliseks kujunes 1920. aasta 19. september, kui toimus Tallinnas peale asjakohast ettevalmistamisperioodi Eesti Linnade Liidu asutamiskoosolek. Olulisemad etapid olid veel

17.–19. jaanuaril toimunud I Eesti linnapeade ja alevite esindajate kongress, kus võeti vastu otsus asutada Eesti Linnade Liit. Eesti Linnade Liidu põhikirja oli registreeritud sama aasta juunis Tallinna-Haapsalu Rahukogus.

aastal toimus Siseministeeriumi Omavalitsusasjade Peavalitsuse poolt kokku kutsutud maakonnaomavalitsuste esindajate konverents, mis tunnistas tarvilikuks Maakondade Liidu asutamine. Valiti ka vastav ajutine komitee, mis pidi liidu ellu kutsuma ning konverentsi otsuseid ellu viima hakkama. Kohus jättis liidu esimesel katsel registreerimata – taolist ametiasutist võivat ellu kutsuda üksnes seaduslikul teel. Vastavat seadust aga ei olnud. Nimelt puudusid rakendusmäärused – üldiseks aluseks Vene Ajutise Valitsuse 1917. aasta Eestimaa kubermangu administratiivse valitsemise ja omavalitsuse korraldamise seadus. 1922 siiski liit registreeriti kui selts või ühing.

1926. aasta 26. märtsil võeti vastu Omavalitsuste liitude seadus ning uus õiguslik alus võimaldas Vabariigi Valitsusel liitude põhikirjad registreerida. Näiteks oli EMOL-i ülesanneteks: hoolitseda Eesti maakondade ja valdade majandusliste ning kultuuriliste ülesannete võimsama täitmise eest; ühtlustada maaomavalitsuste tegevust ja kaitsta nende ühiseid huvisid ning laiendada omavalitsustegelaste teadmisi.

20. novembril 1923 ilmus esimene number ajakirja Maaomavalitsus – EMOL häälekandja, Teemadeks näiteks: kohalikud maksud, koolimajade remont; ka viinamüügi korraldusest, samuti sõjaväele kõlblike hobuste registreerimisest; liidu juhtorganite tegevusest; õigusnormidest ja kohtulahenditest – seega kõigest olulisest. Hobustega seoses oli üldse mitmeid prob-

leeme – näiteks pahanudsi vallavanematel, kes väärkasutasid valla hobust ja tegid lisaks ametisõitudele ka isiklikke sõite?

Ilmuma hakkasid ka väga sisukad ELLi ajakirjad Eesti Linnad ja Alevid, hiljem Eesti Linnad.

ELL ja EMOL olid aktiivselt toimima hakanud. ELL-i ja EMOL-i suhete riigiga aga kujunesid keeruliseks – lahendusteede otsimiseks kutsuti ühiselt 1924 kokku I omavalitsustegelaste kongress. Leiti, et probleemide põhjus peitub valitsuses, eelkõige nende saamatuses näha koos uute ülesannetega ette ka vajalikke tulusid; omavalitsuste õigusi aga kärbitakse. Tõusetunud probleemide lahendamiseks loodi liitude vaheline koostöökogu.

Diskussiooni objektidest: vajalikuks peeti näiteks arendada Eesti oma õiguskorda – senini kehtisid paljud Vene riigi õigusaktid. Kasvas rahulolematum maaomavalitsuste tegevusega ning nii tekkis aruteludes 3 võimalikku arengusuunda: tsentralistlik, radikaalne detsentraliseerimine, tsentraliseeritud detsentraliseerimine. Jätkus valdade elujõulisteks kujundamise diskussioon – sealhulgas kas ja kuidas läbi viia haldus-territoriaalne reform. Vastuolud kasvasid ka valdade ja maakondade omavalitsuste vahel kuni selleni, et osa valdu soovis luua oma liidu jne. Maakondade Liit muutis 20.08.1927 oma põhikirja ning uueks nimeks sai Eesti Maaomavalitsuste Liit (EMOL). Mõistlik lahendus leiti lõpuks ka konfliktis osade valdadega ning nende võimalikule liitumisele EMOLiga. Algselt said liituda korraga vähemalt 1/3 maakonna valdadest jne. Üldiselt mõisteti, et maakondade ja valdade ühised probleemid on valdavad ning ühishuvide kaitseks oleks mõistlik koos toimetada, sest ressursse lihtsalt eraldi tegutsemiseks ei jätkunud.

EMOL ja ELL püüdsid siiski esindada kõigi liikmete huve. Näiteks olid 17.01.1935 Estonias koos riigi ja kohaliku omavalitsuse juhid, kokku üle 1300 inimese. Kõnesid pidasid riigivanem Päts, ülemjuhataja Laidoner jt riigijuhid. Anti teada, et kavas on uus põhiseadus, ette valmistada kohaliku omavalitsuse reformid jne. EMOLi esimees H. Lauri märkis oma ettekandes, et *Omavalitsused on olnud hälliks, kus kasvas ja arenes Eesti rahva enesekorraldamise tahe ja rahvuslik meelsus. Omavalitsustegelased loodavad, et need suured ümberkorraldused ja reformid, mis seisavad ees omavalitsuse alal, sünnivad vaimus ja suunas, mis on vastuvõetavad omavalitsuste seisukohalt ja vastavad meie tegeliku elu nõuetele ...*

Uue põhiseaduse (1937) ettevalmistamise raames sooviti eraldi kohaliku omavalitsuse osa, sh jätta eelnõust välja klausel „niivõrd kui selleks ei ole loodud eriasutusi” – et välistada omavalitsuste likvideerimise võimalust⁴. Seadustati II tasandi omavalitsus, kutseomavalitsus jne. Asuti ette valmistama vallaseadust, linnaseadust, maakonnaseadust jne.

4 Maaomavalitsus 1937, nr 6

Kaasa hakati rääkima ka rahvusvahelisel tasandil, seda alates Balti riikide koostööst kuni vastavate ülemaailmsete liitudeni välja. Näiteks asutati 1927. aastal Riias Eesti, Läti ja Leedu Linnade Liitude poolt vastav Balti Komitee, mis asus koordineerima liitude koostööd, korraldama ühiseid konverentse, kus osalesid ka teiste riikide esindajad, eelkõige soomlased. Aktiivselt osaleti ka laialdasemalt rahvusvahelises kohalike omavalitsuste ja nende liitude koostöös. Näiteks kuulus ELL alates 1925. aastast IULA-sse (Ülemaailmne Kohalike Omavalitsuste Liit).

Riigi poolne kontroll ja järelevalve siiski 30-te aastate teises pooles suurenes ja koos sellega ka vastuolud omavalitsusliitudega. Näiteks esitas Siseministeerium ELL ja EMOL uued põhikirjade projektid – mille kohaselt ELL JA EMOL tegutsevad Siseministeeriumi järelevalvel, kellel on õigus nõuda liidu esimehelt ja juhatuselt ettekandeid liidu tegevuse kohta ja lasta revideerida liidu tegevust; Valitsusel on õigus siseministri ettepanekul seisma panna ELL/EMOL üksiku või kõigi organite tegevus jne. Liidud ei olnud paljude põhimõtetega nõus, kuid Valitsus kiitis põhikirjad siiski heaks. Poliitiline olukord 1940. aasta juunis muutus ja ametisse astus nn Varesse valitsus ja liidud pöördusid selle poole, et taas kehtestataks 1926. aasta liitude põhikirjad, mida ka tehti (oli alles juuli algus, veel kehtis formaalselt Eesti Vabariigi õiguskord; avalik Eesti Vabariigi võimu institutsioonide likvideerimine alles algab). J. Vares-Barbaruse valitsus vajab algselt ka omavalitsuste ja nende liitude toetust. Kui aga võim oli kindlustatud, võttis sama valitsus 17. augustil 1940. aastal vastu Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liidu likvideerimise määruse. Õiguslik alus selleks aga täielikult puudus, sest uuesti kehtestatud 1926. aasta põhikirjad välistasid selle. Saatuse irooniana avaldati viimases, 20.08.1940 ilmunud Maaomavalitsuse numbris NL konstitutsioon. Liitude tegevus lõpetati 24. augustil – enam ei vajatud selleks mingit korrektset õiguslikku alust, sest tarvis oli tagada uus kord, mida pidi muuhulgas kindlustama 25. augustil kehtestatud ENSV konstitutsioon. Sätestas ju selle § 3, et kogu võim ENSVs kuulub nüüd töötavale linna- ja maarahvale rahvasaadikute nõukogude kaudu. Lisaks kogukondliku halduse sisulisele likvideerimisele represseriti paljusid seniseid omavalitsusjuhte ja -töötajaid. Eesti kohaliku omavalitsuse süsteem ja valdkonna koostöö lakkas aastakümneteks olemast.

II ELLI JA EMOLI TAASTAMINE ÕIGUSLIKU JÄRJEPIDEVUSE ALUSEL, EVAL LISAB KOOSTÖÖVÕIMALUSI

Oluline oli järgida kuni 1940 toiminud süsteemi kogemust ning koos sellega püüda teha vastupidi hilisemate okupatsioonivõimude tegevusele. Väga oluline oli arvestada, et kohaliku omavalitsuse süsteemi taastamine ei olnud siiski millegagi garanteeritud, vaatamata väga olulistele muudatustele praktilises poliitilises, õiguslikus ja haldustegevuses, kuna paljuski toimis edasi nõukogude süsteem ning valitses oht, et Moskva keskvoim püüab Eesti ja kõigi Balti riikide arenguid takistada või isegi tagasi pöörata. Uue avaliku võimu tegevuse kindlustamiseks ja arendamiseks oli vajalik luua tärkavale kohalikule võimule koordineeriv ja neid esindav lüli. Igati sobiv oli selleks kuni 1940. aastani toiminud Eesti Linnade Liidu (ELL) ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu (EMOL) tegevuse taastamine õigusliku järjepidevuse alusel. Olgugi et vastavat varasemat kogemust tutvustavaid materjale oli vähe, olid siiski kättesaadavaks saanud mitmed ajastu kirjalikud allikad, eelkõige ajakirjad Eesti Linnad ja Alevid (1927–1938), hiljem Eesti Linnad (1938–1940) ja Eesti Maaomavalitsus (1923–1940). Materjale saime hiljem ka Eesti Riigiarhiivist ning väga väärtuslikud olid kohtumised mõnede veel elus olevate tolaaegsete omavalitsustegelastega, näiteks Riigivolikogu liikme, EMOLI peasekretäri ja Valga maavanema Värdi Velneriga. Kohtumine oli väga emotsionaalne (oma jälje oli jätnud ka viibimine 1944–1954 NL vangilaagrites). Saadud teave Eesti riigi, omavalitsussüsteemi ja liitude toimimisest kuni 1940 oli aga hindamatu, kuna nüüd ei olnud vaja enam tugineda üksnes kättesaadavatele kirjalikele allikatele, vaid meile avanes kogu süsteemi tegelik toimimine ja sellega seonduv. Mõistsime nüüd palju paremini, mida tähendas igapäevases elus olla maavanem, juhtida omavalitsusliitu, olla riigi ja kohaliku omavalitsuse juhtimises vahetu osaline. Lisaks õiguslikele ja riigikorralduslikele aspektidele tõi kohtumine esile tähtsaima – kõik seni loetud materjalid ei olnud surnud kirjatekst, vaid osa praktilisest elust, mis toimis reaalselt ühes iseseisvas riigis, kus kohalikel omavalitsustel ja nende liitudel oli eriline roll inimeste igapäevaelu küsimuste reaalsel lahendamisel. Hoolimata läbielatud keerulistest aegadest, aitas Värdi Velner kohtumisel luua senistest mõtetest ja kavadest tervikpildi sellest, kuidas võiks edasi korraldada uut, Eesti ajaloolisel kogemusel põhinevat haldusmudelit ja selle õiguslikku baasi. Kohtumine toimus 1989. aastal ning sellel osalesid Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Robert Näraska ja Uno Heinla – täname lugupeetud Värdi Velnerit ja tema abikaasat, kes vaatamata algele kahtlusele siiski kohtumisega ja kuni 1940. aastani toimunu valgustamisega nõus olid. Meie suurim tänu kuulub varasematele põlvkondadele, kes tahtsid ja järjest juurde õppides löid ja arendasid Eesti omavalitsussüsteemi ja valdkonna koostööd.

Eriti olulised olid ka kohtumised Põhjamaade ja teiste demokraatlike või siis demokraatia teele asuvate riikide ja omavalitsuste ning nende liitude esindajatega, sest raudne eesriie oli pea 50 aastat hoidnud meid sealsetest arengutest eemal. Eriti väärtuslikud olid Sulev Lääne 1989. aasta kevadel loodud kontaktid Soome Linnade Liidu ja Soome Valdade Liidu juhtidega.

Eeltoodud materjalidele ja kogemustele tuginedes asusime nii kohalikke omavalitsusi kui ka üleriigilisi liite, st ELLi ja EMOLi tegevust taastama. Arusaadavalt tekkis materjalidega tutvudes ka küsimusi, kuid kuni 1940. aastani toimunud olustiku teatud idealiseerimine oli vist alguses möödapääsmatu.

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 selgitamine ühiskonnas 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 ja nende realiseerimiseks vajalike mehhanismide ning vahendite olemasolu kindlustamine. Koos korrektselt juhtimise, tegevuse koordineerimise ja tagasisidemehhanismide loomisega peaks olema kindlustatud ka püstitatud eesmärkide saavutamine. Eelnevat arvestades püüti koos kohaliku omavalitsussüsteemi taastamisega uuesti ellu kutsuda ka vastavad üleriigilised omavalitsusliidud ning nende abil alustada efektiivset dialoogi riigi, omavalitsuste ja teadlaste esindajatega nii omavalitsuse teemadel kui ka riigi arengutes tervikuna. Arusaadavalt tuli seda kõike teha pidevalt ise juurde õppides nii oma ajaloolisest kogemusest kui ka teiste demokraatlike riikide vahepealsete aastakümnete jooksul toimunud arengutest.

Kuna avaliku halduse uue mudeli loomine eeldas asjaomaste subjektide koostööd ja ühishuvide kaitsmist, siis oli tarvis asuda korraldama ka vastavate liitude taasloomist. Eelnevalt juba märgiti, et eeskujuks olid kuni 1940. aastani kehtinud õigussüsteem, põhimõtted ja toimivad institutsioonid. Oli selge, et kui õnnestubki kogukondlik haldus taas luua, siis ei suuda vallad, linnad, alevid ja maakonnad üksi kanda kogu demokraatliku halduse loomise raskust. Vajalik oli luua ka asjakohased koostöö ja kaitsemehhanismid. Ei olnud ju võimalik täpselt ette näha, millised demokraatlikud muudatused õnnestub tegelikult realiseerida; samuti oli lahtine, kuidas Eesti areneb edasi riigiõiguslikult, sh missugused õigusaktid õnnestub vastu võtta.

Kui kohaliku omavalitsuse süsteemi taas käivitamiseks oli koheselt vajalik ja möödapääsmatu muuta kehtivat õigust, sest vastavaid muudatusi ei

oleks olnud võimalik muidu realiseerida, siis omavalitsusliitudega oli küsimus algselt keerukam. Näiteks oli vaja veenda inimesi taas looma midagi, mille kohta ei olnud selget ettekujutust (omavalitsussüsteem oli ju alles taas loomisel), samuti ei olnud ette valmistatud täpset õiguslikku alust. Teisalt aga oli enam lootust õnnestumisele, sest kui oleks läinud korda leida aktiivset toetust ja mõttekaaslast valdkonnas töötavate inimeste ja teadlaste ning spetsialistide hulgas, oleks otseselt piiravaid bürokraatlikke takistusi olnud võib-olla vähem. Eeltööks oligi kuni 1940. aastani toimunud süsteemi ja kogemuste võimalikult laialdasem analüüs ja, niipalju kui võimalik, ka 50 aastat mujal demokraatlikus maailmas toimunu tundmaõppimine, samuti eeltoodu teadvustamine.

ELLi ja EMOLi taastamise praktiline protsess sai alguse 1988. aastal. Korralduslikult oli oluline etapp 1989. aasta suvel, kui tolleaegsete kohalike nõukogude kursuste raames korraldasid Sulev Lääne Riigikantseleist ja Toomas Mendelson Tartu linnajuhina kohtumise mitmete omavalitsusjuhtidega, kus selgitati linnade ja alevite juhtidele kohaliku omavalitsuse olemust, vastava süsteemi taastamise vajadust ja koos sellega omavahelise koostöö tähtsust. Lisaks seni uuritud ELL-i ja EMOL-i ajaloole sai edasi antud ka Sulev Lääne poolt Soome Linnade Liidu esindajatega Helsingis toimunud kohtumistel saadud teave ning sealt kaasa toodud materjali analüüsi tulemused nii kohaliku omavalitsuse ja nende liitude toimimise kohta kui ka seonduvalt Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja selle rakendamisega. Kuivõrd Eesti Linnade Liidu asutamiskoosolek oli aset leidnud 19. septembril 1920. aastal, siis otsustati uuesti kokku tulla 19. septembril 1989. aastal Tartu Raekojas, et kujundada seisukoht edaspidise tegevuse suhtes.

Vahepeal aga jätkus kohtumiseks vajalik ettevalmistustöö. Kätesaadava kirjanduse ja juba omandatud kogemuste põhjal fikseeriti liitude võimaliku ühistegevuse peamised suunad:

1. Demokraatliku ühiskonnakorralduse mudeli, halduse taasloomise ja vajaliku reformi ettevalmistamine, koos sellega linnade ja alevite ühistegevuse organiseerimine ning elanike õiguste kaitse tagamine.
2. Omavalitsuste ja nende liitude tegevuse taastamiseks vajaliku õigusliku ja sotsiaalmajandusliku baasi loomine, arvestades seejuures õigusliku järjepidevuse põhimõtet.
3. Omavalitsustegelaste väljaõpe ja kvalifikatsiooni tõstmine, töökogemuste üldistamine ja vastastikuse teabesüsteemi loomine kõigi demokraatiameelsete institutsioonidega.
4. Rahvusvahelise koostöö taastamine, Eesti pürgimuste ja demokraatliku avaliku halduse loomise suundade tutvustamine.

Nii nagu kohaliku omavalitsuste taasloomise mõte baseerus kuni 1940. aastani saadud kogemuse tundmaõppimisel ja uuesti realiseerimisel, oli

sama suund ka omavalitsusliitude loomisel, et toetada ja koordineerida veel paljuski olematute kohalike võimuorganite ühistegevust ning luua demokraatliku ühiskonna ülesehitamise võimalused n-ö altpoolt. Ei olnud ju veel mingit garantiid, et kavandatud seadused kehtinud poliitilises olustikus ka vastu võtta õnnestub ega teadmist, milliseks kujuneb nende rakendamine. Seepärast pidid taasloodavad liidud ja omavalitsused lisaks nn normaalse riigi ja omavalitsuste ülesannete täitmisele kõigepealt aitama seda normaalset riiki ja omavalitsussüsteemi luua.

Ettevalmistustöö esimese etapi lõpetas Eesti Linnade Liidu asutamise 69. aastapäeval 19. septembril 1989. aastal Tartu Raekojas kogunenud Eesti Linnade Liidu taasloomist arutav nõupidamine⁵. Vaatluse all olid ka Soome Linnade Liidu kogemused. Asjakohane on selgitada, et S. Läänel õnnestus isiklikku küllakutset kasutades kohtuda Soomes 1989. aasta juunis Soome Linnade Liidu tegevjuhi Jussi-Pekka Alaneni ja liidu peasekretäri Heikki Telakiviga, kelle vahendusel saadi ülevaade arengutest kohaliku omavalitsuse valdkonnas ja omavalitsusliitude tegevusest selle pea 50 aasta vältel, mil Eestil vastavad võimalused puudusid. Kuna senised ametlikud kontaktid olid Soomest Eesti suunal olnud võimalikult vaid Moskva kaudu, siis taolisi kohtumisi ei saanud ametlikult kuidagi ette valmistada. Kohtumine osutus aga vägagi viljakaks ning seal saadud teave, aga ka edasine informatsioon sai eriti oluliseks aluseks vastavate Eesti arengute kavandamisele. Lisaks vajaliku teabe saamisele ja alusepanekule headele isiklikele kontaktidele, leidis kohtumisel aset ka üks vägagi emotsionaalne hetk, kui nõupidamislauale ilmus Eesti sini-must-valge lipp ja selgus, et tegemist oli ajaloolise rariteediga – Eesti Linnade Liidu kingitusega nende delegatsiooni ametliku visiidi raames Soome Linnade Liitu 1936. aastal. Vaatamata asjaolule, et ametlik Soome oli Eesti suhtes väga ettevaatlik, lepiti selle kohtumise käigus kokku, et Soome kolleegid püüavad meid demokraatlikes püüdlustes nii palju toetada, kui neil antud oludes võimalik on, sh abistada meid omavalitsussüsteemi ja -liitude taasloomisel ning rahvusvaheliste kontaktide leidmisele kaasa aitamisega. Nii see õnneks ka läks ja tegelikult on võimatu Soome kohalike omavalitsuste liitude ning valdade ja linnade kolleegide abi ja tuge üle hinnata. Nüüdseks on erinevate liitude ühendamisel 1993. aastast loodud maailma üks tunnustatumaid omavalitsusliite – Kuntaliitto, mille aparaadis töötab pea 400 spetsialisti, koos liidu omanduses olevate firmadega aga ligi 700 inimest.

Tartu koosoleku protokollist loeme: „Sõnavõtule järgnes arutelu, milles osalesid praktiliselt kõik kohal viibijad ning selle tulemuseks oli osalejate üksmeelne otsus – pidada vajalikuks taas luua ELL ning võtta taasloomise Algatava Koguna enda peale selleks vajalike ettevalmistustööde tegemine,

5 Eesti Linnade Liit 1920–1995. Koostajad Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne, Tiit Kirss. Tallinn 1995

kaasates vastavasisulisel tegevusse kõiki asjast huvitatud Eesti linnu ja alevit

Edasise tegevuse paremaks organiseerimiseks moodustati toimkonnad – põhikirjatoimkond, ajaloo-, info- ja propagandatoimkond, rahvusvahelise suhtlemise toimkond, majandusliku koostöö toimkond, haldusreformi ettevalmistamise toimkond, finantstoimkond ja revisjonitoimkond. Järgnevalt otsustati protokollil kohaselt kogu ettevalmistava tegevuse paremaks koostöölastamiseks moodustada ELLi taasloomise Algatava Kogu Juhatus. Üksmeelselt valiti Juhatuse koosseis: esimeheks T. Mendelson, vastutavaks sekretäriks S. Lääne, liikmeteks kõikide toimkondade juhid ning S. Mäeltsemees. Peab tunnistama, et esimene õigusliku järjepidevuse alusel loodud avaliku võimu institutsioon oli taas asunud tegevusse (küll mitte veel täpselt juriidilises mõttes) ja ELL-ist sai sellest hetkest aktiivne osaleja Eesti uue avaliku võimu ja kohaliku omavalitsuse süsteemi, sh selle õigusliku aluse, taasloomisel.

Esiolgu aga polnud ametlikult võimalik end kusagil registreerida, mistõttu otsustati, et juhatuse esimees T. Mendelson peab informeerima Tartu vastu võetud otsusest Eesti NSV Valitsust, samuti nähti ette vajalike finantsvahendite ühendamine ning seda Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi Ajutise Teaduskollektiivi baasil, mille esindajaks oli Sulev Mäeltsemees. Kehtivat olukorda arvestades püüti igati tagada õigusliku järjepidevuse põhimõtte järgimist ning seda nii riigisiseses kui ka rahvusvahelises suhtlemises. Need põhimõtted räägiti lõplikult selgeks pärast 10.12.1989. aastal toimunud kohalikke valimisi.

Konkreetsel ajaloolisel hetkel oli vaja leida õiguslik lahend olukorrale, kus 1940. aasta Vabariigi Valitsuse ELLi ja EMOLi likvideerimise otsus oli formaaljuriidiliselt jõus. Küsimus seisnes näiteks mitmete valdade ja linnade jaoks ka selles, et kuna nad said oma linna või alevi seisundi peale 1940. aastat, siis ei olnud neil õigusliku järjepidevuse mõttes võimalik liidu taasloomise juriidilises portsessis võrdväärselt kaasa rääkida. Kompromiss leiti selles, et kokku kutsutakse uus Linnade Päev kui kõrgem kogu ja 1940. aastal liikmeks olnud linnad ja alevit taastavad liidu õigusliku järjepidevuse alusel, nn uued liikmed valivad aga oma esindajad samaaegselt Linnade Päevale ja nad võetakse liidu liikmeks koheselt, kui liit on taastatud (vastava avalduse esitasid 13 alevit ja 2 linna). Lahtiseks jäi ikkagi Paldiski ja Petseri esindajate reaalne osalemine; kompromiss leiti ka Nõmme linna delegatsiooni osas. ELLi tegevuse taastamisprotsess viidi lõpule 30. mail 1990. aastal Käärikul, kus vastu võetud Eesti Linnade Liidu tegevuse taastamise deklaratsioonis märgitakse: „Balti riikides toimuv iseseisvuse taastamise protsess on osa XX sajandi lõpu Euroopa poliitilisest renessansist. Eesti Linnade Liidu mitteõiguspärane likvideerimine 1940. aasta augustis katkestas tema tegevuse linnade ja alevite majandusliku ja kultuurilise koostöö arendamisel ja ühishu-

vide kaitsmisel. Samuti lõppes koostöö Rahvusvahelise Linnade ja Kohalike Omavalitsuste Liidu ning teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega. Pidades äärmiselt oluliseks Eesti Linnade Liidu osa vabariigi arengus, loeb Käärrikule kogunud linnade ja alevite volitatud esindajate kogu 1920. aastal asutatud Eesti Linnade Liidu tegevuse taastatuks.”

Eeltoodud otsus edastati Eesti Komiteele, Ülemnõukogule ja Vabariigi Valitsusele, samuti kohaliku omavalitsuse rahvusvahelistele organisatsioonidele ja mitmete riikide analoogsetele organisatsioonidele.

Samas jätkus, arvestades ka eelnevat, töö Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamiseks. Kuivõrd vastava liidu liikmeteks olid ajalooliselt maakonna- ja vallaomavalitsused, siis võib öelda, et teatud mõttes olid siia juba algselt sisse programmeeritud ka vastuolud, mis löid välja ka 1920ndatel ja 1930ndatel aastatel. Omavalitsuste taastamisprotsessis oli maakonnatasand vaadeldaval perioodil algselt ka aktiivsem ja tegutsemisvõimelisem, kuna nii täidetavate ülesannete mahu kui ka töötajate kogemuste, aga ka ühiskondlikult suurema rolli tõttu oldi ühiskonnas enam esil ja suurema tähelepanu all, kui valdav osa veel külanõukogude staatuses olevaid esimese tasandi üksuseid. Kõige aktiivsemad olid alguses just paljud maavanemad.

Ettevalmistustööd kulmineerusid 23. veebruaril 1990, kui tuli kokku Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise Algatav Kogu. Protokollis märgitakse⁶, et: „...kuulanud ära S. Lääne, R. Närska, T. Kirsi ja U. Heinla ettekanded ning järgnenud sõnavõttud Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise kohta, otsustab:

1. Kiita heaks:

- 1) Eesti NSV Valitsuse protokollilise otsuse ning Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadluse projektid Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise kohta;
- 2) Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse ajaloolis-õiguslik õiend. Esitada nimetatud dokumendid Eesti NSV Valitsusele ning Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumile, volitades Algatava Kogu seisukohti esindama dokumentide koostajad ning R. Närska ja U. Heinla.

2. Kutsuda kokku Eesti Maaomavalitsuste Liidu nõukogu 2 kuu jooksul alates Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadluse „Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamisest” vastuvõtmisest, arvestades seejuures, et valdade poolseteks liidu liikmeteks võivad olla külanõukogud”.

6 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest, KOGUMIK; Tallinn 2015

Vahepeal oli valminud eelmainitud otsuses toodud õiend⁷. Nimelt oli võimalik olemasolevate õiguslike materjalide analüüsi alusel väita, et 1940. aasta 17. augusti Vabariigi Valitsuse otsus liitude likvideerimise kohta oli mitteõiguspärane ka puhtalt juriidilisest aspektist lähtudes (poliitiline aspekt oli selge). Selgus, et juba 1938. aastal olid ELL ja EMOL alustanud uute põhikirjade projektide väljatöötamist. Samas oli aga Siseministeeriumi poolt ettevalmistatud projekt suunatud keskväimu kontrolli tugevdamisele liitude üle. Näiteks fikseeriti projektis, et siseministril on õigus lõpetada liidu esindusorganite koosolek enne päevakorra läbiarutamist jne. Olgugi, et liidud ei olnud taoliste põhimõtteliste muudatustega nõus, kinnitas Vabariigi Valitsus põhikirjad 30. mail 1940. Olgugi, et liitude nõudel teatud formuleeringuid pehmendati, oli sinna lisatud hoopis § 5, mille alusel oli Vabariigi Valitsusel õigus siseministri ettepanekul seisma panna liitude üksiku või kõigi organite tegevus, pannes vajaduse korral vastava organi ülesanded Vabariigi Valitsuse poolt määratavatele isikutele.

Peale nn juunipööret nõudsid liidud J. Vares Barbaruse valitsuselt endiste, enne 1940. aastat kehtinud põhikirjade taas kehtestamist, mida see ka tegi. Tagantjärele on arusaadav ka J. Vares Barbaruse “leplikkus” – oli tal ju algselt vajalik saada kohalike omavalitsuste ja nende liitude toetus. Olukord muutus aga põhimõtteliselt pärast “valimisi”, kui uus nn Riigivolikogu oma otsustused vormistanud oli. Uues olukorras viitas J. Vares Barbaruse valitsus liitude likvideerimise õigusliku alusena maakonnaseaduse § 13, linnaseaduse § 17 ja vallaseaduse § 15. Tegelikult vastavate sätetega reguleeriti liitude moodustamist, mitte aga nende likvideerimist, viidates seejuures liitude põhikirjadele. Kuivõrd aga 1940. aasta põhikirjad oli J. Vares Barbaruse valitsus ise kehtetuks tunnistanud, siis tuli juhendada hoopiski liitude varasematest põhikirjadest. ELLi põhikirja kohaselt oli siin vaid kaks võimalust – likvideerimise otsustab kas ELLi esindajate kogu või liit likvideeritakse, kui liidu liikmete arv langeb alla kolme. Täpselt oli sätestatud ka likvideerimise protseduur jms. Analoogiliselt oli sätestatud ka EMOLi likvideerimine. Lähtudes eelnevast oli liitude likvideerimine 1940. aasta augustis selgelt mitteõiguspärane.

Kuivõrd I. Toome valitsus ei olnud seni ise langetanud vahetult riigiõiguslikke poliitilist sisu omavaid otsustusi, siis oli vajalik kokku leppida Ülemnõukogu Presiidiumiga ja eelnõusolek selleks ka anti. Lähtudes eelnevast, valmistatigi ette Valitsuse protokolliline otsus ja asjakohane Ülemnõukogu Presiidiumi seadluse eelnõu. Poliitiline olukord Eestis muutus aga iga päevaga ning kui küsimus tuli Valitsuse istungile, otsustas I. Toome ise eeltoodud 1940. aasta augustikuise Vares Valitsuse määruse tühistada

7 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest, KOGUMIK; Tallinn 2015

Edasi toimised liidud vastavalt oma kujundatud seisukohtadele.

ELLI esimeheks oli valitud Tartu linnapea T. Mendelson. Kuivõrd liit taastati õigusliku järjepidevuse alusel, oli endiselt keeruline selle “legaliseerimine” olemasolevas õigusruumis. Väljapääsuna otsustati seda teha läbi Tallinna Linnavalitsuse.

EMOL taastati lõplikult 29. septembril 1990. aastal Maapäeval Paides. Maapäeval osalesid ka Eesti Vabariigi Ülemnõukogu esimees Arnold Rüütel, ELLi esimees Toomas Mendelson, Valdu Asutava Liidu esimees Madis Kaldmäe, aseesimees Jüri Allikalt jt. Liidu esimeheks valiti Tartu maavanem Robert Närska. Liidu uus põhikiri registreeriti Ülemnõukogu Presiidiumi poolt 6. novembril 1990. Maapäeval võeti vastu ka Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise deklaratsioon⁸.

Ajalooliselt eksisteerinud liidud olid sellega õigusliku järjepidevuse põhimõtet arvestades taastatud.

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 toimunule). Selle protsessi kulminatsiooniks kujunes Eesti Valdu Asutava Liidu loomine esimesel Omavalitsuspäeval 12. juulil 1990. aastal Pärnus. Liidu esimehe asetäitjaks valiti Vinni vallavanem Jüri Allikalt (esimeest ei valitud) ning liidu põhikiri registreeriti Vabariigi Valitsuse poolt 10. septembril 1990. Protokollist loeme, et I Omavalitsuspäeva koosolekust võttis osa 98 esindajat 98 esmatasandi haldusüksusest, nendest 31 omasid kirjalikku volitust. Päevakorrapunktis 6 (Eesti Valdu Asutava Liidu loomine) oli mitmeid sõnavõtte. Tõnu Otsasson rääkis oma ettekandes EVALi moodustamise vajadusest, et koordineerida esmatasandi haldusüksuste tegevust ja kaitsta nende ühishuve. Ettekandja märkis, et liidu kaudu saab esindada ja realiseerida oma ühishuve vabariigi riigivõimu- ja valitsemisorganeis paremini, kui läbi maakonna. Tiit Vaher avaldas oma sõnavõtus kahtlust taolise liidu moodustamise vajaduses. Sõnavõtja arvas, et valdade moodustamine sõltub ainult kohapealsetest oludest. Olukord on nii, et vald ei saa võimu maakonnalt kätte, maakond omakorda vabariigilt jne. Ta tegi ettepaneku moodustada liidu asemel ainult infopank. Jüri Allikalt rääkis, kui palju on raskusi omavalitsuse loomisel siis, kui ollakse üksi (killustatult). Ta leidis, et tuleb liituda, et ühendada oma jõud, siis valdadega ka arvestatakse ja siis on lihtsam esmatasandi huvisid realiseerida. Pärast sõnavõttude ära kuulamist otsustati moodustada Eesti Valdu Asutav Liit (poolt 96, vastu ei olnud, erapooletuid oli 2).

Kohalike omavalitsuste koostöös püüti rakendada mitmeid teisigi vorme. Nii toimus 12. aprillil 1990. aastal Raplas maakondade volikogude esimeeste

⁸ 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest, KOGUMIK; Tallinn 2015; Koostajad: Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees

nõupidamine, kus otsustati: „Pidada vajalikuks Volikogude Liidu moodustamine, mida käsitame ettevalmistava organina ülevabariigilise omavalitsusliidu loomisele. Kutsume maakondade ja vabariiklike linnade volikogusid ühinema käesoleva initsiatiiviga. Linnade volikogude ühinemisel antud initsiatiiviga reorganiseeritakse Maakondade Volikogude Liit Eesti Volikogude Liiduks”. Kuna aga üleriigilised omavalitsusliidud olid juba õigusliku järjepidevuse alusel taastamisel, siis eeltoodu realiseerimist ei leidnud. Kohalike omavalitsuste esindajad püüdsid leida ka regionaalse koostöö vorme. Näiteks tehti mitmete Lõuna-Eesti omavalitsuste juhtide poolt ettepanek luua LEA – Lõuna-Eesti Assotsiatsioon, mis oleks tegelenud piirkonna arengu ja esindamisega riigis. Idee oli tegelikult paljuski mõistlik, kuid arvestades üha suurenevat survet Kirde-Eestist ning seda mitte sugugi Eesti riikluse taastamise ja arengu toetuseks, siis ei olnud ka seda algatust võimalik toetada.

12. juulil 1990. aastal tegi Eesti Komitee juhatus Otepääl avalduse, kus märgiti: „Eesti Komitee koosolek ... otsustab:

1. Kiita heaks Eesti Vabariigi kodanike ja kõigi teiste hea tahtega inimeste initsiatiiv kohalike linna- ja maaelu probleemide lahendamisel ja kõigiti tunnustada Otepääl Linnavalitsuse selle suunalist tegevust.

2. Toetada ka omalt poolt kohalike omavalitsuste liitude loomist regionaalsete haldusprobleemide lahendamiseks, arvestades kogemusi Otepääl, kus taoline liit on juba loodud.

Seoses omavalitsuspoliitika arenguga Otepääl ja kogu Eestis peame vajalikuks moodustada Eesti Komitee juures haldusküsimustega tegelev toimikond”.

Kohalike omavalitsuste ja riigi esindajate üheks eredamaks ühistegevuse näiteks kujunes 2. veebruaril 1990, Tartu rahulepingu 70. aastapäeval, Tallinnas toimunud kõigi tasandite rahvasaadikute täiskogu, millel võeti vastu deklaratsioon Eesti riikliku iseseisvuse küsimuses.

Deklaratsioonis märgitakse: „...Täiskogu leidis: Annekteeritud riigina on Eesti pool sajadit olnud Nõukogude liiduvabariigiks nimetatud provints, aga säilitanud rahva südames kustumatu omariiklusihä.... Täiskogu tõdes: Eesti Vabariigi järjepidevusele põhinev demokraatlik omariiklus on tänapäevani Eesti rahva vaieldamatu poliitiline paleus. ...Täiskogu kuulutab: Iseseisva Eesti Vabariigi taastamise eesmärgil ja lähtudes Tartu rahulepingu kehtivusest, alustab Eesti oma esindajate kaudu konstruktiivseid läbirääkimisi kõigi osapooltega, kellest oleneb iseseisva Eesti Vabariigi taastamine *de facto*”.

Deklaratsiooni poolt oli enamus 3090-st kohal olnud rahvasaadikust, vastu oli 101 ja erapooletuks jäi 16. President Arnold Rüütel kirjutas oma raamatus „Tuleviku taassünd”⁹: „...Niisugune formuleering tunnistas juris-

9 Arnold Rüütel. Tuleviku taassünd. Tallinn 2001

tide hinnangul Eesti Vabariigi eksisteerimist *de jure* ja sisaldas iseseisvuse saavutamise ühe võimalusena rahvusvahelist konverentsi. Saatsime deklaratsiooni ÜRO peasekretärile ning Helsingi Euroopa julgeoleku- ja koostööõupidamisest osavõtjatele riikidele. Deklaratsioon oli sisuliselt rahvaasemike referendum iseseisvuse küsimuses, nagu on märkinud professor Truuväli. Oma valitud esindajate kaudu kinnitas meie rahvas tahet jätkata katkenud omariiklust. Juba samal õhtul helistati Moskvast ja küsiti meil toimunu kohta karmil toonil selgitust. Kuuldes, et tegemist oli kõigi Eestis valitud rahvasaadikute täievolilise koosolekuga, muututi kõnetraadi teises otsas mõtlikuks. Ilmselt arvati seal siiani, et Ülemnõukogu on võimalik korrale kutsuda esimehe hirmutamise või väljavahetamisega. ... 14. veebruaril algas NSV Liidu Ülemnõukogu istungjärg. Kohe alguses teatasime meie ja leedulased oma iseseisvusdeklaratsioonist. Lisasime, et vaja on arutada meie kui okupeeritud riikide staatust, sest sellest sõltub meie saadikute osavõtt istungjärgust. Küsimus otsustati panna arutusele rahvuste nõukogus. Istungjärgul oli tunda, et poliitiline mõtlemine on Moskvast väga oluliselt muutunud reaalsuse tajumise suunas. Sel päeval kohtusin Gorbatšoviga ja andsin talle üle meie iseseisvusdeklaratsiooni”.

Eelnevaiga seondub ka laiem õiguslik ja poliitiline taust, kuna jätkuvalt tuli seista vastu ka jõududele, kelle jaoks Eesti iseseisvuse taastamine oli viisakalt öeldes vastuvõetamatu. Samuti ei olnud vastavad õiguslikud ja poliitilised muudatused mitte kõigile otsustamises osalejatele arusaadavad. Ühelt poolt oldi näiteks vastu kuni 1940. aastani kehtinud ja ka varem toimunud institutsioonide taastamisele (vald, maakond, volikogu, asutav kogu, ELL, EMOL jne). Teisalt aga oldi põhimõtteliselt kavandatavate muudatuste osas eri meelt, kuna nähti kogu protsessis seni kehtinud nõukogude süsteemi lammutamist. Eeltoodu aga meie tegelik eesmärk ju oligi ning kohaliku omavalitsuse aluste seaduse eelnõu kaitsmine erinevastes institutsioonides, sh ÜN Presiidiumis oli väga keeruline. Seaduse eelnõu sisaldas ka sätteid, mis võimaldaks omavalitsuste koostööd arendada kui ELL ja EMOL taastamine õigusliku järjepidevuse alusel ei oleks osutunud võimalikuks.

Koos eelnevaiga tuli arvestada, et mitte kõikidel juhtudel ei tähendanud kohalike omavalitsuste ühistegevuse püüd automaatselt ka positiivset suhtumist Eesti taasiseseisvumisse. Näiteks võib tuua Ida-Viru maakonnas kolme suurema linna (Narva, Kohtla-Järve ning Sillamäe) volikogude juhtide kavandatud kolme linna linnade liidu tegevust. Nii väidavad kolme eeltoodud volikogu esimehed 1991. aasta juulikuises läkituses Ülemnõukogu esimehele A. Rüütlile ja valitsusjuhile E. Savisaarele muuhulgas, et Eesti Ülemnõukogu ja valitsuse katsed ühepoolses korras realiseerida oma poliitikat toovad kaasa Kirde-Eesti elanike vastureaktsiooni. Avaldajate sõnutsi muutub Kirde-Eestis üha populaarsemaks idee luua Narva-äärne nõukogude

sotsialistlik vabariik, mis väljuks Eestist ja liituks Vene Föderatsiooniga (analoozne käsitlus Moldovas moodustatud Dnestri-äärse “vabariigiga”). Viidatakse ka 3. ja 17. märtsil läbiviidud nn referendumide tulemustele. Kolm volikogu märgivad, et nende meelset oleks väljapääsuks Kirde-Eestile eristaatuse andmine. Olukord oli küllaltki keeruline ja tarvitusele tuli võtta erinevaid abinõusid. Lõpptulemusena olid Ülemnõukogu Presiidium ja Vabariigi Valitsus ning teised riigivõimad sunnitud andma nende volikogude tegevusele karmi hinnangu, mis viis lõppkokkuvõttes nende tegevuse lõpetamiseni ja uute volikogude valimiseni. Samas oli ka selles piirkonnas palju inimesi ja institutsioone, kes soovisid teha koostööd Eesti riigi taasloomiseks ja selle ühtsuse tagamiseks ning sellega õnnestus vältida nn Eesti Dnestri tekkimist. Näiteks taotles Narva-Jõesuu omaette kohaliku omavalitsuse üksuse staatust ja vaatamata Narva linna volikogu juhtide teravale vastuseisule ja soovile liita vastav territoorium koos Vaivara vallaga üheks üksuseks (see oleks omakorda loonud territoriaalse ühenduse Sillamäega jne) – iseseiseva omavalitsusüksuse staatust Narva-Jõesuule ekspertkomisjoni ettepanekul Ülemnõukogu Presiidiumi poolt ikkagi anti. Pärast tõsist tööd kohapeal eraldati Kohtla-Järve linnast ning moodustati Ülemnõukogu Presiidiumis iseseisvate haldusterritoriaalsete üksustena Kohtla-Nõmme alev, Jõhvi linn, Kiviõli linn. Tulenevalt selgitustööst ja mõistlike inimeste kaasamisest ning mitmetest muudest asjaoludest olid need uued üksused lojalsed Eesti Vabariigile ega osalenud Eesti riigile mittevastuvõetavas poliitilises tegevuses, võrreldes asjaomaste volikogude juhtidega kolmes eelpool mainitud linnas. Otse vastupidi – nad olid paljuski kohapealseks tasakaalustavaks teguriks ja Eesti riigile toetavaks jõuks.

Pärast 1991. aasta augustisündmuse võttis Ülemnõukogu Presiidium 28.augustil vastu otsuse „Eesti Vabariigi Valitsuse erivolitustega esindaja kohta Kirde-Eestis” ja 30.08.1990 Vabariigi Valitsus asjakohase määruse. Valitsuse Haldusreformi Komitee moodustas 23.09.1991 istungil vastavasisulise töögrupi. Vabariigi Valitsuse erivolitustega esindajaks nimetati Tiit Vähi.

Tänu kasutusele võetud abinõudele muutus olukord regioonis stabiilsemaks, mitmed probleemid tõusetusid siiski ka edaspidi. Vastu võeti ka eraldi seadus Kohtla-Järve linna haldusterritoriaalse reformi kohta, kuid mitmetel põhjustel on sisuline haldusterritoriaalne reform Ida-Viru maakonnas osaliselt senini lõpetamata.

III ÜLERIIGILISED OMAVALITSUSLIIDUD KUI AKTIIVSED OSALISED RIIGIVÕIMU TOIMIMISES JA AVALIKU HALDUSE SÜSTEEMI KUJUNDAMISES

Rääkides kohaliku omavalitsuse ja nende liitude kohast Eesti taasiseseisvumises, ei saa mööda minna lisaks eeltoodule asjaolust, mis kinnitab kohaliku omavalitsuse süsteemi tugevust ja riigiorganite usaldust tema suhtes. Üks näide on 1991. aasta keeruliste augustisündmuste ajal Kadriorus Arnold Rüütli juhtimisel toimunud kohtumine maavanemate ja mõnede vabariiklike linnade linnapeadega, kus koos analüüsiga olukorrast riigis valmistati Sulev Lääne poolt ette kohaliku omavalitsuse seaduse muutmise eelnõu ja Ülemnõukogu otsuse projekt. Nimetatud eelnõud nägid ette tegutsemisvariandi juhuks, kui riigi kesktasandil institutsioonid ei saa enam toimida. Siis pidid saama juhtiva pädevuse just kohaliku omavalitsuse juhid ja üleriigiline koordinatsioonifunktsioon oleks läinud kolmele kohaliku omavalitsuse keskliidule. Nõupidamisel osalesid ka E. Savisaar, R. Vare, S. Lääne ning A. Almann. Koos nõupidamisega hiljem liitunud volikogude esimeestega hakati praktiliselt välja töötama salajast koordinatsiooni- ja teabevahetussüsteemi; vastavat teabesüsteemi asuti välja töötama tollase Tallinna linnavolikogu esimehe Andres Korgi koordineerimisel. Sündmuste areng aga oli nii kiire, et vahetult enne vastavate eelnõude Ülemnõukogu saali menetlemiseks saatmist tuli teade riigipöördekatse läbikukkumisest.

Mõningad konkreetsed näited aitavad edasist olustikku paremini mõista. Nii iseloomustab selgeid eesmärke ja head koostööd Eesti Linnade Liidu 29. novembril 1991 Türiel toimunud Linnade Päeva seisukoht haldusreformi läbiviimisest Eesti Vabariigis, milles märgitakse:

1. Pidada eriti oluliseks Eesti Vabariigi faktilisel taastamisel Eesti Vabariigi Põhiseaduse ettevalmistamist, vastuvõtmist ning põhiseaduslike riigiorganite moodustamist ...
2. Lugeda otstarbekaks viia kohaliku omavalitsuse organite üleriigilised valimised läbi peale p 1 toodu realiseerimist, arvestades seejuures järgmist:
 - 2.1 Vältimaks poliitilise vaakumi võimalikku tekkimist Eestis moodustada kõigepealt Eesti Vabariigi põhiseaduslikud riigiorganid ja need tööle rakendada ning alles seejärel viia läbi kohaliku omavalitsuse organite valimised.
 - 2.2 Pidada õigeks, et uute kohaliku omavalitsuse organite valimised viiakse läbi uue Eesti kohaliku omavalitsuse seaduse alusel, mille võtab vastu Eesti Vabariigi Põhiseaduse järgselt moodustatud parlament.

3. Pidada õigeks, et uue Eesti kohaliku omavalitsuse seaduse ettevalmistamisel arvestatakse järgmisi printsiipe:
 - 3.1 kohalikku omavalitsust teostatakse ühel tasandil;
 - 3.2 uus kohaliku omavalitsuse seaduseelnõu peaks põhimõtteliselt reguleerima kõigi kohaliku omavalitsuse organite tegevust, arvestades seejuures vajaduse korral erinevate kohaliku omavalitsuse üksuste eripära;
 - 3.3 koos kohaliku omavalitsuse seaduseelnõuga ette valmistada ka kohaliku omavalitsuse organite valimise seaduseelnõu ning kohaliku omavalitsuse tegevuse garantiide ning vastava riikliku järelevalve mehhanism¹⁰.

Täna võib tunduda arusaamatu, kuidas kõik eeltoodu põhimõtteliselt ka sisuliselt realiseeriti. Vaatamata ühiskonnas ja riigis valitsevale suhteliselt suurele määramatusemale oli kogu selle reformide perioodi üks võtmeküsimus just võimalikult täpsete eesmärkide püstitamine koos nende eelneva ühise mõtestamise ja realiseerimisele järgneva põhjaliku aruteluga. Osapoolteks olid seejuures nii kohalikud omavalitsused ja nende liidud kui ka riigi institutsioonid. Arusaadavalt oli eeltoodud põhimõtete arutelu tekitanud eelnevalt suuri vaidlusi ja kõik ei olnud nendega alati nõus. Samas olid peale üleriigiliste kohaliku omavalitsuse liitude aruteludeks ja otsuste realiseerimiseks loodud vajalikud foorumid – näiteks Vabariigi Valitsuse Haldusreformi komitee, mille liikmeteks olid lisaks valdkonnaga seotud ministritele ja aseministritele ka üleriigiliste liitude juhid, juhtivad teadlased ja teiste oluliste institutsioonide esindajad. Eeltoodud seisukohtade realiseerimiseks ja täiendamiseks koostati riigi ja üleriigiliste omavalitsusliitude esindajate ning teadlaste koostöös asjakohane reformikava, mis jällegi kõigi osapoolte poolt realiseerimise käigus läbi vaadati, täiendati jne. Oluline roll omavalitsussüsteemi taastamisel oli ka Ülemnõukogu Presiidiumi haldusreformi ekspertkomisjonil, mille esimeheks oli Sulev Mäeltsemees, aseesimeesteks Sulev Lääne ja Raivo Vare.

Eeltoodud kolm liitu (ELL, EMOL, EVAL) tegutsesid aktiivselt oma liikmete huve esindades nii siseriiklikult, kuid arvestades olemasolevaid olusid, ka laiemalt rahvusvahelises suhtlemises. Lisaks igapäevasele tegevusele haldusreformi ning kohaliku omavalitsuse küsimuste lahendamisel, osalesid liitude juhid Ülemnõukogu esimehe juhtimisel töötava nõukogu töös (sinna kuulusid ka peaminister, mitmed olulisemad ministrid jt). Samuti kuulusid liitude juhid koos mitmete ministrite ning teiste Valitsuse ja Ülemnõukogu Presiidiumi esindajate ja teadlastega 1991. aasta 11. veebruaril moodustatud Vabariigi Valitsuse Haldusreformi Komitee ja selle oluliste valdkondade probleemide läbitöötamiseks moodustatud kuue komisjoni koosseisu.

10 Eesti Linnade Liit 1920–1995. Koostajad Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne, Tiit Kirss. Tallinn 1995

Komitee esimeheks oli riigiminister R. Vare, esimehe asetäitja Valituse 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. Liidud osalesid aktiivselt õigusloomeprotsessis, sh uue põhiseaduse eelnõu ettevalmistamises. Aktiivset koostööd kohaliku omavalitsuse esindajatega tegid Põhiseaduse Assamblee liikmed Liia Hänni, Kalle Jürgenson, Vello Saatpalu jt ning Assamblee eksperdid. Assamblee omavalitsuse valdkonna ekspertideks olid Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees ja Eerik-Juhan Truuväli. Ühise mõtetegevuse ja diskussioonide tulemusel sündis põhiseaduse XIV peatükk ja mitmed põhiseaduse teised sätted, mis annavad vajaliku aluse kohaliku demokraatia arenguks Eestis ja garantiid kogukondliku halduse toimimiseks.

Nagu demokraatlikus ühiskonnas loomulik, oli nii liitudes endis, nendevahelistes suhetes kui ka arvamuste vahetuses riigi esindajatega erinevaid seisukohti. Kuid siiski püüti valdavalt leida ühist keelt, mis küll alati täielikult ei õnnestunud, näiteks mitmes põhiseadust puudutavas küsimuses. Nii pooldas EMOL aktiivselt presidendi otsevalimist ja kahetasandilise kohaliku omavalitsuse süsteemi fikseerimist otse põhiseaduses. Äge mõttevahetus käis samuti kohaliku omavalitsuse poolt täidetavate ülesannete jaotuse ning vastava eelarve ja maksusüsteemi üle. Omaette probleemiks kujunes võimalus jätkuvalt aktiivselt osaleda õigusloomes jms. Põhimõtteliselt õnnestus näiteks põhiseaduse koostamisel sellesse lülitada mitmeid kohaliku omavalitsuse olulisi põhimõtteid, sh neid, mis tulenesid Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast, kuid edasises õigusloomes tekkis kohalike omavalitsuste seisukohade arvestamisega mitmeid probleeme. Harta oli Euroopa Nõukogu poolt heaks kiidetud 1985. aastal ning Riigikogu ratifitseeris selle reservatsioonideta 1994¹¹.

ELL, EMOL ja EVAL võtsid näiteks vastu ühisavalduse Põhiseadusliku Assamblee moodustamise ja töökorralduse kohta. Avalduses märgitakse muuhulgas, et tugev riiklus tugineb omavalitsustele. Ühtlasi tegid liidud ettepaneku: „1. Kaasata Põhiseadusliku Assamblee tegevusse valdade, alevite, linnade ja maakondade esindajad kas vahetult või vastavate omavalitsusliitude kaudu. 2. Enne põhiseaduse eelnõu rahvahääletusele panemise otsustamist vastavalt Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 3. septembri 1991.a. otsusele “Eesti Vabariigi Põhiseadusliku Assamblee tööülesannetest ja töökorraldusest” p.5 esitada projekt seisukohavõtuks kohalikele omavalitsustele kas vahetult või nende liitude kaudu. 3. Elanike paremaks informeerimiseks ning kaasamiseks põhiseaduse loomisse anda teabevahendites pidevalt informatsiooni assamblee tegevusest ning arutlusalustest põhiseaduse sõlmküsimustest”¹².

11 <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>

12 Eesti Linnade Liit 1920–1995. Koostajad Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne, Tiit Kirss. Tallinn 1995

ELL võttis Türi Linnade Päeval 29. novembril 1991 vastu juba viidatud seisukoha haldusreformi läbiviimisest Eesti Vabariigis. Arusaadavalt eelnes vastavale ühisele seisukohale tõsine diskussioon, kuid edasine õigusüsteemi ja avaliku sektori areng näitas paljuski toodud seisukohtade paikapidavust. Näiteks ei olnud kuigi kerge loobuda senisest ideest arendada kohaliku omavalitsuse süsteem välja varasema kogemuse põhjal valla-, linna- ning maakonnaseaduse alusel. Vahepealsel perioodil olime aga juba palju juurde õppinud nii oma kogemustest kui ka teiste demokraatlike riikide õigusnormide ja praktika analüüsist. Seega tundus loogiline luua edaspidi ühine õiguslik baas kõigile kohalikele omavalitsustele, mis loomulikult oleks võinud sisaldada ka vajalikke erandeid. Nii on näiteks Riigikogu kehtestanud teatud lisasätted nn väikesaarte osas, pikemat aega arutatakse nn pealinnaseaduse või vastava eriregulatsiooni üle jne. Päevakorras oli nii siis kui ka edaspidi võimalik haldusterritoriaalne reform ja selle mõjud, kuid see oleks juba täiesti iseseisva analüüsi teema.

ELLi seisukohti ei jaganud täielikult aga näiteks EMOL. Nagu demokraatlikus ühiskonnas kohane, kujundasid ka nemad oma seisukoha ning toetasid näiteks põhiseaduses maakondliku ehk teise tasandi kohaliku omavalitsuse põhimõtte otsesest fikseerimist. Lisaks ajaloolisele taustale oli EMOLi seisukoht seotud ka Assamblee ühe suurema vaidlusküsimuse, st presidendi valimise teemaga. Olustikus, kus maakond oleks olnud põhiseadusega garanteeritult omavalitsusüksus, saanuks ka nende esindajad vahetult osaleda näiteks presidendi valimiskogus jne. EVAL oli otse vastupidisel seisukohal. Põhiseaduse Assamblee redaktsioonitoimkonnas, mille esimeheks oli Liia Hänni, kiideti lõpuks heaks Assamblee eksperdi Sulev Lääne ettepanek ning kehtiva põhiseaduse nn kompromiss-säte on järgmine: “§ 155 Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad. Muid kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seaduses sätestatud alustel ja korras”.

Diskuteeriti näiteks ka volikogu volituste tähtaja ja muude kohaliku omavalitsuse ja nende liitude oluliste küsimuste osas. Märkimist väärib asjaolu, et kehtiva põhiseaduse esimene muudatus toimus just eeltoodud küsimuses ning Riigikogus muudeti volikogude volituste tähtaeg neljaks aastaks. Siinkohal oleks asjakohane ära märkida ka kehtiva põhiseaduse 14. peatüki teisi sätteid, kuna mitmete välisekspertide arvamuse kohaselt on see üks kaasaegsemaid põhiseadusi just kohaliku omavalitsuse garantiide ning samuti Euroopa kohaliku omavalitsuse põhimõtete realiseerimise aspektist. Kohaliku omavalitsuse olulisust Eestis näitab ka asjaolu, et lisaks 14. peatükile on asjasse puutuvaid sätteid mitmetes teisteski põhiseaduse peatükkides. Lugeja tunneb aga täna kehtivas põhiseaduse 14. peatükis kindlasti ära need eeltoodud 1938. aasta Eesti põhiseaduse kohaliku omavalitsuse osaga ning kindlasti Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga.

IV ÜHISTEGEVUS JA RAHVUSVUSVAHELINE KOOSTÖÖ

Esmatähtsad olid kontaktid Põhjamaadega, alguses eriti Soome kohalike omavalitsuste ja nende liitudega. Lisaks sisuliste küsimuste lahendamisele aitasid Soome kolleegid meil taastada kontakte rahvusvaheliste kohaliku omavalitsuse institutsioonidega, sh IULAg, mille tegevuses ELL osales kuni 1940. aasta suvesündmusteni ja kuhu meil oli järelkult õigusliku järjepidevuse alusel alust taas kuuluda. Väga tähtis oli ka kontaktide loomine Euroopa Nõukogu institutsioonidega. Eriline roll koostöö arendamisel kuulus Soome Linnade Liidu tegevjuhile Jussi-Pekka Alanenile, liidu peasekretärile Heikki Telakivile ja tehnilise keskuse juhile Pekka Granqvistile.

Juba 1990. aastal osales ELLi delegatsioon (koosseisus T. Mendelson, S. Lääne ja A. Streimann) Soome Linnade Liidu juhtide Raimo Ilaskivi ja Jussi-Pekka Alaneni kutsel Helsingis toimunud IULA juhtide ja paljude liikmesriikide kohtumisel. Samas ei laabunud mitte kõik sujuvalt. Näiteks nõudis NL delegatsioon Eesti kui iseseisva delegatsiooni mittetunnustamist ja koos sellega ka meie sini-must-valge lipu laualt kõrvaldamist. Pärast keerukaid läbirääkimisi jõuti tulemuseni, et Eesti jätkab omaette delegatsioonina, kuid kõigi esinduste lipud võeti laudadelt ära. Kindlasti aitas Eesti delegatsiooni läbirääkimiste edule kaasa asjaolu, et meie esitasime nii IULA juhtkonnale (teadaolevalt on tegemist ÜRO kohaliku omavalitsuse koostöö-organisatsiooniga) kui ka rohkem kui sajale tema liikmesriigi organisatsioonile Ülemnõukogu esimehe Arnold Rüütli spetsiaalse pöördumise, milles rõhutati Ülemnõukogu 30. märtsi 1990. aasta otsust Eesti riikliku staatuse kohta ning samuti Eesti kohaliku omavalitsuse ja omavalitsusliitude taasloomist õigusliku järjepidevuse alusel ja nende varasemaid pikaajalisi suhteid IULAg. Lisaks Põhjamaade esindajatele toetasid Eesti delegatsiooni iseseisvat jätkamist nii Helsingi kohtumisel ning arusaadavalt ka edaspidi USA Sõpruslinnade Assotsiatsiooni juhid ning mitmed Euroopa esindajad.

Samal kohtumisel jõuti kokkuleppele IULA presidendi Lars-Eric Ericsoniga tema Eesti-visiidi suhtes. Lisaks presidendi ametile oli L.-E. Ericsson ka Rootsi Kommuunide Liidu esimees ning Uppsala kommuuni juht. Hr Ericssoni Eesti-visiit toimus kõrgel riiklikul tasemel, mille raames ta kohtus nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste juhtidega, kusjuures kõne all oli ka Eesti 1925. aastast pärineva liikmelisuse taastamine IULAs. Rootsi pool meenutab senini Tartus üle elatud – nimelt sõitis Raekotta suunduva delegatsiooni ees veoauto, millel rippus just EPA eest maha võetud Lenini kuju. Rootslased arvasid esialgu, et ka see kuulus nende ametliku Eesti visiidi programmi.

Õiguslikult on oluline, et IULA liikmete esindajate kohtumisel Torontos, kus Eestit esindas ELLi büroo direktor Taavi Torgo, võeti vastu ülemaailmne

kohalike omavalitsuste deklaratsioon, mis tunnustas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtteid ka teistel kontinentidel. Oluline on märkida, et edaspidi ELL taastatigi IULA liikmena just õigusliku järjepidevuse alusel.

Väga tähtsal kohal oli suhete taasloomine ja arendamine Läti ja Leedu kohalike omavalitsustega. Kuna naabritel ei olnud kohalikud omavalitsused algselt veel piisavalt tugevad ja üleriigilised omavalitsusliidud loomata, olime omalt poolt nõuga abiks. Eeltöö tulemusena toimus Lätis Ogre linnas 14. detsembril 1990 ametlik kohtumine kolme riigi linnade esindajate vahel. Otsustati põhimõtteliselt toetada Balti riikide linnade liitude koostööd ja vastavate institutsioonide taastamist. Jällegi oli abi ajaloolisest taustast, mida iga osapool püüdis kättesaadavate materjalide alusel täpsustada. Teadaolevalt oli juba 1927. aastal Riias Läti Linnade Liidu algatusel kokku kutsutud Baltimaade Linnade Liitude I konverents ja seejärel moodustatud ka alaline linnade liitude komitee. Ühiste mõttevahetuste tulemusena sündis kolmepoolne koostööprotokoll ning edaspidi taastati eelneva traditsiooni eeskujul ühine komitee ja võeti ette mitmeid ühiseid aktsioone ka rahvusvahelisel tasandil.

Tähtsaks kujunes koostöö Euroopa Nõukoguga (EN), kusjuures esialgsete kontaktide vahendajaks oli Soome Linnade Liit. Mitmesugust õiguslikku ja poliitilist materjali saadeti sealt Sulev Läänele juba 1990. aastal, aktiivsemaks muutus kontakt aga peale Vilniuse 1991. aasta veretööd. Lõpptulemusena kutsuti 19. märtsiks Strasbourgi kolme Balti riigi kohalike omavalitsuste liitude juhid. Seejuures oli Toomas Mendelsonil võimalus esineda Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi (siis veel Alalise Konverentsi – CLRAE) plenaaristungil. Suurt tähelepanu äratas ka asjaolu, et Toomas Mendelsoni esinemine oli eesti keeles ja selle tõlkis inglise keelde delegatsiooni liige, ELL referent Ülle Ehatamm. Samuti oli Eesti delegatsioonil rida ametlikke ja mitteametlikke kohtumisi erinevate riikide ja ENi esindajatega. Olulisemana võiks mainida kohtumist EN peasekretäri Catherine Lalumiere`ga. Visiit leidis olulist vastukaja ka Eestis, seda nii Ülemnõukogu ja Valitsuse juhtide hulgas kui ka Välisministeeriumis. Tulemusena saadeti pr Catherine Lalumiere`le Ülemnõukogu esimehe Arnold Rüütli ja peaministri Edgar Savisaare pöördumised ning ELList sai CLRAE vaatljaliige. Väga oluline visiidi tulemus oli ka see, et EN peasekretär Catherine Lalumiere tegi Eestisse vastu visiidi. EN soovis praktiliselt toetada Balti riikide püüdlusi, kuid Nõukogude Liidu vastuseisu tõttu ja poliitilise situatsiooni arvestades kasutati selleks erinevaid võimalusi – üks olulisemaid neist oligi koostöö kohalike omavalitsuste ja nende liitude kui taastatud demokraatlike institutsioonide kaudu.

Oma osa suhete kiirel arengul Euroopa suunal oli ka selles, et 31. jaanuaril 1991 oli pärast keerukaid läbirääkimisi ELL ja Nõukogude Liidu Sõprus-

linnade Assotsiatsiooni vahel alla kirjutatud protokoll (vastavalt peasekretäride Sulev Lääne ja Viktor Stoljarovi poolt), milles fikseeriti, et poolte suhete alus on võrdõiguslikud partnersuhted. Protokolliga fikseeriti ka põhimõte, et kui seni kuulus rahvusvahelistes suhetes Sõpruslinnade Assotsiatsiooni kogu Nõukogude Liidu kohalike omavalitsuste välissuhetes esindamise õigus, siis selle protokolliga kuulus Eesti linnade ja alevite esindamise õigus ELLile. Balti koostöö aspektist kujunes olukord algselt keerukaks seetõttu, et Riia linn ei soostunud kohe liituma vastava koostöövõrgustikuga, vaid jätkas suhtlust läbi NL Sõpruslinnade Assotsiatsiooni. Alles peale mõlema riigi omavalitsusliitude ja välisministeeriumide tugevat sekkumist olukord muutus.

Väärib märkimist, et kui enne 1990. aastat olid ainult üksikutel linnadel välissuhted sõpruslinnade näol, siis paari aastaga tõusis see arv juba üksnes suhetes Soomega üle saja. Lisandusid Rootsi, Saksamaa Liitvabariik, Taani, aga ka mitmed teised riigid, nagu Suurbritannia, Holland, Norra, USA jt. 1991. aasta augustis plaaniti Pärnus läbi viia esimene Soome ja Eesti sõprusvaldade ja -linnade kokkutulek. Vahetult kokkutuleku eel toimusid Moskvas teatud-tuntud sündmused, mistõttu osavõtt kujunes tagasihoidlikuks, kuid üritust ära ei jätud. Arusaadavalt ei saanud Eesti esindajad tagada Soome külaliste turvalisust olukorras, kus NL riigipöörjad, sh armee püüdis võimu oma kontrolli alla saada. Kokkutuleku puhul anti välja eraldi ajaleht, kus A. Rüütel kirjutas: „Oma iseseisvuse taastamise eest võitlev Eesti näeb enda tulevikku üksnes demokraatliku, kõiki kodanikuõigusi tagava riigina. Tähtis koht selle eesmärgi saavutamiseks on demokraatliku omavalitsuse väljaarendamisel“.

Meie rahvusvaheliste sidemete arendamise seisukohalt oli suur tähtsus, et Eesti kohaliku omavalitsuse esindajate delegatsioon sai osaleda 1992. aasta suvel Lappeenrantas toimunud IV Põhjamaade kohaliku omavalitsuse konverentsil, mille jätkukonverents toimus Tallinnas (esimest ja seni viimast korda). Konverentsil osalesid IULA ja selle Euroopa sektsiooni (CEMR), samuti CLRAE juhid ning liikmesriikide kõrgetasemelised delegatsioonid. Arnold Rüütel, Sulev Lääne ja Sulev Mäeltsemees esinesid konverentsil ettekandega ning seejärel võttis Arnold Rüütel Kadriorus vastu maailma oluliste omavalitsuste organisatsioonide ning Põhjamaade ja Eesti kohaliku omavalitsuse liitude juhid.

Ridamisi toimus väga erinevaid seminare, konverentse ja muid koolitusprogramme, suhtlemine kohalike omavalitsuste ja nende liitude vahel muutus üha mitmekesisemaks nii sisuliselt kui ka geograafiliselt. Eesti kohalikud omavalitsused ja nende liidud olid taas vastu võetud demokraatlike riikide kolleegide perre. Eesti uue avaliku halduse mudeli aktiivsed ettevalmistajad ja realiseerijad olid kohalike omavalitsuste liidud: ELL, EMOL ja EVAL,

osaledes ühtlasi nii mitmeteski aspektides laiemalt Eesti sise- ja välisarengutes. Kiiret arengut sobiks illustreerima lõik Euroopa Nõukogu Kohaliku ja Regionaalse Omavalitsuse Konverentsi (CLRAE) presidendi Lucien Sergenti peale Eesti visiiti 1991. aasta juulis ajakirjale „Forum” tehtud lõppraportist, kus fikseeriti kõrvuti mitmete teiste Ida-Euroopa riikide probleemide ära toomisega, et näiteks Eesti kohalikud omavalitsused toimivad juba väga demokraatlikult. Saadud kogemus andis võimaluse edasi arendada nii Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi kui ka liitude tegevust ning samuti olla toeks mitmete teiste endise NLi ja Kesk- ja Ida-Euroopa riikide vastavatele institutsioonidele. Alles hiljem selgus, et Eestis 10.11.1989. aastal vastu võetud omavalitsuste aluste seadus oli esimene demokraatlik omavalitsusseadus kogu nn Ida blokis, st Kesk- ja Ida-Euroopas¹³.

V OMAVALITSUSTE REGIONAALNE KOOSTÖÖ JA MAAKONDLIKUD LIIDUD, OMAVALITSUSLIITUDE ÜHENDUS

Omavalitsuste koostöö loogiline areng jõudis maakondadeni, mis võimaldas asjakohased otsustused loogilisemalt uude õiguslikku ja halduslikku vormi valada. haldust ja vastavat õiguslikku alust. Maakondlike liitude loomise algatajad olid Võru ja Tartu maakonna kohalikud omavalitsused. Tekkis ka regionaalseid ühendusi, esimesena teadaolevalt Kiviõli regionaalne omavalitsusliit. Liitudele viitasid ka mitmed seadused (näiteks avaliku teenistuse seadus ning planeerimis- ja ehitusseadus); maakondlik riiklik juhtimine ja vastavad seosed sätestati paljuski 1995. aastal vastu võetud Vabariigi Valitsuse seaduses; väga oluline koht omavalitsusliitude arengus on aga 1. jaanuaril 2003 jõustunud kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadusel jne.

Kogu selles protsessis ja paljus muus, mis seondub Eesti kohaliku ja regionaalse halduse arenguga, oli oluline roll uuel liidul – Eesti Omavalitsusliitude Ühendusel (EOÜ), mille asutamiskoosolek tuli kokku 23. märtsil 1993.a Tartus. Koosolek valis liidu juhiks Tartumaa Valdade Liidu juhatuse esimehe ja Luunja vallavanema Jaan Ōunapuu ning EOÜ põhikiri kinnitati Vabariigi Valitsuse poolt 27. mail 1993. Täpsemalt on maakondlike liitude tegevust ja vastavaid arenguid kirjeldatud EOÜ juubelikogumikus¹⁴.

Ring oli täis saanud – kohalikud omavalitsused ja nende huve erinevatel tasanditel esindavad liidud olid loodud ja need moodustasid iseseisva riigi demokraatliku võimumehanismi väga olulise osa. Aktiivset tegevust jätkka-

13 Budapesti kogumik, 1994

14 10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendust. 10 aastat maakonna omavalitsusüksuste liitude tegevust. Koostaja Sirje Ludvig. Autorid: Kuno Erkmann, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Üllar Vahtramäe, Toomas Välimäe. Saku 2003

sid ELL, EMOL ja EOÜ, EVAL lakkas peale esmatasandi üksustele omavalitsustaatuste omistamist faktiliselt olemast.

Ent miski pole ideaalne ja seda, et ajaloolisest kogemusest on veel mõndagi õppida, näitas liitude poolt 11. veebruaril 1994 kokku kutsutud omavalitsuste üleriigiline nõupäev¹⁵. Koos kohalike omavalitsuste esindajatega arutasid tõusetunud küsimusi president Lennart Meri, peaminister Mart Laar jt. Kõrvuti muude otsustustega tuleb esile tõsta otsust omavalitsusüksuste koostöö kohta, mille p 1. ütleb: „Pidada otstarbekaks Eesti Linnade Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse koostöö tugevdamist ja võrdsetel alustel Omavalitsusliitude Koostöökogu moodustamist”. Idee tuli 1924. aasta I omavalitsuskongressist ja samuti sellel ajalooperioodil moodustatud koostöökogust.

Edasised arengud on näidanud kohalike omavalitsuste ja nende liitude tähtsust Eesti ühiskonnas ning samuti nende elujõudu. Selles on suurim teene kõigil neil tuhandetel omavalitsustegelastel, kes erinevatel aegadel ja ametikohtadel on püüdnud korraldada Eestis OMA VALITSUST. Rääkides kohaliku omavalitsuse liitudest, kuulub eriline tänu nende juhtidele: ELL – Toomas Mendelson, Väino Sassi, Tiit Vähi, Raivo Murd, Tõnis Lukas, Andrus Ansip, Jaanus Tamkivi, Margus Lepik, Urmas Kruuse ja Taavi Aas; tegevdirektorid Vello Saatpalu, Taavi Torgo, Juhan Sillaste, Ain Kalmaru, Jaak Aab ja Jüri Võigemast. EMOL – Robert Närska, Uno Heinla, Tarmo Mänd, Jüri Võigemast, Jüri Ellram, Sven Kesler; Kurmet Müürsepp, Jüri Landberg; tegevdirektorid Karl Türk, Uno Silberg ja Ott Kasuri; EVAL – Jüri Allikalt ja Madis Kaldmäe; EOÜ – Jaan Õunapuu, Aivar Ojaverre, Üllar Vahtramäe, Toomas Välimäe, Kurmet Müürsepp, Märt Moll ja Sirje Ludvig ning paljudele, paljudele teistele.

VI KOOSTÖÖVÕRGUSTIK KUI ÜHISTEGEVUSE VÕTMESÕNA

Eesti Vabariik kui Euroopa Liidu täieõiguslik liige alates 2004. aastast peab arenema koos sellest tulenevate õiguste, kohustuste ja vastutusega. Välja on kujunemas valdkonna koostöövõrgustik, milles koordineeriv roll on 2004. aastal asutatud MTÜ Polisel, mille president on taasiseseisvunud Eesti esimene õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli. MTÜ Polis asutajaliikmed olid lisaks Eerik-Juhan Truuvälile regionaalminister Jaan Õunapuu, ministri nõunik Sulev Lääne, TTÜ Sotsiaalteaduskonna dekaan, professor Sulev Mäeltemees ja TÜ Õigusteaduskonna dekaan professor Kalle Merusk ning sama

15 Üleriigiline nõupäev. Kogumik. Tallinn 1994

teaduskonna dotsent Vallo Olle. Polis on seadnud oma eesmärgiks valdkonna poliitikute, teadlaste ja praktikute koostöö arendamise, et üheskoos leida lahendusi Eesti õigussüsteemi, avaliku halduse ja kohaliku omavalitsuse probleemidele. MTÜ Polis eestvedamisel on välja kujunenud konverentside ja foorumite traditsioon, kus arutatakse Eesti avaliku halduse ja kohaliku omavalitsuse aktuaalseid teemasid. Koostööd on arendatud nii Riigikogu kui ka Vabariigi Valitsuse ja teiste riigi ning kohaliku omavalitsuse institutsioonidega. Väga olulisel kohal on koostöö ülikoolidega. Kohaliku omavalitsuse valdkonna probleemidele on juhtinud tähelepanu ka Riigikohus, riigikontrolör ja õiguskantsler. Eesti kohaliku omavalitsuse traditsioonil on pikk ja rikas ajalugu, ent meie Põhjala naabritega võrreldes on meil veel palju teha, et jõuda kohaliku omavalitsuse demokraatliku ja efektiivse toimimiseni.

MTÜ Polis ja partnerid on korraldanud igal aastal mitmeid konverentse ja foorumeid, kus arutatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse valdkonna keerukaid teemasid. Samuti märgitakse ära riigi ja kohaliku omavalitsuse arengu olulisi sündmusi jms. Koostöövõrgustikku kuuluvad mitmed institutsioonid. Viimastel aastatel on aktiivsemad MTÜ Polis partnerid olnud Riigikogu, Tallinna Ülikool, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Linnade Liit, Rahandusministeerium, Harjumaa Omavalitsuste Liit, Tallinna linn, Tallinna Tehnikaülikool, Tartu Ülikool, üleriigiliste kohaliku omavalitsuste liitude vanematekogu, Haldusjuristide Ühendus, Valla- ja Linnasekretäride Selts, Eesti Omavalitsusliitude Ühendus.

Omavalitsuste ja nende liitude ning Riigikogu koostööd aitas mitmeid aastaid edendada Omavalitsusklubi, mis kogunes igal kuul ELLis ja arutas aktuaalseid valdkonna küsimusi. Liikmeteks olid lisaks liitude esindajatele mitmed Riigikogu liikmed ja valdkonna teadlased. Klubi presidendid olid Riigikogu liikmed Jaan Pöör ja hiljem Väino Linde. Omavalitsuste ja liitude koostöö edendamiseks kutsuti ellu Üleriigiliste Omavalitsusliitude Vanematekogu, mille esimeheks on ühenduse moodustamisest alates olnud Sulev Mäeltsemees; aseesimees on Sulev Lääne. Koostööd on aidanud edendada ka Haldusjuristide Ühendus, esimeesteks Sulev Lääne ja Eve East ning Valla- ja Linnasekretäride Selts, mille peasekretäriks on olnud kogu aeg Ants Liimets.

Eriti oluline on olnud koostöö ülikoolidega ning seda nii valdkonna õppe- ja teadustegevuse kui ka arengu valdkonnas. Olulisemad valdkondlikud foorumid on toimunud paljudel juhtudel just ülikoolides. Seejuures on märkimisväärne, et nii Tartu Ülikooli, Tallinna Ülikooli, Tallinna Tehnikaülikooli ning Eesti Maaülikooli rektorid ja teised ülikoolide esindajad on pidanud kohaliku omavalitsuse arengu teemat ning vastavaid konverentse jms väga olulisteks. Väga aktiivne on olnud koostöö ka Põhjamaade Ministrite Nõukogu Eesti Esinduse ning eriti esinduse pikaajalise nõuniku Madis Kanarbiku ja Euroopa Komisjoni Eesti Esindusega. Viimati nimetatuga

oli koostöö väga aktiivne, kui esinduse juhiks oli Hannes Rumm. Hea oli koostöö Rootsi koostööorganisatsiooniga SIDA. Suureks sündmuseks kujunes näiteks 2006. aastal Balti riikide ja Põhjamaade kohaliku omavalitsuse foorum, nn Põhjala Foorum Eestis (Lohusalus) teemal „*Kohalik omavalitsus muutuv asjas*”, kus koostöövõrgustiku korraldusel esimest korda kohtusid suurema osa Põhjamaade ja Balti riikide omavalitsusvaldkonnaga tegelevad riigi- ja kohaliku omavalitsuse ning teadlaste esindajad. Foorumi peakorraldajateks olid Eesti regionaalminister Jaan Õunapuu ning MTÜ Polis. Ettekandega esines President Arnold Rüütel ning teised piirkonna kõrged riigi- ja omavalitsustegelased, samuti teadlased.

Põhjala foorumi jätkuks kujunesid alates 2009. aastast EL Läänemere strateegia foorumid ning siin oli peakorraldajateks Tallinna Ülikool ja MTÜ Polis. Kokku toimus neli foorumit ja huvi nende vastu nii Eestis kui ka välismaal oli väga suur. Oluline on seejuures asjaolu, et Riigikogu esimees Ene Ergma toetas 26.11.2009 toimunud kohtumisel ideed tunduvalt suurendada Läänemere maade teadus- ja arendustegevuse valdkonna koostööd. Esimene foorum toimus 8.–9. märtsil 2010 Tallinna Ülikoolis ning osa kohtumisi Riigikogus ja Tallinna Linnavolikogus. Konverentsi teemaks oli „*Läänemere strateegia – uus väljakutse teadmiste põhiseks regionaalseks ja kohalikuks valitsemiseks ja integreeritud koostööks*”. Konverentsil käsitleti kolme põhiteemat. *Esiteks*, milline oleks kohalike ja regionaalvõimude roll ja rahvusvaheline võrgustik toetamaks koostööd Läänemere strateegia põhieesmärkide saavutamisel. *Teiseks*, kohalike ja regionaalvõimude koostöö Läänemere regioonis: vajadused, huvid ning võrgustike iseloom, kus keskendutakse toimijate ja võrgustike juhtimise ning suutlikkuse tõstmisele. *Kolmandaks*, kohalikud võimud kui usaldusväärne ja austatud partner keskvõimule ja rahvusvahelisel areenil: kogemus läänest ja õppetunnid idast. Konverentsi korralduskomitee tegevuses ja ka hilisemate foorumite ning võrgustiku arendamisel osalesid nii Läänemere riikide suursaadikud ja nende esindajad kui ka Eesti riigi, omavalitsusliitude, Tallinna linna, ülikoolide jt asjaomaste institutsioonide esindajad, kokku üle 20 institutsiooni. Lisaks Eesti omavalitsustele ja nende liitudele olid koostöösse aktiivselt lülitunud ka Soome, Rootsi ja Läti üleriigilised omavalitsusliidud ning isegi Soomest Uusimaa ja Kymenlaakso maakonnaliidud ja viimase esindus Tallinnas. Kaasatud olid lisaks Eesti ülikoolidele mitmed Läänemere maade ülikoolid, eriti meie kauaaegne partner Tampere Ülikool. Konverentside korralduskomitee esimees oli Sulev Lääne, toona TLÜ Riigiteaduste Instituudi arendusjuht ning programmijuht TLÜ professor Georg Sootla (viimase LMS konverentsi programmijuht oli professor Paul Varul Tartu Ülikoolist). Konverentsil ja selle paneelides olid esinejad praktiliselt kõigist Läänemere riikidest, Euroopa Komisjonist, Põhjamaade Ministrite Nõukogust jm. Venemaad esindas Peterburgi region (Läänemere

piirkond), esinejaid oli isegi Gruusiast (Tbilisi Ülikooli rektor). Üheks eesmärgiks oli näidata, et Läänemere ääres soovitakse ja ka suudetakse koostööd teha, sõltumata millistesse ühendustesse riigid kuuluvad. Georgia huvi oli meie kogemust arendada ka Musta mere piirkonnale, aga kahjuks see ei ole senini õnnestunud.

Konverentsi vastu on tunda üha suuremat huvi ning koos sellega laieneb nii korraldajate kui ka toetajate ring. Meeldiv on tõdeda, et näiteks Euroopa Komisjoni Eesti Esindus on lubanud konverentsi korraldamist toetada nii sisuliselt kui ka rahaliselt. Põhjamaade Ministrite Nõukogu Eesti Esindus on samuti valmis toetama konverentsi korraldamist ja seejuures olema abiks Põhjamaade asjakohaste esindajate leidmisel ja ka nende osalemisega seotud kulude katmisel. Läbirääkimised jätkuvad SIDA esindajatega. Koostöö edeneb ka Kymenlaakso esindusega, kes on samuti pakkunud rahalist toetust. Eesti poolelt olid aktiivselt protsessi kaasatud Presidendi Kantselei ja samuti Riigikogu – eelkõige esimees Ene Ergma ja II aseesimees Jüri Ratas, samuti Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide ning Välis- ja Siseministeeriumi esindajad. Konverentsil esinesid President Toomas Hendrik Ilves, Riigikogu esimees Ene Ergma, välisminister Urmas Paet, Põhjamaade Ministrite Nõukogu peasekretär Halldór Ásgrímsson ning väga paljud Läänemeremaade riigi- ja kohaliku omavalitsuse juhid, valdkonna teadlased ja praktikud. Konverentsi kogumik¹⁶ muutus omaette rariteediks, kuna Riigikogu esimees Ene Ergma, kellest kujunes vastavate foorumite patroon, pidas vajalikus selle andmist Riigikogu kõikidele liikmetele, ministritele ning teistele riigi- ja kohaliku omavalitsuse juhtidele. Kogumikust sai hea õppevahend ülikoolides ning praktiline abimaterjal kohalikes omavalitsustes ja nende liitudes, kuna eesti keeles omavalitsuse valdkonna kirjandust, seda enam teiste riikide osas, napib. Välisministeerium ja suursaatkonnad pidasid vajalikuks kogumiku ingliskeelset versiooni levitada nii Läänemeremaades kui ka laiemalt Euroopas ning ka selles osas tuli väga positiivset tagasisidet.

Koostöö jätkus erinevates vormides ning on üldiselt edasi arenenud tänapäevani. Nii toimuski näiteks juba 16.–17. septembril 2010 Tallinnas suur rahvusvaheline konverents *EU Strategy for the Baltic Sea Region and the Internal Market* ning 14.–15. oktoobril BSSSC aastafoorum. Mitmed suured foorumid on korraldatud koostöös EL Regioonide Komiteega. Koos eelnevaga oleks vajalik taas enam tähelepanu pöörata kahe- ja mitmepoolsele koostööle just Läänemere piirkonnas, kuna EL ja EN raames toimuv koostöö on kohati siiski kantud liialt üldistest ja alati mitte Eesti ja lähinaabrite

16 Läänemere strateegia – uus väljakutse teadmiste põhiseks regionaalseks ja kohalikuks valitsemiseks ja integreeritud koostööks. Koostajad/toimetajad Georg Sootla, Sulev Lääne. Tallinn 2010 file:///C:/Users/sulev_/Downloads/Eestia1bb58d81e303fced4683dd6e7fd9ce.pdf

jaoks väga olulistest teemadest. Samuti ei ole kõik nii kena, kui esmapilgul tundub. Juba eeltoodud LMS konverentsi ettekandes märgiti näiteks, et: „Akadeemilised ringkonnad peaks olema motiveeritud osalema praktilistes tegevustes, nad ei peaks keskenduma üksnes artiklite kirjutamisele. Kuid kahjuks on praegu just see uurijate hindamise peamiseks kriteeriumiks. Tuleb luua finants- ja psühholoogilised stiimulid, et neid kaasata tehnoloogia praktilisse arendamisse. Samuti tuleks hinnata innovatsiooniga seotud tegevusi, kuid praeguseni pole meil selliste mõõtmiste jaoks rahvusvahelist kriteeriumit ...”¹⁷

Eelnevale on tähelepanu juhitud ka mitmetel teistel asjakohastel foorumistel. Näiteks toimus väga tõsine selle teemaline arutelu juba 2009. aastal Tartu Ülikooli aulas toimunud konverentsil „20 aastat Eesti omavalitsuste ja nende ühistegevuse taastamisest ja 5 aastat Euroopa Liidus“. Foorumi korraldajateks olid MTÜ Polis ning Tartu Ülikool ja partnerid üleriigilistest omavalitsusliitudest, teistest ülikoolidest jne. Konverentsil esinesid Tartu linnapea ja Eesti Linnade Liidu esimees Urmas Kruuse, Riigikogu I aseesimees Keit Pentus, president Arnold Rüütel, regionaalminister Siim Valmar Kiisler jt. Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja koostöö taasloomisest kui riikluse ja kohaliku demokraatia arengu olulisest osast rääkisid MTÜ Polis asepresident Sulev Lääne ja TTÜ professor Sulev Mäeltsemees. Valdkonna praegustest keerulistest probleemidest ja võimalikest lahenditest tegid ettekanded professor Georg Sootla, professor Olev Raju jt. Mujal Euroopas toimuvast ja Eesti arengutest rääkisid Eesti esindajad Euroopa Liidu ning Euroopa Nõukogu institutsioonides Uno Silberg, Mihkel Juhkami, Kurmet Müürsepp jt. Konverentsil esinesid ka Riigikogus esindatud erakondade esindajad, kes esitasid oma visioonid kohaliku omavalituse arengusuundadest ja Eesti arengutest seonduvalt Euroopa Liiduga. Konverentsi eesmärgiks oli senise arengu kogemustele tuginevalt tulevikku vaadata ja otsida probleemidele lahendusi. Nenditi, et keskvoim, riigi poliitiline süsteem ei ole suutnud avaliku halduse, sh kohaliku omavalitsuse süsteemi enam efektiivselt toimivana edasi arendada. Märgiti, et kohaliku omavalitsuse poliitilise ja õigusliku autonoomia arengus valitseb tuntav paigalseis; fiskaalautonoomia valdkonnas on pigem küsimuse all selle jätkusuutlikkus jne. Mitmetes naaberriikides on sama toimunud ja

17 Māris Kučinskis, Läti Parlamendi liige*, Edvins Karnitis, Läti Ülikooli professor. Ühendatud Baltikumi teadmiseruum kui riikide ja linnade võrgustike loomise keskkond. Kogumik *Läänemere strateegia – uus väljakutse teadmiste põhiseks regionaalseks ja kohalikuks valitsemiseks ja integreeritud koostööks*. Koostajad/toimetajad Georg Sootla, Sulev Lääne. Tallinn 2010

*aastast 2016 Läti peaminister

file:///C:/Users/sulev_/Downloads/Eestia1bb58d818e303fced4683dd6e7fd9ce.pdf).

toimuvad ka praeguse maailmakiirsi olukorras väga olulised, kohati küll ka vastuolulised kohaliku omavalitsuse valdkonna muudatused, mis peaksid tagama nii süsteemi demokraatlikuma arengu kui ka kohaliku omavalitsuse efektiivsema toimimise (nt Soomes, Rootsis ja isegi Lätis). Analüüsiti, mis on vahepeal toimunud Eestis – miks reformid meil enam ei õnnestu. Majanduskriis oli tugevalt puudutanud Eesti riigi ja inimeste toimetulekut, eriti keeruliseks aga oli muutunud kohalike omavalitsuste olukord ning lahenduste otsimiseks oldi pöördutud isegi Riigikohtusse. Seega püüti leida teid, kas ja kuidas on Eestil võimalik olukorrast välja tulla. Väga tähtsaks peeri ülikoolide ja kõigi valdkonna õppe- ja teadusasutuste rolli kasvu Eesti kohalike omavalitsuste arengus ja elanike elukvaliteedi tõusus, teaduspõhises riigivõimu teostamises ning omavalitsuste tegevuse korraldamises.

Täpsemalt arutati:

1) Kuidas toimus Eesti omavalitsussüsteemi ja -koostöö taastamise ning millised on olnud omavalitsussüsteemi peamised õppetunnid taasiseseisvunud Eestis ja laienenud Euroopa Liidus? Milline on Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti omavalitsussüsteemi ja omavalitsusliku elukorraldusmudeli arengule? Milline peab olema haldussüsteem, et tagada subsidiaarsus ja demokraatia ning avalike teenuste kättesaadavus kogukonnale?

2) Millised teiste riikide kohalike omavalitsuste reformidega seotud kogemused vajaksid suuremat tähelepanu ning analüüsi Eesti arenguid arvestades?

3) Eesti tulevik- ja kohalike omavalitsuste koostöö regionaalsel ja üleriigilisel tasandil seoses praeguse demokraatia, majandusarengu, keskkonna ja halduskorralduse probleemidega: milline peaks olema kohalike omavalitsuste regionaalne ja üleriigiline ühistegevus järgnevatel aastatel, et täita paremini oma ülesandeid Eesti maa- ja linnakogukondade elukvaliteedi (eluga rahulolu) kasvatamisel, sh Eesti riigi ja Euroopa Liidu arenguvõimaluste viimisel inimesteni, arvestades kodanikuühiskonna väljaarendamise vajadust. Milline peaks olema omavalitsuste roll EL Lissaboni ja Göteborgi strateegiates püsitatud eesmärkide saavutamisel majanduse konkurentsivõime tugevdamisel.

Rõhutati, et omavalitsuskonverentsi korraldus on kantud 27.06.2008. aastal Tallinnas sõlmitud *Koostöö memorandumis* sätestatud üldeesmärgist – arendada koostööd nende institutsioonide ja isikute, kes väärtustavad isikute õiguste ja vabaduste kaitset, õigusriigi põhimõtteid, avalikkuse objektiivset teavitamist riigi, kohaliku omavalitsuse ja kolmanda sektori tegevusest ning asjakohast tasakaalustatud avalikku diskussiooni, kelle jaoks on oluline arendada efektiivset avalikku haldust ja omavalitsuslikku elukorraldust, vahel.

VII RIIK JA OMAVALITSUSED – KAS TÕESTI PARTNERID?

Ühe väljapääsuna leiti, et arendada oleks vaja riigi ja omavalitsuse ning ülikoolide koostööd ja et teemat tuleks käsitleda Riigikogus olulise tähtsusega riikliku küsimusena riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlusest. MTÜ Polis ja ELL ning EMOL asusidki koos Riigikogu esindajatega vastavat protsessi ette valmistama. Toimusid kohtumised nii Riigikogu juhatuse kui ka põhiseaduskomisjoni liikmetega, valdkonnaga seotud ministrite ja ministeeriumide ametnikega. Samuti arutati aktuaalseid küsimusi ühiselt mitmel ülikoolides toimunud foorumistel; koordineerivaks ülikooliks oli selles osas Tallinna Ülikool. Väga aktiivselt võtsid protsessist osa MTÜ Polis, ELL, EMOL, HOL ning lisaks TLÜ esindajatele ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni liikmed. Ühiselt koostati ka omavalitsusliitude ja teadlaste Riigikogu ettekanne ning selle esitajaks nimetati TLÜ professor Georg Sootla. Lähtuti põhimõttest, et lühidalt, faktidele ja analüüsidele tuginedes ning konstruktiivselt oleks ettekandes vajalik fikseerida:

1. Probleemid riigi ja kohaliku omavalitsuse suhetes;
2. Ettepanekuid probleemi lahendamiseks ja eesmärgid, mida soovitakse saavutada;
3. Teemad, mida soovitakse enam avada ehk mille kohta oleks mõistlik koostada lisamemo jne. Eesmärgiks oli tagada võimalikult mitmekesine sisend Riigikogu saalis peetavaks ettekandeks.

Olulise tähtsusega riikliku küsimusena riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlusarutelu toimus Riigikogu saalis 23. septembril 2010. Ettekanne-
tega esinesid regionaalminister Siim Valmar Kiisler, Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor Georg Sootla ning põhiseaduskomisjoni esimees Väino Linde. Oluline oli kogu protsessi juures asjaolu, et nii teadlased kui ka poliitikud ja ametnikud suutsid ühiselt kujundada osapooltele sobivad seisukohad. Nii märkis Georg Sootla Riigikogu ettekandes: „Riigi ja kohalike omavalitsuste partnerluse arutamise idee riiklikult tähtsa küsimusena algatati täpselt aasta aega tagasi, Eesti omavalitsussüsteemi loomise 20. aastapäeval 2009 Tartus. Selle aasta jooksul on omavalitsusjuhid ja teadlased hulgaliste kohtumiste ja seminaride käigus välja töötanud ühise visiooni selles küsimuses. Kuidas meie näeme selle probleemi tausta? 1990. aastate alguses töötati Eestis välja ning viidi poliitikute koostöö ja rahva aktiivse toetuse tulemusena ellu Ida- ja Kesk-Euroopa ühe autonoomsema ja edukama omavalitsussüsteemi poliitika. See süsteem kujundati Põhjamaade 1970. aastate praktika baasil ja tihedas koostöös nende riikide omavalitsusjuhtide ja omavalitsusliitudega. Tagasivaates aga kandis see poliitika juba siis toonase kriisi ja siirdühiskonna spetsiifiliste probleemide pitsert. 2000. aastatel aga hakkasid ilmnenema selles poliitikas, eriti riigi ja omavalitsuse suhetes, vasturääkivused

mõne olulise lähtepõhimõttega, ennekõike Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtetega. Nüüd on aga süsteemis tekkinud juba tõsised pinged, mis võivad pärssida Eesti strateegilisi arenguid. Kuid aastaks 2010 on ka Euroopas tekkinud täiesti uued väljakutsed ja meile toona eeskujuks olnud omavalitsussüsteemides on toimunud või toimuvad põhimõttelised muutused. Seetõttu vajame me praegu uut kohaliku omavalitsuse poliitikat, meil on vaja hüpata maha siirderongilt, meil on vaja poliitikat, mis kajastaks stabiilse ühiskonna loogikat ning vastaks uutele Euroopa väljakutsetele. ...Eriti tähtsa küsimuse ettevalmistamine näitas, et Eestis on võimalik erinevate poliitiliste jõudude, ametnike ja teadaste koostöö Eesti arengustrateegiatega kavandamisel. Üheks selle põhjuseks oli adekvaatse vormi – mõttekoja – valik, mis arutlusareenina ennast hästi tõestas. Siit tunnustus selle koja – Polis – presidendile E.-J. Truuvälile ja asepresidentidele S. Läänele, prof. S. Mäeltsemehele ja prof. Meruskile. Selles kojast arutelude tuumikusse kuulusid ELL juhid Taavi Aas ja Jüri Võigemast ning EMOVL juhid Jüri Landberg ning Ott Kasuri ja paljud teised. Sellele algatusele panid õla alla nii Riigikogu juhatus ja enamike fraktsioonide juhid või tippesindajad. Eriti oluline oli Põhiseaduskomisjoni ja selle juhi Väino Linde roll tõise arutlusatmosfääri loomisel komisjonis¹⁸.

Professor Georg Sootla poolt tehtud ettekande kohaselt on süsteemis tekkinud täna juba tõsised pinged, mis võivad pärssida Eesti strateegilisi arenguid. Aastaks 2010 on ka Euroopas tekkinud täiesti uued väljakutsed ja meile toona eeskujuks olnud omavalitsussüsteemides on toimunud või toimuvad põhimõttelised muutused, mistõttu vajame uut kohaliku omavalitsuse poliitikat, meil on vaja hüpata maha siirderongilt, meil on vaja poliitikat, mis kajastaks stabiilse ühiskonna loogikat ning vastaks uutele Euroopa väljakutsetele,” ütles Sootla. Ta nimetas põhiliste väljakutsetena fiskaalsurustist ja demograafilist kriisi, mis eeldab teist arusaama tasandite suhetest ja autonoomias. Samuti globaliseerumisest ja euroopastumisest, täiesti uue interneti- ja ülimobiilse põlvkonna, mis elab vähemalt mõttes hoopis teises kogukonnas kui territoriaalne kogukond, tekkimist ning Euroopa makroregioonide tekkimist ja lülitumist Läänemere regiooni strateegia elluviimise. „Vastused nendele väljakutsetele peaksid olema tulevase omavalitsuspoliitika, täpsemini riigi ja omavalitsuste partnerluspoliitika kesksed orientiirid. Esialgu on need vaja teadvustada, seejärel aga siduda praktiliste probleemide lahendamisega. Peamise pidurina kesk- ja kohaliku omavalitsuse suhetes nimetas professor nii fiskaalset kui ka otsuste tsentraliseerimist. Ettekandes tehti ettepanek kujundada välja Eesti terviklik halduskontseptsioon Eesti Vabariigi 100. aastapäevaks, aastaks 2018. Sootla soovitas kujundada Riigikogu juurde avaliku halduse alane komisjon ja selle kõrvale alaline kohaliku

18 Riigikogu stenogramm 23.10.2010 <http://stenogrammid.riigikogu.ee/201009231000>

omavalitsuse ja regionaalarengu mõttekoda, mis ühendaks teadlasi, poliitikuid, tippametnikke ja omavalitsustegelasi. „Seda sammu peaks toetama, omavalitsuspoliitika koordineerimise üleviimine rahandusministeeriumi haldusalasse ja ühe tugeva omavalitsusliidu kujundamine on praegu poliitiliselt ilmselt kõige lihtsam lahendus, teenuspiirkondade kehtestamine ja ühisteenuspiirkondade kujundamine,“ uskus Sootla. Päevakorrapunktis esinesid fraktsioonide nimel sõnavõttudega Kaia Iva, Arvo Sarapuu, Jaan Õunapuu, Aleksei Lotman ja Riigikogu liige Jaanus Marrandi.¹⁹

Peale Riigikogu toimunud olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu olid ootused suurte muutuste osas nii omavalitsustegelaste kui ka teadlaste hulgas üsna kõrged. Toimus mitmeid kohtumisi, kus päevakorras omavalitsuste arendamise temaatika. Siiski põhimõttelist pööret omavalitsussüsteemi arengus ega riigi ja kohaliku omavalitsuse suhetes ei toimunud ning sisulised omavalitsussüsteemi arendamise põhimõttelised küsimused on senini paljuski lahendamata. Näiteks ette valmistatud haldusreformi seaduse eelnõu tekitas vastakaid seisukohti – ühelt poolt nõustuti ettepanekuga, teisalt aga oldi põhimõtteliselt vastu ning senini oodatakse (august 2017) 15 omavalitsuse poolt lõplikku Riigikohtu lahendit. Olulisem on aga siiski, et kuigi praegune haldusreformi seadus sisaldab eelkõige haldus-territoriaalse reformiga seonduvat ning omavalitsussüsteemi sisulise arendamise küsimused ootavad endiselt lahendamist, siis arutelud omavalitsuste ja teadlaste esindajate hulgas jätkuvad. Loodame, et kavandatava riigireformi käigus saavad ka omavalitsuse teemad suuremat poliitilist tähelepanu ning koos sellega õnnestub tuua Eesti omavalitsussüsteem ja vastav koostöö XXI sajandisse.

Näiteks algatasid Rapla omavalitsused avaliku pöördumise – Eesti vajab riigireformi. Pöördumises märgitakse:²⁰ „Meie, Rapla maakonna omavalitsuste esindajad, pöördume Teie poole kriisini jõudnud Eesti riigikorraldusliku olukorra pärast. Oleme teinud esmase halduskorralduse alaste probleemide kaardistamise, läbi töötanud Riigikohtu 16. märtsi 2010.a lahendi nr 3-4-1-8-09, OECD hindamisraporti „Eesti ühtsema valitsemise poole“ ning Riigikontrolli aruande 2010.a kohta.

Meie kindel seisukoht ja tahe on, et:

- riigi halduskorraldust käsitletakse tervikuna omavalitsustest kuni keskvoimu tasandini ning
- kavandatavate ümberkorralduste puhul toimuvad kõiki haldustasandeid hõlmavad muutused;
- kohalikud omavalitsused muutuvad keskvalitsuse allasutuste staatusest omavalitsusteks oma otsustus- ja finantsautonoomiaga;

19 <https://www.riigikogu.ee/istungiulevaated/riigikogus-toimus-arutelu-riigi-ja-kohalike-omavalitsuste-partnerlusest>

20 ROL pöördumine ja lisa ROLi kodulehel www.rol.raplamaa.ee

- kohalikud omavalitsused on võrdsed partnerid keskvoimule riigi strateegiliste arengusuundade kavandamisel ning Eesti riigieelarve läbirääkimistel.

Meie kindel seisukoht ja tahe on, et:

- Eesti regionaalarengu kavandamine ja arenguks tingimuste loomine peab toimuma erinevate ministeeriumide, ametite ja organisatsioonide koostöös peaministri juhtimisel ja vastutusel;
- omavalitsuste tulemuslikuma koostöö huvides seadustatakse omavalitsuste liidud avalik-õiguslike juriidiliste isikutena;
- omavalitsuste otsustus- ja finantsautonoomiat peab toetama stabiilne tulubaas, mida ei muudeta keskvalitsuse ja omavalitsuste vahel konsensust saavutamata;
- omavalitsustele delegeeritavate teenuste osutamine peab olema tagatud rahaliste vahenditega;
- omavalitsused peavad saama arendustegevuseks riigi omandis olevat maad kiirendatud korras.

Meie kindel soov ja tahe on, et meie inimeste huve, vajadusi, aateid ja ideale kaitsevad nii omavalitsused kui ka keskvalitsus. Inimeste kindlustunde ja Eesti tuleviku tagamiseks on vaja vastastikust mõistmist, järjepidevust, pühendumust, professionaalsust ja KOOSTÖÖD!

EESTI VAJAB RIIGIREFORMI. Hea kolleeg, kutsume Teid dialoogile kõigis neis küsimustes!

Rapla maakonna omavalitsuste juhid ...“.

Väga oluline sündmus oli 31.03.2012 TTÜs toimunud Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogu (edaspidi Üldkogu). Üldkogu kutsusid kokku ELLi juhatuse esimees Taavi Aas ja EMOLi esimees Jüri Landberg ning kõigi 15 maakondliku omavalitsusliidu juhid. Üldkogu päevakorras olid kohaliku elu ning linnade ja valdade arengu olulised küsimused:

Regionaalhalduse ja kohaliku omavalitsuse reform või riigi halduskorralduse muutmine;

Omavalitsuste prioriteetid Euroopa Liidu uueks eelarveperioodiks (2014–2020);

Kohalike omavalitsuste ja maakondlike omavalitsusliitude rahastamiskorraldus.

Üldkogul esinesid ELLi ja EMOLi juhid, maakondlike liitude esindajad ning Eesti teadlased ja välisekspertid. Märkimisväärne on seejuures asjaolu, et Üldkogu valmistasid ette asjakohased toimkonnad, kuhu olid kaasatud nii omavalitsuste ja nende liitude esindajad kui ka teadlased. Ettekande üldkogude deklaratsiooni osas tegi Viljandi Linnavolikogu esimees Tarmo Loodus.

Pärast põhjalikku arutelu kiideti Linnade ja Valdade Üldkogu deklaratsioon heaks²¹.

„EESTIMAAA LINNADE JA VALDADE ÜLDKOGU DEKLARATSIOON“

Eesti riik on tugev siis, kui on tugevad kohalikud omavalitsused – linnad ja vallad. Siis saavad olla tugevad ka maakonnad, toimida terviklik omavalitsussüsteem ning tõhus regionaalpoliitika. Meie eesmärgiks on võimekad linnad, vallad ja maakonnad. Me ei ole rahul poliitikaga, mille tulemusel kaovad maapiirkondadest töökohad, avalikud teenused ja seega lahkuvad ka inimesed. Selline olukord ei loo turvatunnet elukohavalikuteks ega laste sündimuse suurenemiseks. Eesti poliitikud seisavad täna kahe põhimõttelise valiku ees, kas leppida sellega, et elu suurel osal Eestimaast hääbub või kasutada ära võimalus kaasata kodanikuühiskonna ning linnade ja valdade ühine potentsiaal ja tahe Eesti riigi, rahvuse ja kultuuri püsimiseks ja arenguks igas Eesti maakonnas. Tundes vastutust kogu Eesti elu kestvuse ja arengu ning juhtimiskorralduse demokraatliku toimimise eest, valib Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogu elamisväärse, areneva ja riigivõimu ning omavalitsuste toimiva partnerlusega Eesti tee. Selleks tuleb koos seada selged ühised eesmärgid, konkretiseerida ülesanded, kavandada ressursid ja tagada demokraatlik juhtimiskorraldus. Tuleb kokku leppida selges ja ettepoole vaatavas, kogu Eesti elu ja arengut toetavas omavalitsus- ja regionaalpoliitikas. Eesti linnad ja vallad esitavad senise ühekülge omavalitsus- ja regionaalpoliitika kõrvale omapoolse alternatiivi. Vastupidiselt domineerivale tsentraliseerimise suunale tahame omavalitsusliku juhtimise, sealhulgas omavalitsuste koostöös toimuva maakonna omavalitsusliku juhtimise tugevdamist. Eesti arengu võimalus ja kasutamata potentsiaal on maakondliku juhtimise tugevdamine nii, et maakonna omavalitsused on ühiselt olulistesse otsustusprotsessidesse kaasatud. Selleks esitame ettepaneku seadusandlikult sätestada linnade ja valdade koostöö ja ühine vastutus maakonna tervikliku arengu eest ning luua selleks võimalused maakonna elu ühiselt juhtida ja korraldada. See loob võimaluse terviklikumalt, strateegilises vaates kavandada ettevõtluse tugisüsteeme, pikaajalisi investeringuid, terviklikku hariduskorraldust ja muid elulisi küsimusi, mida on omavalitsustel otstarbekas teha ühiselt. Peame vajalikuks leida keskvalitsuse ja omavalitsuste koostöös konsensus põhimõttelistes arengusuundades ning saavutada kokkulepped, mis võimaldavad:

21 http://f.ell.ee/failid/ELL_volikogu/2012/2012-03-31_Eestimaa_Linnad_ja_Vallad/DEKLARATSIOON_kinnitatud.pdf

1. Kodanikuühiskonna tugevdamist, kohalike omavalitsuste osakaalu, otsustusõiguse ja vastutuse suurendamist ühiskonnaelu juhtimisel ja korraldamisel alternatiivina senisele ressursi ja otsustusõiguse tsentraliseerimisele;
2. Kohalike omavalitsuste koostöös maakondade juhtimise ja omavalitsuste koostöö tugevdamist alternatiivina senisele killustatud ametkondlikule juhtimisele;
3. Selget ja jätkusuutlikku, Eesti kõikide piirkondade elu ja arengut toetavat omavalitsus- ja regionaalpoliitikat alternatiivina pealinnapiirkonnast kaugemal asuvate piirkondade hääbumisele;
4. Maakonnalinnade ja teiste tõmbekeskuste aktiivset kujundamist paikkonna arengumootoriks, mis toetab elu jätkusuutlikkust maal alternatiivina ühe või kahe keskusega Eestile;
5. Kohalike omavalitsuste tulubaasi taastamist, tugevdamist ja ümberkujundamist alternatiivina senisele kohaliku elu korraldamiseks ja arenguks vajaliku ressursi kärpimisele;
6. Kohalike omavalitsuste finantsautonoomia tugevdamist, sealhulgas kohalike maksude kehtestamise õiguse laiendamist, riiklikest maksudest osa suunamist kohalikesse eelarvetesse, üksikisiku tulumaksu ning maamaksu kujundamist tegelikeks kohalikeks maksudeks, alternatiivina kohapealse kogukonna õiguste ja vastutuse puudumisele eelarvetulude kujunemisel;
7. Euroopa Liidu uue eelarveperioodi 2014–2020 vahendite kavandamisel kohalike omavalitsuste ja maakondade arenguvajaduste ja ettepanekutega arvestamist;
8. Riigikogu alatise kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika komisjoni moodustamist, millel peab olema juhtiv roll tervikliku omavalitsus- ja regionaalpoliitika kujunemisel, alternatiivina strateegiliste küsimuste aruteluareeni puudumisele;
9. Keskkvalitsuse ja omavalitsuste sisulist ja toimivat partnerlust probleemide lahendamise leidmisel alternatiivina praegusele omavalitsuste osakaalu vähendavale valitsemiskorraldusele.

Probleemide lahendamisel peame oluliseks tugineda Eesti Vabariigi Põhiseaduse, omavalitsusharta, OECD ühtse valitsemiskorralduse raporti ja Riigikohtu lahendi põhimõtetele. Deklareerime, et Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogu, tunnetades oma vastutust Eestimaa elu arendamise eest kõigis maakondades, peab vajalikuks tuua ühiskonda senisest oluliselt enam partnerlust, koostööd ja sidusust ning kutsub poliitikuid mõistma, et Eesti arengu ja jätkusuutlikkuse huvides ei saa enam jätkuda elanike maapiirkondadest lahkumise ning perede Eestist lahkumise tendents, nõrgeneda maakonna tõmbekeskuste potentsiaal ja seeläbi maakonnad tervikuna.

Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogu, soovides kohalike omavalitsuste osakaalu ja omavalitsusliku juhtimise tugevnemist Eestis, esitab Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele ettepanekud regionaalse-, maakondliku- ja kohaliku omavalitsuse juhtimiskorralduse, kohalike omavalitsuste ja maakondlike omavalitsusliitude staatuse ja ülesannete jaotuse ning nende rahastamiskorralduse ja omavalitsuste prioriteetide kohta Euroopa Liidu uueks eelarveperioodiks aastateks 2014–2020. Usume jätkuvalt, et Eesti parlamendierakondadel on mõistmist ja ühist tahet ületada poliitilisi barjääre, riigimehelikult läbi arutada ja läbi rääkida alternatiivid, tehes sisulist koostööd omavalitsustega, kokku leppida Eesti tänasele olukorrale vastavas mõistlikus halduskorralduses ja regionaalarengu küsimustes. Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogu teeb Eesti Linnade Liidu juhatusele, Eesti Maaomavalitsuste Liidu juhatusele ja maakondlike omavalitsusliitude juhatustele ülesandeks tegutseda ühiselt Üldkogu poolt toetatud põhimõtteliste arengusuundade ellu viimiseks.

Tallinnas, 31. märtsil 2012”.

Üldkogu deklaratsioon sai küll suhteliselt palju tähelepanu, kuid selle reaalne täitmine riigi asjaomaste institutsioonide poolt on jäänud paljuski tagasihoidlikuks ja seega on selle täitmiseks veel palju teha. Samas on omavalitsuste arengu teema jätkuvalt päevakorras ning oluliseks on seejuures kujunesid ka Polise ja partnerite asjakohased konverentsid, foorumid jms. MTÜ Polis ja koostöövõrgusiku partnerite foorumid on andnud oma panuse erinevate omavalitsusteamade lahtimõtestamisse ning teadvustamisse. Oluline on jätkuvalt olnud koostöö jätkumine omavalitsusliitude, riigi ja ülikoolide esindajatega.

Omavalitsuse tegevuse üheks olulisemaks garantiiks on põhiseadus ning seda näitasid nii Riigikohtu mitmed lahendid, arutelu Riigikogus kui ka Üldkogu. Arvestades eelnevat, toimus 19.09.2012 TTÜs konverents *20 aastat Eesti Vabariigi põhiseadust ja kohalik omavalitsus – garanteeritud autonoomia, partnerlus või keskvõimu alluvus*. Konverentsil esinesid Riigikogu esimees, akadeemik Ene Ergma, professor Eerik-Juhan Truuväli, MTÜ president, professor Andres Keevallik, TTÜ rektor, President Arnold Rüütel, põllumajandusminister Helir-Valdor Seeder, Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Rait Maruste. Samuti võtsid sõna Aivar Kokk, Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu toetusgrupi esimees, Jaan Õnapuu, Riigikogu liige, EOÜ esimene esimees, Siim Valmar Kiisler, regionaalminister, Kalle Jürgenson, Põhiseaduse Assamblee kohaliku omavalitsuse toimkonna esimees, Indrek Koolmeister, riigikohtunik. Samuti esinesid Eerik-Juhan Truuväli, Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne, Kalle Merusk, Raivo Vare. Põhiseaduse Assamblee eksperdid ning omavalitsustegelased: Taavi Aas, Eesti

Linnade Liidu esimees, Jüri Landberg, Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees, Jüri Võigemast, ELL tegevdirektor, Ott Kasuri, EMOLI tegevdirektor, Agu Kabrits, Tõrva linnapea, Tõnu Jaansalu, Tõrva abilinnapea. Mart Järvik, Raplamaa Omavalitsusliidu esimees ja professor Georg Sootla, TLÜ võtsid kokku vahepeal toimunu, ehk siis teema *Pool aastat peale valdade ja linnade üldkogu; kohaliku omavalitsuse poliitika sisend valitsuse päevakorras; mõttekoda*. Konverentsi lõpetas Riigikogus esindatud erakondade esindajate diskussioon. Eelnevaga oli loodud nn üldine formaat omavalitsuskonverentside ja foorumite korraldamiseks. Põhiseaduse tähtsust omavalitsuste tegevuse korraldamisel ning asjakohaste garantiide tagamisel on tõestanud ka edasised arengud ning seetõttu on vastav analüüs jätkuvalt aktuaalne. Konverentsil toimus ka kogumiku „Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011” esitlus, milles käsitletakse ka Georg Sootla, Sulev Lääne ja Sulev Mäeltsemehe artiklites olevaid arenguid kohaliku omavalitsuse valdkonnas²². Põhiseaduse rolli ning riigi ja kohaliku omavalitsuse koostööd omavalitsuste autonoomia tagamisel on rõhutatud korduvalt ka põhiseaduse kommentaarides²³.

VIIKOOSTÖÖ NAABRITEGA MUUTUB JÄLLE TÄHTSAKS

Suurenenud on Polise ja partnerite omavalitsusfoorumite rahvusvaheline mõõde, kuna meie lähinaabrid on omavalitsusvaldkonnas teinud mitmeid olulisi otsuseid, samal ajal kui Eestis on arenguprotsessid paljuski seisma jäänud. Näiteks käsitleti 3.06.2013 TLÜs toimunud rahvusvahelisel konverentsil teemat *Riigi keskvalitsus ja kohalik omavalitsus – oodatud stabiilsus või kardetud reformid?*²⁴ lisaks Eesti problemaatikale ka Soome, Rootsi ning Läti omavalitsuste arenguid. Eeltoodud foorum oli pühendatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse vastuvõtmise 20. aastapäevale ning koos sellega analüüsiti Eesti omavalitsuse valdkonna õigusruumi toimimist ning sellega seonduvaid probleeme. Suurt tähelepanu äratas samuti 26. mai 2015 TLÜs toimunud rahvusvaheline konverents *Riik, kohalik omavalitsus ja kodanikuühiskond – ajaloost ning tänapäevast – ikka suunaks parem tulevik*. Konverentsiga märgiti ära Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ning Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu taasloomise 25. aastapäevad. Eesti omavalitsuste ja üleriigiliste liitude arengust rääkisid ühisettekandes Eerik-Juhan Truuväli, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Raivo Vare, Kalle Merusk ja Sirje Ludvig. Eesti riigi taastamisest ning seostest omavalitsustega rääkis president Arnold Rüütel. Kavandatavast riigireformist ning võimalikest arengu-

22 Kogumik Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011. Koostanud Raivo Vetik. Tallinn 2012

23 www.pohiseadus.ee

24 <http://www.emovl.ee/koostoo/sisekoostoo/polis>

test omavalitsuste valdkonnas rääkisid Riigikogu esimees Eiki Nestor ja II aseesimees Jüri Ratas, samuti riigihalduse minister Arto Aas. Samuti esitati TLÜ teadlaste vaade: professor Georg Sootla, doktorandid Sulev Lääne ja Kersten Kattai. Väga sisukateks kujunesid Riigikogu fraktsioonide esindajate diskussioonid teemadel erakondade soovid ja võimalikud kompromissid seonduvalt kohaliku omavalitsuse ja riigireformiga ning kohaliku omavalitsuse eelarve ja ettevõtlus – kuidas neid ühendada. Paneeldiskussioone modeereerisid Riigikogu poolt põhiseaduskomisjoni esimees Kalle Laanet ja Raivo Vare, ettevõtja ja endine minister. Teist paneeli modeereerisid Aivar Kokk, Riigikogu sotsiaalkomisjoni esimees, Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu toetusgrupi esimees ja Rivo Noorkõiv, Geomedia OÜ juhatuse esimees. Eeltoodud uus koostöö formaat leidis toetust ka järgnevatel aruteludel. Konverentsi rikastasid oma ettekannetega ka väliskülalised: Māris Kučinskis, Läti Seimi arengukomisjoni esimees, varasem regionaalminister ning Jussi-Pekka Alanen, varasem Soome Kuntaliito peadirektor ja Heikki Telakivi, Soome Kuntaliitto peasekretär. Konverentsiks valmistati ette ka väike kogumik „25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest”²⁵. Kogumik osutus väga populaarseks ning selle tiraaz sai läbi paari nädalaga.

Kahe- ja mitmepoolne koostöö on kiiresti muutumas maailmas saamas taas väga oluliseks ning seda eriti meie Läänemere naabritega, sealhulgas Põhjamaade ja Balti riikidega.

IX OMAVALITSUSPÄEVAST

Alates MTÜ Polis ja partnerite 25.08.2016 Raasiku vallas Arukülas suvekonverentsil Sulev Lääne poolt tehtud ettepanekust, hakata tähistama Eesti kohaliku omavalitsuse loomise ja taastamise aastapäeva iga aasta 1. oktoobril Eesti Omavalitsuspäeva, on idee kogunud järjest enam toetust. Kõik konverentsil osalejad pooldasid ideed ja Eesti I Omavalitsuspäev toimus Riigikogu Konverentsikeskuses 4.10.2016. Aluseks võeti asjaolu, et 1.10.1886 jõustus meie avaliku halduse esimene seadus – „Makoggukonna Seadus Baltia-merre kubbermangudele. Ria-, Tallinna- ja Kura-male”. Seega oli tegemist 150 aasta möödumisega ajast, kui eestlastel ja lätlastel tekkis üle sajandite võimalus ise hakata oma elu korraldama ja koos sellega looma oma avalikku haldust. Alates 1.10.1990 aga asuti omavalitsusliku staatuse mõttes taastama Eestis omavalitsussüsteemi – esimestena said ametlikult staatuse Muhu vald ning Kuressaare linn. Konverentsil märgiti, et Eesti kogukondlik haldus ja hilisem kohalik omavalitsus on olnud vundamendiks, mille kaudu

²⁵ Kogumik 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest. Koostajad Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. Tallinn 2015

saadi teadmisi ja kogemusi avaliku võimu teostamiseks ja hiljem omariikluse loomiseks ning selle taastamiseks. Kohaliku omavalitsuse põhimõtet on käsitlenud mitmed tuntud kultuuritegelased, riigimehed, omavalitsusjuhid ja teadlased. Omavalitsuse tähtsusest on rääkinud ka meie ärkamisaja juhid ning seda eriti seonduvalt 1866. aasta kogukonnaseadusega – *Makoggukonna Seadus Baltia merre kubermangudele Ria, Tallinna ja Kura-male*. Teadaolevalt oli tegemist esimese õigusaktiga, mis andis võimaluse eestlastel ja lätlastel ise oma avalikku elu korraldada²⁶.

Eelnevat arvestades toimuski 4. oktoobril 2016 Riigikogu Konverentsikeskus Eesti I Omavalitsuspäev, kus esinesid Riigikogu esimees Eiki Nestor ja President Arnold Rüütel, tervitused saatsid Läti Vabariigi peaminister Māris Kučinskis ja Eesti Vabariigi peaminister Taavi Rõivas. Riigikogu poolt esinesid veel I aseesimees Helir-Valdor Seeder, II aseesimees Jüri Ratas ning Aivar Kokk, Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni liige ning riigireformi juhtrühma esimees Lauri Luik. Omavalitsuspäeva ideest ja vastavatest arengutest rääkis MTÜ Polis asepresident Sulev Lääne (ühisettekanne Eerik-Juhan Truuväli ja Sulev Mäeltsemehega). Omavalitsuse taastamisest Muhu vallas rääkis Raido Liitmäe, Muhu vallavanem; Kuressaare linna ning omavalitsuste arengutest rääkisid Taivo Lõuk, Kuressaare linnapea (01. X 1990–1993) ning Madis Kallas, Kuressaare linnapea. Aktuaalsetest teemadest omavalitsuste ja vastavate liitude arengus rääkisid liitude juhid: Kurmet Mürsepp, Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees, Jüri Võigemast, Eesti Linnade Liidu tegevdirektor, Silvi Ojamuru, maakondlike omavalitsusliitude koordinaator, Raplamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektor. Teadlaste ühisettekande esitas professor Georg Sootla (kaasautorid: Kersten Kattai, Tallinna Ülikooli doktorant; Mikk Lõhmus, Tallinna Tehnikaülikooli lektor, PhD; Sulev Lääne, Tallinna Ülikooli doktorant; Sulev Mäeltsemees, Tallinna Tehnikaülikooli professor, PhD; Rivo Noorkõiv, Geomedia juht, teadusmagister; Garri Raagmaa, Tartu Ülikooli dotsent, PhD; Uno Silberg, Sisekaitseakadeemia, Finantskolledži direktor, majandusteaduse doktor; Eerik-Juhan Truuväli, PhD.²⁷

Riigikogu esimees Eiki Nestor rõhutas oma tervituses, et omavalitsustest kasvasid poliitikud, kelle teadmiste ja kogemuste toetudes rajati hiljem Eesti riik. Tänavu täitus 150 aastat Eesti avaliku halduse loomisest: 1. oktoobril 1886 jõustus esimene avaliku halduse seadus – *Makoggukonna Seadus Baltia-merre kubermangudele Ria-, Tallinna- ja Kura-male*.

26 Sulev Lääne, ettekanne MTÜ Polis ja partnerite suvekonverentsil Raasiku Rahvamajas, 25.08.2016 Kohalik omavalitsus kui Eesti riigi taastamise vundament – kas ka muudatuste mootor

27 <http://www.emovl.ee/koostoo/sisekoostoo/polis>

1. oktoobrist 1990 taastati omavalitsuste staatus, esimestena Muhu vald ja Kuressaare linnas.

Läti Vabariigi peaministri Māris Kučinskise tervitus oli väga oluline kahe rahva ajaloo ja omavalitsuste arengu tunnistaja: „Mul on hea meel õnnitleda Teid Omavalitsuspäeva puhul – ühenduslülil Omavalitsuste seaduse vastuvõtmise 150. aastapäevaga Balti riikides! Omavalitsus on lähim võim inimestele ja tavaliselt esimene koht, kuhu minnakse võimudega suhtlema. See, kuidas toimib riik, sõltub suurel määral sellest, kui hästi tuleb oma ülesannetega toime omavalitsus. Täna etendavad Eesti ja Läti omavalitsused võtmerolli meie riikide sotsiaalsete probleemide lahendamisel ja kultuurielu edendamisel. Samuti on omavalitsustel oluline roll majanduskasvu tagamisel.

Kauaaegse Läti Suurlinnade Assotsiatsiooni juhina võin teile kinnitada, et riigi kui terviku arengu seisukohalt on esmatähtis kõikide omavalitsuste hea käekäik. Töötades käsikäes me võime saavutada palju! Alates Hansaaegadest taastasid ja arendasid eestlased ja lätlased ühise koostööga oma omavalitsusi. Koostöö selles vallas on aidanud kaasa meie riikide suhete tugevdamisele ja sõprusuhete arendamisele. Ma loodan siiralt, et see koostöö jätkub edukalt ka tulevikus. Ma loodan selle koostöö tugevnemisse – sellesse, et me jätkame kogemuste ja arvamuste vahetamist ning võime üksteisele tutvustada oma edulugusid.“²⁸

Eesti peaministri Taavi Rõivase, Riigikogu I aseesimehe Helir-Valdor Seederi, II aseesimehe Jüri Ratase, Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika toetusrühma esimehe Aivar Koka ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni liikme, riigireformi juhtrühma esimehe esinemistes toetati Omavalitsuspäeva ideed. Ettekannetes käsitleti ka omavalitsuste olukorda täna ja võimalikke edasisi arenguid. Koalitsioonipoliitikud rõhutasid riigireformi tähtsust ning haldusreformi võimalikult kiiret ja sujuvat läbiviimist. Vaatamata asjaolule, et mitmed omavalitsused olid pöördunud seoses haldusreformiga Riigikohutusse, peeti siiski oluliseks partnerlussuhteid jne. Jüri Ratas käsitles omavalitsuste jõuõlga, sh põhjalikult kohaliku omavalitsuse ülesandeid ja pädevust. Põhiprobleemidena toodi välja järgnev: otsustusõigus on koondatud keskvalitsuse tasandile; puudub üksmeel riigi ja omavalitsuste ülesannete jaotuse ning rahastamise küsimuses; kohalike omavalitsuste finantsautonoomia kehitib ainult paberil. Reaalselt sõltub omavalitsuste tulubaas parasjagu võimul oleva valitsuskoalitsiooni otsustest; kohalike omavalitsuste esindusorganitel puudub reaalne otsustusõigus. Esile toodi ka võimalikud uue mudeli aspektid: Kas ja kuidas on tagatud subsidiaarsuse põhimõte? Läbi piirkondlike teenuskeskuste ja osavaldade? Millised uued ülesanded lisanduvad kohalikele omavalitsustele? Kas muudatused rakenduvad kõigile või sõltuvalt omavalitsuse suurusest jt näitajatest? Kuidas muutub omavalitsuste rahastamismudel?

28 <http://www.emovl.ee/koostoo/sisekoostoo/polis>

Eriti seoses võimalike uute ülesannete tulekuga? Milline saab olema maakondlike omavalitsusliitude roll? Eraldi rõhutas esineja finantsautonoomia teemat: Tulubaas tuleb taastada vähemalt kriisieelsele tasemele; Kohalike teede olukorra parandamiseks tuleb taas seadusega määrata omavalitsustele kindel miinimumprotsent kütuseaktsiisist; Tuleb algatada laiapõhjaline debatt kohalike maksude reformi vajalikkuse ja võimaluste üle. Tänapäevane 1% vs 99% pole jätkusuutlik; Seaduse või ühiskondlikku kokkuleppega tuleb tagada kohalike omavalitsuste finantsautonoomia ning õiguskindlus²⁹.

Põhjalikult peatus President Arnold Rüütel ettekandes teemal „Eesti Vabariigi taastamine ja kohalik omavalitsus – kohaliku omavalitsuse staatusest“ Eesti omavalitsuste arengul ja probleemidel. President märkis, et 1. oktoobril k.a. möödus 150 aastat Eesti aladel meie avaliku halduse esimese seaduse (1.10.1886) – Maa kogukonna Seadus Balti-merre kubermangudele – vastuvõtmisest. Sisuliselt tähendas see valdade iseseisvumist. Kadusid mõisavallad. Linnade omavalitsusorganid (raed ja foogtikohtud) likvideeriti lõplikult 1880. aastal ja asendati Vene seaduste järgsete kohtu- ja omavalitsusorganitega. 1. oktoobril 1990. aastal taastasime omavalitsusliku staatuse, esimestena Muhu vallas ja Kuressaare linnas. Ja seda veel Nõukogude korra tingimustes.

Eelpool nimetatud meie ajaloo tähtsündmused annavad meile vajaduse arutada meie kohalike omavalitsustega (KOV) seotud küsimuste ringi olukorras, kus me oleme ette võtnud KOVide radikaalse reformi.

Oma sõnavõttus Aruküla Rahvamajas 25. augustil 2016 käsitlesin KOV süsteemi väljaarendamist alates Tsaari-Venemaa aegadest.

„Täna võime tõdeda, et Eesti on kaasaegses Euroopas ühe pikima kohaliku omavalitsuse traditsioonidega riik.

Täna lubage mul vastavuses mulle ette antud teemaga lähemalt peatuda KOV staatuse küsimusel. KOV õiguslikud alused on ära toodud juba Eesti Vabariigi 1920., 1933. ja 1937. aasta põhiseadustes. Nendes juhinduti riikliku omavalitsuse teooriast. See tähendas, et KOV oli riigivalitsemise eriliigiks kohapeal ja teostas järelevalvet riigi poolt antud ülesannete täitmise üle. Teine lähenemisviis toetub vaba kogukonna teooriale. Selle kohaselt on kogukonnal õigus ja kohustus juhtida oma kogukonda ja läbiva tunnusena tunnustatakse rahvavõimu kui demokraatia aluspõhimõtet. Tänapäeva õigusruumis ei leia nimetatud teooriate rakendust puhtal kujul. Ka Eesti kehtivas põhiseaduses on võimalik leida nende kahe teooria sünteesi momente.

Kui tuleme nüüd KOV staatuse küsimuse käsitlemise juurde, siis me teame, et meie Põhiseaduslik Assamblee ei suutnud saavutada üksmeelt küsimuses, kas Eesti kohaliku omavalitsuse staatus on määratud riigikeskselt või

29 <http://www.emovl.ee/koostoo/sisekoostoo/polis>

kogukondlikust kohaliku omavalitsuse teooriast lähtuvalt. Siin on kindlasti omad objektiivsed põhjused. ...

Ma ei tahaks nõus olla nendega, kes väidavad, et oleme nagu kaotanud 15. aastat, otsides ettekäändeid, et haldusreformi mitte teha. Nii see ei ole. Haldus – territoriaalse reformi puhul on tegemist iga meie inimest puudutavate muutustega ja siit ka see erakordne vastutus selle reformi õnnestumise eest. Meie esimese iseseisvuse ajal aastal 1938 lausus Edgar Kant: „Kogukondlike omavalitsusüksuste reformimine on kõikjal raskemaid küsimusi valitsemise alal“. Need sõnad kuuluvad Eesti geograafile ja majandusteadlasele, Tartu Ülikooli ajutisele rektorile aastatel 1941–1944. Märksõnadena nimetas President Rüütel ääremaastumist, julgeolekuriski ja ettevõtlust. President tõdes ettekande lõpus, et haldus – territoriaalse reformi realiseerimise ühtseks eesmärgiks saab olla meie inimeste heaolu kasv. Nüüdisaegsed avalikud teenused peavad olema kättesaadavad meile kõigile selleks, et oleks tagatud kõik võimalused enese teostamiseks, olenemata elukohast Eestis. Riik on loodud rahva jaoks, mitte vastupidi!³⁰

Sulev Lääne esines ühissettekandega, mille autoriteks olid ka Eerik-Juhan Truuväli ja Sulev Mäeltsemees teemal ***Kohalik omavalitsus – olnust, olevast ja tulevast.***

Ettekandes toodi välja Eesti omavalitsuse arengu senised peamised etapid ning koos sellega anti ülevaade arengutest, mis seonduvad 1866. aasta seadusega. Ettekandes märgiti: „XIX sajandi alguses teostati Balti kubermangudes mitmed olulised reformid, milledest eestlaste, kui siis eelkõige pärisorjuses oleva maarahva-talurahva seisukohalt oli avaliku võimu aspektist kahtlemata kõige tähtsam 1866. aastal heaks kiidetud ning 1867. aasta alguseks põhisiasas ellu viidud vallakogukonna reform. Sellega muudeti algselt 1816. ja 1819. aastate talurahvaseadustega algatatud eestlaste majandusliku vabanemise protsess pöördumatuks poliitiliseks, õiguslikuks ning halduslikuks vabanemiseks, mille käigus loodud kohalikud omavalitsused olid ka vundamendiks Eesti riigi loomisele ja arengule. Kõige varajasem märge kavatsusest parandada kogukonnaseadusi pärineb aastast 1842 Eestimaalt, kus nn Suurmärgukirja algvariantidele alla kirjutajate eesotsas olid kõigi 24 valla kohtumehed. Et vallakoht ei ahistanud üksnes oma mõisnik, vaid ka kihelkonna-, kreisi- ja sillakohtunik, siis tõi see asjaolu kaasa nendegi kohtute reformimise nõude. Nii põimusid uuenduste taotlused kogukonna ja kohtute alal ning need esitati ametivõimudele harilikult koos. Võitlus vallakohtu sõltumatuse eest oli ühtlasi võitlus kogukonnareformi eest, võitlus mõisnike vastu talurahva ühiskondlik-poliitilises elus.

Teatavasti anti kõnealune märgukiri palvekirja kujul eesti talupoegade saatkonna poolt audientsil Tsarskoje Seloos 9. novembril 1864 üle Aleksan-

30 <http://www.emovl.ee/koostoo/sisekoostoo/polis>

der II-le. Dokumentid oleval soola-leiva peal esitatud lühike kokkuvõte, mille keiser kohe läbi lugenud. Pole konkreetselt teada, mida see väljavõte sisaldas. Võib aga arvata, et selles olid kirja pandud ülal märgitud taotluste formulatsioonid, nn palvepunktid. Seejuures võis väga hästi juhtuda, et eriti tugevasti pääses kõlama II palvete grupi alguses seisev ja väga lühidalt ning selgelt väljendatud nõue vallakogukondade ja -kohtute vabastamiseks mõisniku võimu alt.

Kindralkuberner Suvalov kirjutas märtsi algul 1865 rüütelkondadele saadetud ettepaneku sisse juhatamiseks järgmist: “Tema majesteet keiser on mõnede hiljuti avaldatud kartuste tõukel soovitsenud mind kõigekõrgemana käskida Läänemereprovintside aadlile teada anda, et agraarsuhete arenemine ja lõplik sättimine peab toimuma vaba kokkuleppe printsiibi ja mõisnike omandi muutumatul alusel.

Seejuures on Tema majesteet siiski heaks arvanud avaldada mulle kiireks ja tingimatuks täitmiseks kõige kõrgemat tahet korraldada talupoegade riigikodaniku- ja kogukonnasuhted uut, mõisniku mõjust sõltumatutel alustel.”

Edasi märgib Suvalov, et mõisnike mõju vallakogukonnale avaldub põhiliselt kolmel viisil:

- 1) õigusemõistmises kehtiva talurahvakohtukorralduse mitmesuguste sätete;
- 2) politsei-halduses mõisapolitsei praeguse organisatsiooni ja kompetentsi kaudu;
- 3) majandushalduses mõisnike praeguse mõju kaudu vallakogukonna majanduslikule administreerimisele

Kindralkuberner teeb omalt poolt ettepaneku:

- Kõik kogukonna majanduslikud küsimused anda täielikult ja eranditult kogukonnakoosolekute (täiskogud) kompetentsi ning neile lisaks ka mõned ülesanded nekrutikohustuse, maksunduse ja vallametnike kontrollimise alalt.
- Kogukonnakoosolekust osavõtjate arvu soovitakse piirata nii, et sinna pääseksid üksnes taluomanikud ja -rentnikud, maata rahval oleks aga kõigest üks esindaja umbes 20 täisealise maksumaksja kohta.
- Kogukonna täidesaatvale võimule soovitab kindralkuberner anda rohkem iseseisvust. Senise kahe üheõigusliku eestseisja asemel tuleks Liivimaa valdades ametisse panna üks suuremate õigustega ja ühe abiga ning kolme eestseisjaga **vallavanem**.

Tegelikult oli vallakogukonna reformi projekt sellel kujul, nagu kindralkuberner ta Peterburi esitas, Balti Saksa ringkondade laialdase kollektiivse

töö vili, millest võttis osa kuni 200 isikut. Olgugi, et neist enamiku kaastöö piirdus üksnes kriitiliste märkuste tegemisega, jäi otseste koostajate hulk veel küllaltki arvukaks. See tõsiasi näitab, kui tähtsaks pidasid balti sakslaste ringkonnad vallareformi seaduse projekti väljatöötamist. Võib üsna julgesti väita, et seni polnud ühegi teise seaduse projekti väljatöötamiseks nii laialdast ametnike hulka mobiliseeritud. Ainukesed, kes eemale jäeti, olid need, kelle jaoks seda uut seadust tehti – talupojad. Pingutustest hoolimata ei jõudnud kindralkuberner ja rüütelkonnad siiski kõigis üksikasjus kokkuleppele. Sellepärast lisati 20. jaanuaril 1866 Siseministeeriumi saadetud vallaseaduse projektile ka aadli kritiseerivad märkused.

Läänemeremaade Komitee kui kõrgem eriorgan Baltikumi küsimustes pani ette kehtestada uus seadus 1. oktoobril 1866 ajutiselt, katseks, tähtajaga kuus aastat.

19. veebruaril 1866 – sisekubermangudes pärisorjuse kaotamise viiendal aastapäeval, kinnitas Aleksander II Balti kubermangude vallaseaduse projekti ja Läänemeremaade Komitee selle ettepaneku.

Vallakogukonna seaduse tõlkis tallinna murdesse Fr. R. Kreutzwald, mille eest talle anti teenetemärk. Seadus trükiti kõige enne Eestimaal (Tallinnas) pealkirja “Makogukonna Seadus Baltia-merre kubbermangudele: Ria-, Tallinna- ja Kuramale” all. Liivimaal avaldati seadus 25. mail 1866 kubermanguvalitsuse patendina nr. 37 üheaegselt saksakeelse tõlkega.

Vallaseaduse elluviimiseks andis uus kindralkuberner krahv Eduard Baranov 29. juunil 1866 erilise teostamisinstruktsiooni. Vallakogukonna reformi oluliseks osaks on ka 11. juunil 1866 keisri poolt kinnitatud Läänemere kubermangude valdade heaolureglid, mis kehtestati samuti alates 1. oktoobrist 1866, katsena kuueks aastaks.

Kuidas hinnati omal ajal vallareformi, mida oodati temast? Üsna varsti olid kahtlejad (eelkõige mõisnikud), kes kuulutasid ette talupoegade võimetust omavalitsuse alal, mõisnike autoriteedi kadumist ja igasuguste korratuste tekkimist, sunnitud oma arvamust muutma. Juba reformi tegelik ellu rakendamine, eriti uute organite loomine 1. oktoobrist 1866 kuni 1. jaanuarini 1867 kulges üldiselt rahuldavalt ega toonud mingeid suuremaid korratusi.

Eestikeelses ajakirjanduses, niipalju kui seda oli, leidis reform põhimõtteliselt väga heatahtlikku vastuvõttu, isegi liialdatud ülistamist. Nii arvas Eesti Postimees, et “uus koggokonnaseadus on meie wanna seadusse kõrvas otsekui klaas akkendega kamber rehhe toa kõrvas”, ta on “jälle hea tükikesse meie seisust kerkida lasknud” ja on “wägga kallis assi; sest temma seab rahwast ennam omma jalgade peale, et wõib isse ennast omma wallitud meeste läbbi wallitseda”. Mõistagi lisandusid sellele ka mõned konkreetseid soovitusi ja ettepanekuid, eriti väiksemate valdade ühendamiseks ja valla-

majade ehitamiseks mõisaist eemale. Avaldati isegi arvamust, et seadus on ajast tublisti ette jõudnud ja võiks koguni Preisi seadusandlusele eeskujuks olla. Üksikuist rakendamisel esinenud puudustest ja talupoegade kogenematastest hoolimata loodetakse, et ka siin kulgeb areng “läbi öö valgusele”.

Kõrge hinnangu 1866. aasta kogukonnareformile, eriti aga uuele vallaseadusele andis C. R. Jakobson.³¹ Ta nägi temas uue ajajärgu algust rahva ajaloos, võrdles teda päikesega ja osutas tema rakendamise positiivsetele tulemustele. “Kümne aasta eest tagasi,” kirjutas C. R. Jakobson 1878. aastal, “kui uus seadus välja tuli, vallad mõisade alt lahti ja omaenese valitsusele said, siis oli nagu suur koorem iga meie maa ausa inimese südame pealt ära võetud. Eesti rahvas hõiskas, sest nüüd alles oli tõsine vabadus kätte tulemas, mida siinamaale ainult nimepidi meie maal oli tuntud. Mitmelt poolt kardeti, et asjad nüüd kohe kõik täitsa nurja saaksid minema. Kõik läks aga paremini edasi, kui keegi ette oleks uskuda võinud.”

Niipalju kui C. R. Jakobson olevat rahvaga kokku puutunud, leidnud ta, et viimase hinnang vallareformi kohta olnud alati positiivne. “Kusagil ei ole meie teist otsust meie kogukondade isevalitsuse kohta kuulnud ega lugenud,” kirjutas ta 1880. aastal, “kui üksi seda, et asjad meie kogukondades uue seaduse all paremini edasi on läinud, kui seda keegi ette võis arvata.”

Kohaliku omavalitsuse olulisust ilmestas Jakob Hurda kõne esimesel Üldlaulupeol 1869. aastal Tartus öeldu: “Meil eestlasil on nüüd omad iseäralised ja omasugused vallavanemad ja muud ametmehed. On meil rahva heaks midagi soovitav, siis rääkigem nendega asja häste läbi ...”.

Viljandi Eesti Lauluselts Koit kirjutas avalduses otseselt, et “meie kallid uus kogukondade seadus, mis, nagu meie Eesti rahva tõsine eluõnne alus, juba nähtawalt palju tulu on toonud...”. Viljandi Eesti Põllumeeste Seltsi aadressis, mis kannab tema esimehe C. R. Jakobsoni jt allkirja, rõhutatakse: “Meie talupoegade elu on ennast wiimaste aastate sees ütle mata suurelt muutnud, ning nimelt sellest ajast saati, kus meie wallad oma walitsuse ise enese kätte saiwad ...” Ainult tänu uuele vallaseadusele said tegelikus elus võimalikuks mõnedki seni ennekuulmatud tõsiasjad. Orajõe kogukonnakohus näiteks kihutas 1884. aastal reformieelse õiguse alusel kohtulaua taha kippunud paruni sealt minema ja sarjas ta õige rängasti, kuid ometi osavasti läbi.

Alus eestlaste elu uuele enesekorralduse etapile oli loodud. Edasi sõltus suures osas kas sellega ka sisuliselt toime tuldi – ajalugu näitab et kokkuvõttes suurepäraselt. Suur tänu neile kõigile. Tänu meie eelnevate põlvkondade vaimujõule ning visadusele loodi Eesti Vabariik ning koos nõukogude süsteemi likvideerimisega asuti selle ka taastasime – mõlemal juhul vundamen-

31 Ta oli ka ise valitud valla kirjutajaks ehk valla kõrgemaks ametnikuks

dis kohalik omavalitsus, mille loomisel ja arendamisel oli 1866. aasta nn vallaseadusel ülimalt suur osatähtsus.“

Sulev Lääne esitas varem MTÜ Polise ja partnerite poolt koostatud kahe dokumendi projektid ja tegi ettepaneku neid arutada ja vastu võtta Omavalitsuspäeva pöördumine Riigikogu poole ja asjakohane deklaratsioon. Omavalitsuspäeval osalejad kiitsid peale arutelu ja täpsustusi dokumendid heaks ning andsid nendele ka allkirjad.³²

Pöördumine edastati adressaatidele ning järgnevas mõttevahetuses on leitud, et Eesti omavalitsused väärivad oma riiklikku tähtpäeva. Oluline on nüüd leida sobiv juriidiline lahendus ja esitada vastav eelnõu Riigikogu menetlusse. Eelnev peaks olema seda mõistetavam, et pöördumisele Riigikogu poole on alla kirjutanud ka Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse mitmed esindajad.³³

Eesti I Omavalitsuspäeva resolutsioon

Toomas Hendrik Ilves, Vabariigi President

Kersti Kaljulaid, Vabariigi President

Eiki Nestor, Riigikogu esimees

Taavi Rõivas, peaminister

Omavalitsusjuhid

Austatud Eesti Vabariigi President, Riigikogu esimees, peaminister ja omavalitsusjuhid

Meie, 4. oktoobril 2016 Riigikogu Konverentsikeskuses toimuval Eesti I Omavalitsuspäeval osalejad, arvestades meie kohaliku omavalitsuse pikaajalist traditsiooni ja suurt panust Eesti Vabariigi loomisse, taastamisse ning arengusse, võttes vastu käesoleva resolutsiooni, teeme ettepaneku:

Kokku kutsuda Eesti II Omavalitsuspäev 2017. aasta sügisel enne volikogude valimisi.

Arvestades Riigikogule tehtud ettepanekut muuta 1. oktoober riiklikuks tähtpäevaks, Omavalitsuspäevaks ning lähtudes asjaolust, et haldusreformi seaduse vastuvõtmise ja selle realiseerimisega muutub Eesti kohaliku omavalitsuse struktuur oluliselt peale 2017. aasta volikogude valimisi, peame vaja-

32 <http://www.emovl.ee/koostoo/sisekoostoo/polis/>

33 <http://www.emovl.ee/koostoo/sisekoostoo/polis/>

likuks analüüsida Eesti taastatud kohaliku omavalitsuse süsteemi arenguid perioodil 1989–2017 ning seada täpsemad sihid edaspidiseks.

Ettepanek on II Omavalitsuspäev korraldada 1924. aasta I omavalitsuskongressi eeskujul. Sellega jätkaksime 1924. aasta traditsiooni, kuna ka siis osalesid ühises arutelus nii riigi- kui ka kohaliku omavalitsuse juhid.

Peame vajalikuks koostöö süvendamist ning ühiselt lahenduste leidmist nii Eesti omavalitsuse ajaloo, arengu analüüsi ja jäädvustamise aspektist kui ka kohaliku omavalitsuse tulevikuga seonduvalt.

Parimate soovidega,

Eesti I Omavalitsuspäeval osalejad

Hea meel on märkida, et nii Eesti riigi kui ka omavalitsuste esindajad, teadlased, Läti ja Soome esindajad ja paljud teised on Omavalitsuspäeva ideed toetanud ning seetõttu Eesti II Omavalitsuspäev 26.09.2017 Tallinnas Kalevi Spordihallis ka toimub. Paljuski just eelnevast inspireerituna algas käesoleva kogumiku koostamine ning Omavalitsuspäeva korraldajatel ja kogumiku toimetusel on kõigile jõu ja nõuga kaasa aidanutele edasi anda suurim tänu.

Üheks omavalitsuste suurürituseks on kujunenud Linnade ja Valdade Päevad. Aastal 2017 toimusid Linnade ja Valdade Päevad juba 13. korda. Esialgse mõtte korraldada Eesti omavalitsuste juhtidele ja spetsialistidele kahepäevane koolitusüritus, et vahetada päevakajalist ja vajalikku infot kohaliku omavalitsuse arengusuundadest ning probleemidest, pakkus välja Soome firma Globex OY esindaja Jarmo Siekkinen, kes oli aastaid koostöös Soome omavalitsusliiduga korraldanud analoogset üritust (Kuntamarkkinat) Soome omavalitsustele. Globex OY omas ka messide korraldamise kogemust Eestis, tehes koostööd Taveco Disain OÜ-ga. Koolitusürituse kontseptsioon nägi ette, et samaaegselt toimuvad konverentsikeskuse saalides erinevaid teemasid käsitlevad töötoad, kus kogemusi ja teadmisi jagavad tunnustatud ning oma valdkonda hästi tundvad lektorid. Üritusele lisaväärtuse andmiseks kavandati konverentsikeskuse vabale alale messistendid, et firmadel ja ettevõtetel oleks võimalus omavalitsuste esindajatega vahetult suhelda ning oma tooteid ja teenuseid tutvustada.

Esimesed Linnade ja Valdade Päevad toimusid 17.–18. veebruaril 2005. aastal Tallinnas Hotell Olümpia konverentsikeskuses. Organisatsioonilise külje ja ettevõtete kaasamise eest kandsid hoolt Globex OY ja Taveco Disain OÜ. Seminaride sisupool ja lektorite leidmine olid Eesti Linnade

Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Tallinna linna koordineerida. Kõik algsed koostööpartnerid (välja arvatud Globex OY) jätkavad tänaseni koos ning annavad oma parima, et pakkuda omavalitsustele võimalust kord aastat koguneda nii uute teadmiste saamiseks kui ka kogemuste vahetamiseks, samuti kolleegidega ühiste probleemide arutamiseks ja edulugudega tutvumiseks. Ettevalmistused iga järgmise linnade ja valdade päevade korraldamiseks algavad juba eelmise aasta sügisel. Igal aastal on esmalt arutelu all võimalikud teemad, millega töötoad sisustada. On teemasid, mis on aktuaalsed ja korduvad aastast-aastasse (haridus- ja kultuurielu korraldus, sotsiaaltöö, kohalik omavalitsus ja finantsid, haldusreform, keskkond ja säästev areng, e-teenused, energiamajandus, linna/valla majandus), kuid võimalusel lisatakse alati ka uusi päevakajalisi teemasid.

Esimesele üritusele lisas kaalukust Eesti Vabariigi Presidendi Arnold Rüütli osalemine ja ettekandega esinemine. On väga meeldiv, et ka sellest on saanud traditsioon, sest kõikidel järgnevatel aastatel on Vabariigi President linnade ja valdade päevade avamisel sõnavõtuga esinenud: aastatel 2007–2016 tegi seda president Toomas Hendrik Ilves ning 2017. aastal president Kersti Kaljulaid.

Traditsiooniks on kujunenud ka debatt Riigikogus esindatud erakondade esindajate osavõtul. Erakondade sõnumid on olulised mitte ainult erinevatele sotsiaalsetele rühmadele, vaid ka kohalikele omavalitsustele ja omavalitsussüsteemi arengule tervikuna.

Kõikide senini peetud Linnade ja Valdade Päevade seminaride ettekangetega on võimalik tutvuda omavalitsusportaalis <http://portaal.ell.ee/18641>

Eesti omavalitsussüsteemi taastamisest ja arengust – õigusruumist, analüüsisist ning haldusreformidest

Sulev Lääne
Sulev Mäeltsemees
Raivo Vare
Kersten Kattai

I EESTI OMAVALITSUSSÜSTEEMI TAASTAMISE ÕIGUSRUUMI KUJUNEMISEST JA HALDUSREFORMIST

Iseseisvuse taastanud Eesti Vabariigi esimene õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli märkis oma ettekandes President Lennart Meri ja tema enda algatusel kokku kutsutud kohtumisel omavalitsusliitude juhtide ja valdkonna teadlastega 1996. aastal Kadriorus, et meie riik ei tule tühjalt kohalt ega toimi sõltumatuna ümbritsevast maailmast (enim tsiteeritud mõte). Kohtumise eesmärgiks oli omavalitsuste valdkonna sisuliste küsimuste analüüs. Samuti seisukoha kujundamine – kas ja kuidas Vabariigi President kohalike omavalitsustega koostööd jätkab. Tulemuseks oli Presidendi ja omavalitsuste koostööfoorumi algatamine, mida kõik järgnevad presidendid erinevates vormides on ka edaspidi kasutanud.³⁴

1. Meie ei tule õiguslikus ja praktilises mõttes “tühjalt kohalt” ega toimi “sõltumatuna” ümbritsevast maailmast. Esiteks oleme “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 muinasmaakon-

³⁴ Eerik-Juhan Truuväli, Eesti Vabariigi õiguskantsler *Õiguslikust regulatsioonist kohaliku omavalitsuse valdkonnas*. Omavalitsusteave Nr 2(6)/96, mai. Eesti Linnade Liit

dade, kihelkondade ja külade imepäraestest ajaloolistest seostest tänase päevani, rääkimata sellest rollist, mida kohalikud omavalitsused on mänginud 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.

2. Eesti õiguskultuur ja praktika tunneb väga tõsiselt teoreetilist kogemust ning erinevaid lähenemisi kohalikele omavalitsustele. Sajandi esimese poole Eesti kohaliku omavalitsuse valdkonna õigussüsteem ning praktika lähtus paljuski varasemast õigusloomest. Samas lisandus juba 1917. aasta Eestimaa kubermangu autonoomiaseaduses ning veelgi enam diskussioonides Asutava Kogu päevil ka teistsuguseid lähenemisi viise. Ühe sellise näitena võibki tuua 1920. aasta Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvi 75: “Omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi”. Sisuliselt tähendas see, et omavalitsust nähti kui riigi valitsemisvõimu koostisosa, kellel oli küll oma esinduskogu ning õigus oma ülesannete täitmiseks võtta maksusid... Samas oli ta mitmete arvates enam fakultatiivse institutsiooni sarnane, ilma oma, riigivõimust lahutatud iseseisva kompetentsiga. Tulemuseks oli aastaid kestnud diskussioon kohaliku omavalitsuse koha ja rolli üle ühiskonnas. Välja töötati mitmeid kohaliku omavalitsuse seaduse eelnõusid, sh erinevaid variante kaaluti maakondlikul tasandil kuni selle kui juhtimis- ning haldustasandi likvideerimiseni, kuid olemasolevate teoreetiliste vastuolude ning praktilise riigivõimu teostamise keerukuste tõttu jäid terviklikud õigusaktid ning reformid kuni 1938. a põhiseaduse kehtestamiseni realiseerimata.”

Asudes 1980-te aastate teisel poolel Eesti omavalitsussüsteemi taastama, tuli alustada paljuski tühjalt kohalt, kuna kehtivast süsteemist ei olnud midagi üle võtta. Kuidas luua uus demokraatlik avalik haldus – see oligi üks 1980. aastate lõpu ja 1990. aastate alguse arutluste olulisemaid küsimusi. Lähtusime algselt just varasemast kogemusest, sh Eesti Vabariigi 1920. ja eriti 1938. põhiseadusest ning vallaseadusest (1937), linna- ja maakonnaseadustest (1938). Eesti oli olnud küll nn Idabloki üks regionaalse halduse arendamise teaduskeskusi, kuid teadmisi ja oskusi demokraatliku maailma avaliku võimu, sh õigusruumi ja halduse toimimisest nappis väga. Samas lisandus kogu aeg inimesi, kes soovisid senise süsteemi ja elukorralduse põhimõttelist muutmist, kes olid huvitatud sellest, et ümbritsev stagneerunud keskkond saaks demokraatlikuks ja efektiivselt toimivaks ühiskonnaks. Tekkis mõte, et teeks ajaloolisele kogemusele toetudes vastupidiselt sellele, mis 1940. aastal algas. Loomulikult ei õnnestunud teha kõike nii, nagu kirjatükidest sai loetud ja nüüd tundub siis 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 IULA-ga (Ülemaailmne Kohalike Omavalitsuste Liit).

Arvestades eelnevat, asuti nüüd võimalusi ja uusi arenguid arvesse võttes kuni 1940. aastani toimunud asjakohaste institutsioonide ja koostöövormide taastamisele ning arendamisele. Omavalitsusliikumises, nii nagu Eesti ühiskonnas tervikuna, saabus põhimõtteline pööre 1988. aastal. Koos vastavate küsimuste sisulise läbitöötamise taseme kasvuga muutus ka see teema üha aktuaalsemaks kohtumistel erinevates Eestimaa paikades. Samuti arenes valdkond teadusliku mõtte osas, näiteks TA Majanduse Instituudis, Mainori IME probleemnõukogu, Tartu Ülikoolis, Pirgu Arenduskeskuses, Tallinna Linnauurimise Instituudis, jm. Ka Toompea ja Kadrioru võimukoridorides räägiti üha enam avalikult uuest avaliku halduse mudelist ja asuti koostöös huvitatud osapooltega sisulisi muudatusi ette valmistama. Suur osa avalikuse tähelepanu võitmisel ja huvi tõusul uue avaliku võimu loomise mudelite otsingute ja vastavate analüüside vastu oli kindlasti IME programmi ettevalmistamisel ja sellega seonduvatel diskussioonidel. Samuti tekitas suurt vastukaja Eesti kodanike komiteede liikumine eestvedajad Tunne Kelam, Eve Pärnaste, Trivimi Velliste, Mart Laar, Sirje Endre, Kalle Jürgenson, Jaanus Raidal jt ning koos sellega kuni 1940. aastani kehtinud riigi ja kohaliku omavalitsuse õigusliku baasi, haldusterritoriaalse mudeli ja praktilise võimu korraldamise mehhanismi tundmaõppimine. Lisaks endisaegsele kättesaadavale kirjandusele ja siis kehtinud õigusaktide analüüsile olid eriti tänuväärsed kohtumised inimestega, kes kuni 1940. aasta juunipöördeni olid aktiivsel tegeval riigi- ja kohaliku omavalitsuse valdkonnas.

Samas ei olnud mitte kõik ühte meelt; samuti olid vahepealsete aastate jooksul paljuski unustusehõlma vajunud endisaegsed mõisted ja nende sisu. Nii mõnelegi oli ka riigijuhtimise tasandil vastavate muudatuste ettevalmistamine lausa arusaamatu ja vastuvõetamatu. Arengud olid siiski õnneks pöördumatud. Rõõmu sai tuntuks tagantjärele pealtnäha isegi kõige väiksemast muudatusest. Nii avaldas näiteks ajakiri Kultuur ja Elu 1988. aasta nr 6 väikese nupu, milles tituleeris Lembit Kaljuveed “Rakvere maavanem, rajooninõukogu täitevkomitee esimees”. Mõistete ja nimede teema oligi algsest selgelt üle politiseeritud, kuna nii mõnigi nägi selles kehtiva nõukogude süsteemi lammutamist – olgu selleks siis mõistete vald / vallavanem ja maakond / maavanem või Kingissepa rajooni ja linna asemel Saare maakonna ja Kuressaare linna taastamine jne. Tegelikult see ju oligi väikeste tükikeste haaval raudse eesriide lammutamine ning seda eelkõige rahva vaimses mõt-

tes, millega koos käis oma riigi ja algselt eelkõige omavalitsuse süsteemi taastamine. 1989. aasta suvel ja sügisel, kui kaitsti (Sulev Lääne, Enn Markvart, Raivo Vare, Sulev Mäeltsemees jt) uut kohaliku omavalitsuse aluste seaduse eelnõud (nn aluste seadust) Vabariigi Valitsuses, aga eriti Ülemnõukogu Preisiidiumis. Seaduse eelnõu praktiline ettevalmistus oli alanud juba sama aasta kevadel ning nüüd tekkis juba laiem diskussioon nii omavalitsuse õigusliku ja poliitilise sisu, korralduse, valimiste, terminite jne üle. Eelnõu avaldati ajakirjanduses, selles olustikus nn üldrahvalikuks aruteluks. Olukord oli kohati vägagi muutlik. Näiteks kerkis päevakorda otsene küsimus – kas te soovite oma seaduse ja tegevusega likvideerida nõukogude võimu ja kehtestada sõjaeelse korra koos vastavate poliitiliste, õiguslike ja halduslike struktuuride, oma terminitega jne. See ju meie eesmärk oli ja me ei saanud survele järele anda ega kavatsenud seaduses midagi muuta. Seaduse eelnõus oli aga lisaks volikogu, vald, maakond jne veel üks termin, mis tekitas mõnedes tollastes otsustajates otsesest vastuseisu – valla ja linna asutav kogu. Nii nimetasime eelnõus esimest organit, mis pidi valimiste tulemusena esimesel tasandil seniste külanõukogude asemel üleminekuperioodil kohapeal võimu teostama kuni tegelike kohalike omavalitsuste funktsioonide täies mahus üle võtmiseni ja nende praktilise täitma asumiseni. Asutava kogu mõistet aga keelduti täielikult tunnustamast ja seaduse edasise menetlemise võimaldamise huvides tuli vastavad sätted ühe öö jooksul ümber kirjutada. Seaduse eelnõu aitas kaitsta ka esimene, kuni 1940. aasta juunisündmusteni kehtinud süsteemi kogemuse baasil ettevalmistatud ja ametlikult 8. augustist 1989. aastal vastu võetud uue avaliku halduse loomise õigusakt – Ülemnõukogu otsus “Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSVs”, milles sätestati, et 1990–1994 tuleb läbi viia haldusreform, mis peab hõlmama:

“1) rahvavõimu vabariigisisese detsentraliseerimise omavalitsuslikele juhtimistasanditele ning riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiirilise eristamise;

2) territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimise. Haldusreformi alustamise tähtajaks on 1. jaanuar 1990 sellest hetkest jõustuva seadusandluse alusel”.

Kehtestati, et: “... haldusreformiga luuakse ... kaheastmeline haldusstruktuur, mis on kogu vabariigi territooriumi ulatuses ühtne ja ühetaoline. Esmase haldustasandi moodustavad omavalitsuslikud vallad, alevid ja linnad, teise tasandi, mis on üheaegselt nii omavalitsuslikuks kui ka riikliku juhtimise regionaalseks tasandiks, maakonnad ja vabariiklikud linnad, kusjuures viimased täidavad samaaegselt ka kohaliku omavalitsuse funktsioone...

Haldusreformi läbiviimise kohtadel tagavad kohaliku omavalitsuse volikogud, mis valitakse eelseisvatel valimistel vastavalt ... seadusele... Seejuures

maakondade ja vabariikliku alluvusega linnade volikogud asuvad tegevusse 1. jaanuarist 1990, valdade, alevite ja linnade kui esmatasandi kohaliku omavalitsuse esindusorganid tegutsevad valimisjärgselt vastavate asutavate kogudena, vastavate valdade, alevite ja linnade omavalitsusliku staatuse kinnitamise hetkest aga volikogudena... Esmatasandi haldusüksuste piirid kuuluvad läbivaatamisele ja korrigeerimisele elanikkonna arvamusest lähtudes vastavate kohaliku omavalitsuse esindusorganite poolt, mille kinnitab ... Ülemnõukogu”.

Samal päeval võeti ka vastu Kohalike rahvasaadikute nõukogude valimise seadus, mis lõi esmakordselt tollastes tingimustes kohalike võimuorganite valimise korra, mis kardinaalselt erines senisest. Seadusega toodi sisse mitmemandaadilised valimisringkonnad, sellega minimeeriti sõjaväe- ja julgeolekustruktuuride esindatuse võimalusi kohalikul võimutasandil jne (täpsemalt on sellest kirjutatud Sulev Mäeltsemehe artiklis).

Mitmetele keerukustele vaatamata õnnestus siiski astuda väga oluline samm uue avaliku halduse mudeli loomisel ja kohaliku omavalitsuse aluste seadus võeti 10. novembril 1989 Ülemnõukogu poolt vastu. Vahepealne eelnõu rahvaarutelu oli toonud üle 70 ettepanku ja märkuse 17 ettevõttelt, asutuselt ja mitmesugustel kohtumistel osalenutelt ning 11 üksikisikult. Seaduse eelnõu olid ette valmistanud: T. Anton, E. Markvart, M. Kaldmäe, T. Kirss, A. Lauren, S. Lääne, M. Moll, S. Mäeltsemees, U. Nõu, A. Paltser, I. Preeks, I. Selge, T. Torgo ja R. Vare. Algselt oli mõte luua kaks konkureerivat seaduse eelnõu (Tallinna ja Tartu) ja nendest siis parem või lõpuks sünteetitud eelnõu koostada, aga aeg surus peale ja eelnõu koostati ühiselt nn Tallinna grupi baasil.

Valitsuse juht Indrek Toome märkis oma Ülemnõukogu kõnes, esitledes seaduse eelnõud: „...Teine küsimus on see, kas oleme ise selleks valmis. On ju täna esimesele lugemisele esitatud seaduseprojekt sisuliselt esimene IME seaduspaketi põhilistest seadustest. Lisaks on omavalitsusseadus kõige otsesemal moel seotud maksu, eelarve, omandi, ettevõtluse ja paljude teiste seadustega, mille tekste me veel lugenud ei ole. Siit tuleneb küsimus, kas poleks õigem pisut oodata, et neid üheskoos paketina arutusele võtta. Selles on kindlasti oma loogika. Kuid on teinegi loogika, see, mida meile surub peale aeg. Ja surub halastamatult. 10. detsember, kohalike valimiste päev – see on esimene tähtne päev, mida peame arvestama. Kui me selleks ajaks ei suuda seadusandja autoriteediga öelda, milline on kohaliku valitsuse tegelik võimutäius, milline tema rahakott, millised on majandamistingimused tervikuna – küllap, pole siis põhjust kõnelda ka sisulistest valimistest. Seda esiteks. Teisalt, eelnimetatud seaduste endi väljatöötamisele saab oluliselt kaasa aidata just kohalike

omavalitsuste aluste kui raamseaduse vastuvõtmine. Haldusreformi elluviimise mõõtühikuks pole nädalad ega kuud. Maailemapraktika veenab üheselt: realiseerimisega mõõdetakse aastatega. Küll aga vajame raamseadust nii kiiresti kui võimalik, et käivitada haldusreformi, luua baasi teiste seaduste väljatöötamiseks. Selline oleks lühidalt mu mõttekäik, et veenda ennast, et püüda veenda teid: aeg on küps seaduseprojekti arutamiseks. Täna algab IME seadusandluse praktiline läbivaatamine vabariigi parlamendis. Enam kui paarikümnes valitsuse töögrupis valmistatakse ette paljusid analoogilisi seaduseelnõusid. Milline peaks olema lühim, kuid kindlasti põhjalik, vigasid välistav tee nende arutamiseks, vastuvõtmiseks ülemnõukogus? Ka selle üle peaksime mõtlema.”³⁵

Seega oli Eesti uuel kohalikul omavalitsusel ees mitte ainult Lääne demokraatia mõttes kohaliku elu korraldamise ja teenuste osutamise ülesanne, vaid tunduvalt laiem roll – olla esimene oma riigi avaliku võimu institutsioon ja koos sellega olla riigi üks alustala ning samuti tagada teiste ettevalmistatavate reformide praktiline elluviimine. Veelgi olulisemaks tegi aluste seaduse võimalikult kiire vastuvõtmise asjaolu, et Moskvas valmistati ette NL kohaliku omavalituse korralduse aluste seaduse eelnõu ning meie soov oli Eesti oma seadus enne vastu võtta ja valimised korraldada, st luua oma Eesti omavalitsussüsteem ning koos sellega mitte anda võimalust sõltuda Moskva (sh täiendavast Eesti sisesest) survest (kohalike valimiste ja eriti valijaskonna küsimused olid niivõrd oluliseks kujunenud, et vastavasse õigusruumi muudatustesse Eestis sekkus isegi NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidium).

Nagu hilisematest teadusuuringutest on selgunud, oli Eesti esimene endiste nn idabloki riikide hulgas, kus kehtestati uus õiguslik alus demokraatliku ühiskonna loomiseks – kohalike omavalitsuste loomise ja vastavate esinduskogude valimise kaudu.

Seaduse eelnõu paremaks mõistmiseks veel Indrek Toome eeltoodud kõnest Ülemnõukogus: “Nüüd aga lähemalt seaduseprojektist endast. Õeldakse, et tindil on kaks olulist võimet: väljendada mõtteid ja jätta plekke. Milline on garantii, et tänane seaduseprojekt oma viie peatüki ja 22 paragrahaviga plekivaba on? Mis väärib esiletõstmist seaduseprojektis endas? Rõhutatud on omavalitsuse esmatasandi osa. Ja nii see peabki olema. Me ei saa käsusüsteemi lammutamisel jääda poolele teele pidama. Eesmärgiks pole ju võimu ülekandmine ametkonnalt näiteks Põlva või Viljandi täitevkomiteele, vaid tõeline rahva omavalitsus kohapeal. Efektiivselt saab omavalitsus tegutseda vaid inimesele lähedal, olgu selleks siis väikelinn või vald. Ent rahvavõimu kohtadel tuleb alles luua. Seda ei saa teha ilma reaalse õigusliku aluseta. Just seepärast on seaduseprojektis suhteliselt suur organisatsiooniliste

35 Indrek Toome. 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest. Kogumik. Tallinn 2015

sätete osakaal. Volikogu ainupädevuses olevate õiguste ja kohustuste täpne fikseerimine loob eeldused tegeliku omavalitsuse kujundamiseks kohtadel. Õigus iseseisvale eelarvele, Eesti NSV seadustest lähtuv kohalike maksude kehtestamine, munitsipaalomandi õigusliku režiimi määramine – needki on märksõnad omavalitsuse teel. Omavalitsuse volikogu suhted majandusorganite ja elanikega – siingi on püütud olla konkreetne, seda tänapäeva nõuetest lähtudes. On ju senine rahvasaadikute nõukogu seadus üsna heaks näiteks üldsõnalisusest ja deklaratiivsusest. Nii väljendatakse selles kohaliku nõukogu õigusi pea 20 eri terminiga ja ikka nii, et “võtab tarvitusele”, “tagab” või “osutab kaasabi” ja vaid kolmel korral võib senine nõukogu selle seaduse järgi ka “otsustada”. ... Omaette probleemiks on võimude lahususe küsimus. Palju on kõneldud vajadusest lõpetada «aparaadi» diktaat, seda ka kohalike organite suhtes. Teisalt aga, üleminekuperioodil on omad iseärasused. Siit ka projekti esitajate üks väljapakutud seisukoht, variant, et esialgu oleks mõistlik esmatasandil vastava volikogu esimehe ja valla-, alevivanema või linnapea funktsioonide ühitamine, et tõhusalt vastu seista mõne ettevõtte või majandi majanduslikule survele. ... Projektis on püütud kaasajastada omavalitsusaparaadi tööd. Siingi on tuginetud maailmapraktikale. Näiteks ainujuhi ja kollegiaalse organi – valitsuse vahekord. Uus on ka omavalitsuse sekretäri seisund, tema töö õiguslikud alused ja funktsioonid. Seaduseprojekt näeb ette ka uue organi – kohaliku omavalitsuse revisjonikomisjoni tekke. Võib arvata, et esmatasandil saab uue organi mõju tuntavaks, kuivõrd siin on just omavalitsuse funktsioonid määrava tähtsusega. Probleeme tekib kõrgemal tasandil, kus täidetakse ka riiklikke funktsioone. See tõstatab taas küsimuse riigikontrolli kohast ja funktsioonidest tulevases Eestis. Projektis on veel mitmeid küsimusi, mis vajavad edasist lahtimõtestamist, teadlaste ja praktikute jätkuvat ühistööd. Täpsustamist vajab seegi, kas üritada kõike reguleerida antud seaduseprojektiga või lahendada neid teiste normatiivaktide vastuvõtmisega, ja veel palju muudki. ... Lisan vaid, et arvustada ja hukka mõista üht uuendust või ettepanekut on tuhat korda kergem kui seda pooldada ja edasi arendada... On olemas põhimõtteline vahe tänase haldusreformi ja tolle... vahel, mis tehti 1950. aastal. Tollal kaotati pika ja loomuliku arengu tulemusena loodud vallad ja maakonnad. Asemele loodi 39 rajooni, millest tänaseks on järele jäänud 15. Veidi hiljem loodud 3 oblastit ei püsinud aastatki. Vägisi ei loo. Täna on hea meel tunda, et haldusreformi põhimõtted tervikuna ja samuti ajalooliste, eesti keelele ja kultuurile, traditsioonidele vastavate haldusüksuste loomise kava leiab elanike poolt mõistmist ja tuge. Inimesed, sõltumata rahvusest, tahavad osaleda oma elu korraldamisel, soovivad endale luua turvalist kodu. Just seda soovi peab haldusreformi käik süvendama ja mulle näib, et suures plaanis vastab seaduseprojekt juba täna sellele ootusele....”.

Õhustikku Ülemnõukogus ja tegelikult kogu ühiskonnas ilmestavad näiteks ka Indrek Toomele esitatud küsimused: “V. Malkovski: Kuidas te käsitate paragrahvi 6 punkti 8? I. Toome: Paragrahv 6 punkt 8. Valla-, alevi- ja maavanem ning linnapea peab valdama riigikeelt ja teisi keeli vastavuses Eesti NSV keeleseaduse nõuetele. Keeleseaduse oleme me vastu võtnud ja kui tahame, et meie seadused oleksid vabariigi territooriumil mõeldud kõigile täitmiseks, siis -peame selle punkti siia sisse kirjutama ... N. Zahharov: Miks on uuesti käsutusele võetud vanad terminid vald, maakond, volikogu? I. Toome: Mina isiklikult ei tähtsustaks seda vormiküsimust liialt ja mingil juhul ei politiseeriks seda üle. Läbi aegade on siin Eestimaal, kui loodi omariiklus, kasutatud just neid termineid, rahva ajaloolises mälus on need volikogud ja maakonnad ja vallad kõik olnud siinamaani. Ma arvan, et sellest me saame üsna kergesti ja normaalselt üle, sest siin ei ole midagi sellist, mis võiks olla vastuvõetamatu näiteks muukeelsele elanikkonnale...”

Toodud põhimõtted annavad tunnistust sellest, et loodava kohaliku omavalitsuse mudel lähtus oma olemuselt paljuski kuni 1940. aasta juunipöördeni toimunud põhimõtetest ja edasises arenguprotsessis, lähtudes saadud kogemustest, oli ette nähtud ka valla-, linna- ning maakonnaseaduste vastuvõtmine. Väga oluline oli aga loodud institutsioonide sisuline tegevus – kohaliku omavalitsuse põhiprintsiibid, omavalitsusorganite pädevus ja selle jaotus riigorganitega, institutsioonide moodustamise põhimõtted ja sisemine demokraatia, võimalus luua liite ja ühisasutusi, tegevuseks vajalike rahaliste vahendite tagamine, haldusreformi protsessi edasine kulg jne.

II OMAVALITSUSTE ÕIGUSLIKUST REGULATSIOONIST; ALUSTE SEADUS – ESIMENE SEADUS TEEL EESTI VABARIIGI AVALIKU VÕIMU TAASTAMISEL

Nüüd, kui kavandamisel on koos riigireformi ja haldusreformiga suured muudatused Eesti avalikus halduses, oleks vaja kultuurrahvale kohaselt talletada ka oma käsitletava valdkonna ajalugu – seda nii materiaalses kui ka vaimses mõttes. Mida me oleksime teinud siis, kui meie esivanemad ei oleks analüüsinud Eestis toimuvat ja teiste kogemusi, kirjutanud nendest artikleid, trükkinud ajakirju ja raamatuid? Siis ei oleks ju meil võimalik rääkida Eesti õiguskorra ning omavalitsuse järjepidevusest ja traditsioonist. Millest oleksime me siis õppinud ja ka edaspidi õpiksimise? Loodame, et riigi esindajad seda ka mõistavad, kuna kohalikud omavalitsused, nende liidud ja teadlased on selleks huvi ja valmisolekut juba ilmutanud. Eriline koht kuulub selles osa kindlasti põhiseadusele ning sellega seonduvale.

Käesolevas kogumikus leiab Põhiseaduse Assamblee omavalitsuste toimikonna esimehe Kalle Jürgensoni artikli omavalitsuste peatüki loomi-

sest. Eesti põhiseaduse kohaliku omavalitsusega seonduv analüüs sisaldub ka põhiseaduse kommentaarides.³⁶ Põhiseaduse garantiid on praktikas toimivad ka mitmete Riigikohtu lahendite kaudu. Näiteks on tuntud Riigikohtu üldkogu kohtuotsus 16. märtsist 2010³⁷ kohtuasja number 3-4-1-8-09) seonduvalt Tallinna Linnavolikogu taotlusega tunnistada kehtetuks riigi 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse mitmed sätted. Seejuures otsustas kohus (resolutsioon): Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigust loovate aktide andmata jätmine, mis:

1. sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud;
2. eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigielarvest.

Eeltoodud kohtuotsus ei ole oma aktuaalsust kaotanud ka täna ning väga oluline oleks selle põhjalik analüüs nii õigusteoreetilisest kui ka praktilisest aspektist lähtudes. Tegelikult oleks vajalik tunduvalt enam sisulist tähelepanu pöörata põhiseaduses toodud põhimõtete praktilisele realiseerimisele. Kõige olulisem on aga selles protsessis vast see, et pidevalt iga otsustuse või toimingu juures oleks meele, milleks me seda kõike teeme, milleks on vaja näiteks haldusmenetluse seadust ja head halduse tava või miks ühiskonnas avalik võim üldse loodud on. Vastuse annab siin lisaks õigusnormidele, Riigikohtu asjakohastele lahenditele väga kontsentreeritud kulul jällegi paljuski põhiseadus, konkreetsemalt selle § 14 (kus tuleb esile kohaliku omavalitsuse eriline roll meie ühiskonnas, sest loendis ollakse koos traditsiooniliste võimu kolmikjaotuse osapooltega): “§ 14. Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.”

Siinjuures võib jällegi leida nii mõndagi kasulikku meie oma ajaloolisest kogemusest, kuna diskussioon omavalitsuse olemusest, kohast ühiskonnas, korraldusest jne on aastaid olnud üheks oluliseks valdkonnast nii Eestis kui ka mujal maailmas. Teemaga haakub näiteks jätkuvalt aktuaalne nn omavalitsustasandite küsimus, sealhulgas seonduvalt maakonnaga. Eelnevale viitab ka oma 1991. aastal Põhiseaduse Assambleele saadetud seisukohtades Assamblee ekspert Sulev Lääne³⁸.

36 www.pohiseadus.ee

37 <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09>

38 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest. Kogumik. Tallinn 2015

Mõtteid seoses Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõuga Sulev Lääne, Põhiseaduse Assamblee ekspert; esitatud Põhiseaduse Assambleele „...1920.a põhiseadust välja töötanud Põhiseaduskomisjoni kogemustest (J. Jans'ilt): “Mag. Kliimanni väide, et Põhiseadus ei garanteeri omavalitsuse olemasolu, on ekslik. Mina mäletan vaidlusi ja seisukohavõtmisi Põhiseaduskomisjonis. Ühel häälel võeti komisjonis otsus vastu, et omavalitsusühikud on maa- ja vallavalitsus. Kui projekt valmis oli ja Asutavale Kogule esitati, vahetas tööerakond oma esindajaid komisjonis - uuteks esindajateks tulid hr. Strandman ja Anderkopp, kes vaidlesid projektile kolmandal lugemisel vastu - ja vaidlus oli just maaomavalitsuste küsimuse puhul -, kuid nemaadki ei pooldanud absoluutset maaomavalitsuste kaotamist, mis oleks tol ajal igatahes furoori tekitanud, vaid pooldasid maaomavalitsustele mingit surrogaati - sihtühingut. Kuid nende arvamused ei leidnud poolehoidu.” Vaidlused kestsid nendes küsimustes (Põhiseaduse §75-77) kogu Eesti Vabariigi perioodi, k.a. 1938. a. põhiseaduseni, eriti aga selle alusel vastuvõetud valla-, linna- ja maakonnaseaduseni, mis tegelikkuses kehtestasid Eestis “tsentraliseeritud kohaliku omavalitsusliku süsteemi”, millega kaasnes riigigorganite, eriti Siseministeeriumi üliulatuslik järelevalveõigus. Selle aastatepikkuse poleemika kohta kirjutas selgelt hr. S. Csekey artiklis “Omavalitsuste reform Eestis”: Tsentristlik suund nõuab täielikku maaomavalitsuste kaotamist. Nende õigused tuleks kanda keskhalduse kohalikkudele ametnikkudele, olgu see kohalik politseiprefekt või seks eriti nimetatud maakonna esimees, kellel oleks veel lisandada vallaomavalitsuste esindajaist koosnev nõuandev (seega mitte otsustav) organ. Selle suuna kõrvalliik tahab näha praegust maaomavalitsust üldjoontes endisel kujul, kusjuures aga selle esimees oleks riigivalitsuse poolt nimetatav ja varustatud oluliselt suuremate õigustega, näit. vetoõigus maavolikogude otsuste suhtes. Radikaalse detsentraliseeriva suuna järgi tuleks maaomavalitsuste kõrvaldamisega maavalitsuste õigused jagada valdade ja riigi või selle kohalikkude ametnikkude vahel. Siinjuures tuleks riigile usaldada kohal ainult need ülesanded, millega vallad ise toime ei saa. Kogu maakonda puutuvate asjade lahendamiseks tuleks perioodiliselt kutsuda kokku valdade esindajaist koosnev otsustav kogu. Sama suuna eriliik nõuab niihästi maa- kui ka vallaomavalitsuste kaotamist ja nende asemele ainsa uue territoriaalselt kui ka administratiivselt maakonnale ja vallale vahepealse organi loomist umbes kihelkonnavalitsuse näol. Kolmas suund esineb Maaomavalitsuste Liidu kavandis ja oleks nimetatav tsentraliseeritud detsentralisatsiooniks. See tahab kõrvaldada riigi- ja omavalitsuse rööbiklust kohal ja nimelt seega, et riigi kohalikud ametiasutised tuleks kõrvaldada ja nende õigused tuleks keskendada valdade ja maaomavalitsuste kättes. Kuna arvamused maaomavalitsuste säilitamise, kaotamise või muutmise küsimusis lahku lähevad, võib seisukohta vallaomavalitsuste suhtes ühtlaseks pidada. Vallaomavalitsused oleksid kogu omavalitsussüsteemi põhialuseks ja olulistest joontes sisemiselt ehitu-

selt säilitatavad, kusjuures ainult väiksemad elujõuetumad vallad naabervaldadega tuleks ühendada. Vallareformi kohta esitas Siseminister Vabariigi Valitsusele 20. märtsil 1928.a. seaduseelnõu, millele järgnes 31. jaanuaril 1930 125 paragrahvist koosnev eelnõu. Et omavalitsusreform tuleks teostada ainuühtlase, selge, sihikindla ja süstemaatilise kava järgi, siis tundub ekslikuna niisugune väljavõte vallareformi alal, enne kui ollakse jõutud selgusele vähemalt põhijoonetes eventuaalse kõrgema astme ülesehituses ja võimkonnas.”

Mõttevahetus, kohati üsna terav jätkus kuni 1938. aasta põhiseaduse vastuvõtmiseni ning samal aastal läbi viidud haldus-territoriaalse reformini.

Oluline oleks siinjuures näidata aastate jooksul toimunud diskussiooni tulemusi, mis väljendusid põhiseaduste omavalitsuse peatükkides:

2. 1920. aasta Põhiseadus

VII peatükk:

§ 76. Omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi.

§ 77. Omavalitsusüksuste esinduskogud valitakse üleüldisel, ühetaolisel, otsekohesel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtete alusel.

§ 78. Omavalitsusüksustel on õigus oma ülesannete täitmiseks maksusid võtta ja koormatusi peale panna seaduses kindlaksmääratud piirides ja korras.

3. 1933. aasta Põhiseaduse muutmise seadus

VII peatükk:

§ 75. Linna, alevi ja valla omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi.

§ 76. Omavalitsusüksuste esinduskogud valitakse üleüldisel, ühetaolisel, otsekohesel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtete alusel.

§ 77. Omavalitsusüksustel on õigus oma ülesannete täitmiseks maksusid võtta ja koormatusi peale panna seaduses kindlaksmääratud piirides ja korras.

4. 1938. aasta Põhiseadus

12. peatükk.

Omavalitsused

1. jagu. Kohalikud omavalitsused

§ 122. Kohaliku valitsemisala korraldamine ja kohalikkude elualade arendamine toimub seaduse alusel kohalikkude omavalitsuste kaudu.

§ 123. Kohaliku omavalitsuse korraldavaks organiks on esinduskogu, kes valitakse üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel. Valijaiks on kohaliku omavalitsuse piirkonda kuuluvad hääleõiguslikud kodanikud, kes omavalitsuse piirkonnas omavad püsivat elukohta või töökohta.

Teise astme omavalitsuste korraldus ja nende esinduskogude kujundamise alused määratakse seadusega.

Seaduse alusel võidakse korraldada omavalitsuste liite ja omavalitsuste ühisasutisi.

§ 124. *Kohalikel omavalitsustel on õigus oma piirkonna kohta seaduse alusel ja piires anda määrusi.*

Neil on õigus seaduse alusel oma ülesannete täitmiseks võtta makse ning peale panna koormatisi.

§ 125. *Kohalikkude omavalitsuste lähem korraldus ja järelevalve nende üle määratakse seadusega.*

Laskumata põhjalikkumasse analüüsi, on näha et omavalitsuste roll põhiseaduslikus regulatsioonis on kasvanud nii kvalitatiivselt kui ka kvantitatiivselt. Eelnevat ning ka 1985. aastal heaks kiidetud Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat arvestasime uue Eesti põhiseaduse eelnõu koostamisel ning edasi juba ka valdkonna õigusloomes. Vastavaid arenguid kajastab samuti eeltoodud Assamblee eksperdi Sulev Lääne 1991. aasta seisukoht:³⁹ *Mõtteid seoses Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõuga Sulev Lääne, Põhiseaduse Assamblee ekspert; esitatud Põhiseaduse Assambleele: „Laskumata edasisse teoreetilisse arutellu, toon esile kolm järgimist vajavat põhimõtet:*

1) *Põhiseadus peab olema aluseks Eesti kujunemisele demokraatlikuks riigiks, kusjuures*

- sellega koos peavad olema põhiseadusesse projekteeritud mehhanismid, mis tagaksid riigi sõltumatusse püsivuse vaatamata kõigile võimalikele avalikele või varjatud kriisidele (s.o. ka olukorras, kus ei ole formaalselt alust välja kuulutada erakorralist seisukorda ...)

- riigi ja kohalike omavalitsuste tööjaotus ning -korraldus peab võimaldama tegutseda kohalikel omavalitsustel demokraatia ja kohaliku rahvavõimu garantiina.

2) *Põhiseadus peab tagama põhirahvuse säilimise ja looma tema arenguks maksimaalsed tingimused, tagades seejuures kõigile Eesti Vabariigi elanikele inimõigused ja turvalisuse.*

3) *Põhiseadus peab olema sätestatud nii, et ta ise ei muutuks takistuseks ühiskonna arengus, sh erinevate arenguvariantide realiseerimisel.*

Paljudes põhiseaduse eelnõu kohalikkude omavalitsust käsitlevates seisukohtades on õigustatult viidatud Euroopa Nõukogu poolt heakskiidetud vastavale hartale (edaspidi: harta). Siinjuures aga oleks otstarbekas veelkord rõhutada kahte asjaolu:

a) *formaalne - Eesti ei ole käesoleval momendil Euroopa Nõukogu liikmesriik ning samuti ei ole tema võimuorganid heaks kiitnud nimetatud hartat;*

b) *sisuline - harta II osa §12 “Kohustused” määratleb väga demokraatlikult ning täpselt ka hartale allakirjutanud riigi kohustused, mille järgi see*

39 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest. Kogumik. Tallinn 2015

kohustub täitma vähemalt 20 harta I osa lõiget, milledest vähemalt 10 valitakse loetletud lõigete hulgast (kokku 14). Samuti on väga oluline harta § 13 teine lause.

Käesolevas arengustaadiumis ei ole me tõenäoliselt võimelised täpsemalt formuleerima kohaliku omavalitsuse kohta ja struktuure Eesti ühiskonnas ning seepärast tuleb leppida variandiga, mis jätab võimalikult laia arenguruumi nii praktiliseks tegevuseks kui ka vastavate ühiskondlike suhete õiguslikuks reguleerimiseks seadusandluse kaudu edaspidi, mida lubab ka nimetatud harta § 2.”

Kokkuvõttes on Eesti põhiseaduse kohaliku omavalitsuse regulatsioon garantiide osas vägagi põhjalik, samas aga tuleviku arengute osa avatud. Eelnevale on viidanud ka näiteks Soome valdkonna asjatundjad professor Aimo Rynänen ja Siseministeeriumi omavalitsuste osakonna peadirektor Juhani Nummela⁴⁰. Omavalitsuse põhiseaduslike aspekte on põhjalikult analüüsinud ka Eerik-Juhan Truuväli, Ülle Madise, Allar Jõks, Tõnu Anton, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Kalle Merusk, Vallo Olle, Aare Reenumägi, Jüri Liventaal, Arno Almann, Raivo Vare, Jüri Raidla, Urmas Arumäe, Paul Varul, Ilmar Selge, Enn Markvart, Karl-Wiljam Propst, Indrek Koolmeister, Jüri Pöld, Märt Rask, Jüri Adams jt.

Kaasaegse Eesti omavalitsussüsteemi taastamise lähtedokumendiks aga oli 10. novembril 1989. aastal vastu võetud kohaliku omavalitsuse aluste seadus. Vaid mõned rõhuasetused. Kui senine nõukogude süsteem baseerus sisuliselt sellel, et kohalikud võimuorganid olid “ülevalt” tulnud otsustuste vormistamiseks, olgu need partei- või haldusorganite poolt tehtud, siis nüüd oli aluseks rahva valimistel väljendatud demokraatlik tahe ja enesekorraldus - otsustamine ja haldamine vastava haldusüksuse elanike huvidest ning selle territooriumi arengu iseärasustest ja kohalikest võimalustest lähtudes. Oma pädevuse piires on kohaliku omavalitsuse organid sõltumatud jne. Ülimalt oluline oli asjaolu, et sisuliselt kaotati ka senine vahetu halduslik alluvus, kus nn kõrgem instants võis tühistada alama instantsi otsustusi. Tekkis täiesti uus, nõukogudes süsteemis võimatu olukord, et vaidluse korral, sh riigiga, omavalitsuse institutsioonid võisid pöörduda kohtusse. Praktikast me ei kujutanud küll täpselt ette, kuidas see koheselt kehtivas olukorras realselt toimida võiks, kuna kohtusüsteemis vastavaid reforme veel toimunud ei olnud.

Nüüd võib tunduda kohati ebademokraatlikuna ka seaduse § 12 lg 2, mille alusel maavanem ja vabariikliku linna linnapea kuulus kinnitamisele Eesti NSV Ülemnõukogu poolt hiljemalt ühe kuu jooksul pärast tema nimetamist vastava volikogu poolt. Tema kandidatuuri kinnitamata jätmise korral pidi volikogu nimetama uue maavanema või vabariikliku linna linnapea

40 Juhani Nummela, Aimo Rynänen. Kuntahallinnon vaihtohtot. Helsinki, 1993

kahe nädala jooksul, arvates Ülemnõukogu otsuse vastuvõtmisest, kelle kinnitamata jätmise korral pidi küsimuse lahendama Eesti NSV Ülemnõukogu. Vastav norm sai eelnõusse lisatud arvestades kohtumisi ja mõttevahetusi mitmete poliitikutega. Ühelt poolt väideti, et koos kohalike omavalitsuste liitude loomisega võib muutuda nende roll liiga suureks, kuna oma riigivõimu meil täielikult veel ju polnud. See väide ei leidnud edaspidi kinnitust, sest taasloodud ELL ja EMOL asusid just aktiivselt toetama omariikluse loomise ideed. Samas oli oht, et mitte kõik valimiste tulemused ei pruugi toetada Eesti seaduste täitmist ja omariikluse taastamist. Nii ka praktikas juhtus, kus näiteks peale valimisi Kohtla-Järve Linnavolikogu poolt esitatud linnapea kandidaat asus seisukohale, et kui tekib vastuolu Eesti ja NL seaduste vahel, asub tema juhinduma NL seadustest. Tuginedes eeltoodud sättele Ülemnõukogu ei kinnitanud esitatud linnapead ametisse ning alles teisel katsel sai Kohtla-Järve endale uue, Eesti seadusi tunnustava, aluste seaduse sättele tugineva linnapea.

Olulise tähtsusega oli ka seaduse rakendussäte, § 21 – kohaliku omavalitsuse loomise reglementeerimine ja praktiline haldusreformi läbiviimine, mille aluseks kujunes Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus “Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest” Kuivõrd senised seadused tunnistati kehtetuks, tuli tagada üleminekuperiood ja reaalse haldusprotsessi korraldamine. Selleks nähti ette, et teise tasandi kohalik omavalitsusüksus täidab esmatasandi kohaliku omavalitsusüksuse funktsioone aluste seaduse § 21 lg 1 toodud normatiivaktidega sätestatud ulatuses kuni vastava esmatasandi haldusüksuse omavalitsuse juriidilise tunnustamiseni eelnimetatud normatiivaktidega määratud korras. Viimati toodud säte tekitas aga praktikas mitmeid probleeme ning võimu detsentraliseerimisprotsess riigi kesktasandilt regionaalsele ja sealt esmatasandile ei kulgenud sugugi valutult (sellest täpsemalt Sulev Mäeltsemehe artiklis).

Eeltoodu oli ka üks põhjus, mis tingis edaspidi EMOL-i kõrvale Eesti Valdu Asutava Liidu loomise (EVAL). Samas olid uue avaliku halduse mudeli aktiivsed ettevalmistajad ja realiseerijad just kohalike omavalitsuste liidud. ELL, EMOL ja EVAL olid selles protsessis väga olulise tähtsusega, osaledes ühtlasi nii mitmeski aspektis laiemalt Eesti sisepoliitikas ja välistes arengutes. Samas oli ka reformi taktikale vastuseisjaid. Ühest küljest seondus see detsentraliseerimise põhimõtte mitte mõistmisega või siis kohati isegi sellega mitte nõustumisega.

Kuigi kohaliku omavalitsuse aluste seaduses oli ette nähtud kahetasandiline kohalik omavalitsus, oli seaduse loogika paljuski suunatud tugevate esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuste loomisele. Ühe- või kahetasandiline kohalik omavalitsus oli tol ajal peamisi vaidlusteemasid ja ega see pole lõppenud tänini. Ka tulevikus tuleb meil arvestada, et Euroopa üks peamisi

arengusuundi on regionaliseerumine vastukaaluks objektiivselt toimuvale globaliseerumisele. Ka Eesti Vabariigi algaastail vaieldi palju selle üle, kas maakond peaks olema riikliku juhtimise käepikendus või kaitsebarjäär valdadele ja linnadele riigi keskvoimu võimaliku omavoli vastu.

Edasine areng toimus juba koos kohalike omavalitsustega. Alates 1.01.1990 said maakonnad ja vabariiklikud linnad, st teine tasand (nendeks olid Tallinn, Tartu, Narva, Pärnu, Kohtla-Järve ja Sillamäe) koheselt omavalitsusliku staatuse. Esmatasandil aga tuli hakata omavalitsuslikku staatust taotlema ning see protsess kulges väga erinevalt. Samas oli valdav optimism ning uued volikogud ja omavalitsusjuhid ning ametnikud püüdsid anda parima, et oma omavalitsuse ja selle elanike elu ise korraldada. Protsessis osalesid aktiivselt Ülemnõukogu Presiidiumi haldusreformi ekspertkomisjon (esimees Sulev Mäeltsemees, aseesimehed Sulev Lääne ja Raivo Vare), Vabariigi Valitsuse Haldusreformi Komitee (esimees Raivo Vare, aseesimees Sulev Lääne) ja tema kuus valdkonnakomisjoni, ELL (esimees Toomas Mendelson), EMOL (esimees Robert Närska), EVAL (esimees Jüri Allikalt), valdav osa maavalitsusi jne. Esimesena omistati omavalitsuslik staatus 1.10.1990 Kuressaare linnale, linnapea Taivo Lõuk ja Muhu vallale, vallavanem Jüri Rääm. Linnapea Taivo Lõuk saatis oma meenutused käesolevasse kogumikku. Muhu valla esimene arendusnõunik Bruno Pao kirjutas aga ajalehes Saarte Hääl 2008. aastal järgmist:

”Muhu rahvakoosolekutel 1989. aasta suvel sooviti taastada esmalt vald ja seejärel arvati olevat aega arutada, mis saab riigist. Tavaliselt olidki kõik eestlaste ajaloolised rahvaalgatused tõusnud alt üles. Talust külla, külast valda, valdast kihelkonda ja maakonda. Tallinnas ju ei teata, mida muhulased soovivad ja vajavad. Riik saab olla just nii tugev ja arukas, kui tugevad ja arukad on tema kodanikud. Rahvakoosolekult volitusi saanud arengunõukogu viiski oma kaalutud otsused tulevaste vallamajja tegevusjuhiseks. Selle alusel hakati koostama valla arenguplaani, mida asuti osabaaval Jüri Rääme kabinetis jooksvalt tehtud otsuste näol juba ellu viima. Rajoonikeskusest lahutati ja võeti üle kultuuri ja hariduse haldamise funktsioonid koos bilansside ja arvetega. Selgitati välja tulused, mis võiksid laekuda vallale. Arutati hoonete ja muude valduste munitsipaliseerimise võimalusi. Palju tööd langes maanõunikule. Kaaluti omaalgatusliku ühistegevuse võimalusi. Väikesekoosseisuline vallavalitsus õppis sammhaaval valda valitsema, enne kui sai kinnitatud endise külanõukogu kontori välisseinale valla silt ... Esimene vald Eestis taastati Muhus. See pidulik sündmus leidis aset Hellamaa kultuurimajas 1. oktoobril 1990. aastal. Jüri Rääm tõusis päevakangelaseks, kui Arnold Rüütel talle vastava tunnistuse üle andis. Vald tõusis ametlikult omavalitsusliku haldusüksuse õigustesse.”⁴¹

41 Bruno Pao. Jüri Rääme meenutades. Saarte Hääl. <https://www.saartehaal.ee/2008/04/19/juri-raime-meenutades>

Eesti esimese omavalitsusliku staatusega linnapea Taivo Lõuk manitses 25 aastat tagasi kuressaarlasi oma linna hoidma. *“Ehitagem meie kaunist kodulinna, hoidkem meie kaunist kodulinna ja ma ei kahle, et siis on ka täielik vabadus meie kodulinnas!”* kõneles Lõuk toona. Ja täna saab ta tunnistada, et kõik ongi 25 aasta jooksul suuremat pilti vaadates läinud hästi. *“Linn on puhas, linn on kaunis. Aga noh, kes ei tee, see ei tee ka vigu!”* ütles täna Kuressaare linnapea aastatel 1990–1993 Taivo Lõuk⁴².

25. septembril 1990 oli tollane Ülemnõukogu presiidiumi esimees Arnold Rüütel alla kirjutanud määrusele, mis muutis 1. oktoobrist nii Kuressaare linna kui ka Muhu saare taas pärast poolt sajandit omavalitsuseks. Ja 1. oktoobril anti vastavad tunnistused pidulikult üle nii Muhus kui ka Kuressaares. *“Üksikud muidugi olid võib-olla vastu, et nõukogude süsteemi lõhutakse, aga need vastuseisjad olid eelkõige need, kes ei toetanudki võib-olla Eesti iseseisvuse taastamist. Aga muidugi Moskvas oli see väga tõsine küsimus, sest me lõhkusime täielikult nõukoguliku riigijuhtimise struktuuri ära,”* rääkis endine president Arnold Rüütel⁴³.

Kõik eeltoodud institutsioonid, eriti Ülemnõukogu Presiidium ja selle ekspertkomisjon, Vabariigi Valitsus ja tema Haldusreformi Komitee olid aktiivsed nii asjakohase õigusruumi arendamisel ja valdkonna tegevuse korraldamisel kui ka omavalitsuste arenguks vajalike muude tingimuste loomisel. Näiteks oli väga oluline Vabariigi Valitsuse ja Valitsuse Haldusreformi Komitee poolne ministeeriumide ja ametite ehk siis harukondlike institutsioonide suunamine ja koostöö korraldamine nii omavalitsusliitude kui ka maakondade, valdade, alevite ja linnadega. Üheks oluliseks õigusaktiks oli näiteks Vabariigi Valitsuse 16.07.1991 määrus nr 142 *Vabariiklike ministeeriumide, riiklike ametite ja kohaliku omavalitsuse organite töö kohta haldusreformi läbiviimisel*. Määrusega anti konkreetset ülesandet haldusreformi läbiviimiseks nii Rahandus-, Majandus-, kui Materiaalsete ressursside ministeeriumile kui ka Statistikaametile ja Maa-ametile. Haldusreformi Komitee koos omavalitsusliitudega anti ülesanne välja töötada asjakohased ettepanekud valdkonna õigusruumi arendamiseks jne. Kuna maakonna tasandi juhtide (volikogud, maavanemad/ maavalitsused) suhtumine haldusreformi ja eriti võimu detsentraliseerimisse oli erinev, siis toimus Valitsuse Haldusreformi Komitee ja omavalitsuste esindajatega aktiivne mõttevahetus, kuidas haldusreformi võimalikult efektiivselt läbi viia. Üheks väljundiks oli eel-

42 Täna 25 aastat tagasi said Kuressaare linn ja Muhu vald esimesteks omavalitsusteks. <http://etv.err.ee/v/est/07d83146-f7da-4c75-980b-b035aa33c3ed/tana-25-aastat-tagasi-said-kuressaare-linn-ja-muhu-vald-esimesteks-omavalitsusteks>

43 Täna 25 aastat tagasi said Kuressaare linn ja Muhu vald esimesteks omavalitsusteks. <http://etv.err.ee/v/est/07d83146-f7da-4c75-980b-b035aa33c3ed/tana-25-aastat-tagasi-said-kuressaare-linn-ja-muhu-vald-esimesteks-omavalitsusteks>

toodud määrus, millega Vabariigi Valitsus andis ka nõusoleku Lääne-Viru, Järva, Tartu ja Rapla maakonnale katseliselt täpsemalt piiritleda esmatasandi kohaliku omavalitsuse organite, maavolikogude, maakonnavalitsuste ja riigivalitsemisorganite funktsioonid ning nende omavahelised suhted. Eeltoodud maakondades tehti väga intensiivset tööd omavalitsusüsteemi väljaarendamiseks maakonnas ning nii maavanemate kui ka maavalitsuse töötajate roll oli selles protsessis väga oluline. Kehtiv õigusruum oli ju alles välja arendamisel ning seega jäi nii I kui ka II tasandi omavalitsusjuhtidele suhteliselt suur vabadus oma tegevuse korraldamiseks. Sotsiaal-majanduslik olukord ja ka poliitiline situatsioon olid Eestis väga keerukad, rääkimata uute reformide elluviimisel tõusetuvatest probleemidest. Olukord oli paikkonniti üsna erinev, kusjuures ka suhted maakonna tasandi esindajatega olid ülimalt tõiest suhtumisest kuni mitte mõistmiseni. Otsiti isegi mittetraditsioonilisi stiimuleid – nii otsustas näiteks Vabariigi Valitsus, et esimesed 10 esmatasandi omavalitsust, kellele omistatakse omavalitsusstaatus, saavad sõidua autod – Ladad (seni olid ju kohati nn ametisõidukiteks mopeedid või siis kolhoosilt või sovhoosilt saadud sõiduvahendid jne).

10. detsembril 1989 oli Eesti kogukondliku halduse arengus eriti oluline sündmus: toimusid esimesed esinduskogude valimised, kus pea poole sajandi järel oli inimestel võimalus otsustada oma elukorralduse üle. Siinjuures oleks asjakohane tuua tsitaat Riigikogu esimehe Toomas Savi kõnest konverentsil “10 aastat esimestest volikogude valmistest ja kohalike omavalitsuste taasloomisest”, mis toimus 10.12.1999 Sakala Keskuses:

„Tänane konverents on kokku kutsutud, et väärikalt tähistada sündmust, mis viib meid ajas täpselt kümme aastat tagasi – 10. detsembril 1989. aastal toimusid tollases ENSV-s esimesed sõjajärgsed vabad kohaliku omavalitsuse valimised. See on fakt. Sellest daatumist jäi iseseisvuse taastamiseni käia veel küll mitme aasta pikkune tee, kuid esimene samm sellel teel astuti just täna 10 aastat tagasi, kui Eesti rahvas oli jõudnud äratundmisele, et oma elu on võimalik hakata ise kujundama omal nõul, jõul ja vastutusel, ära ootamata kõrgelt ja kaugelt antavate käsulaudade korraldusi. Tegelikult, head sõbrad, tähistame me täna siin kohaliku võimu poliitilise kooli aastapäeva, sest nende valimiste kaudu astus Eesti elu kujundama uus poliitikute põlvkond; paljud meie praegustest poliitikutest said esimesed tuleristsed just nendel valimistel. Oluline meie omavalitsuste jaoks oli loomulikult ka 1992. aasta, mil Eesti omavalitsused said toimimiseks põhiseadusliku garantii, muutudes seeläbi demokraatliku riigikorralduse lahutamatuks osaks. Omavalituste taastamine oleks olnud tunduvalt raskem, kui oleksime oma isade-vanaisade aegsed mõtted unarusse jätnud: ennesõjaaegne Eesti haldusterritoriaalne korraldus on sedavõrd tugev kandepind, et sellele ehitatu püsib.”

Eesti omavalitsusüsteemi kiirel taastamisel oli oluline roll Eesti riikluse taastamisel ning selle üheks olulisemaks tagatiseks oli koostöö arendamine nii kohalike omavalitsuste ja nende liitude ja teadlastega kui ka riigi esindajatega. President Arnold Rüütel märkis oma ettekandes 18.08.2017 Riigikogus toimunud kohtumisel Riigikogu esimehe Eiki Nestoriga:

„Avaliku võimu organisatsioonis on kohalikul omavalitsusel eriline koht. Just kohalik võim peab kindlustama sidususe riigi ja tsiviilühiskonna vahel. Sellepärast pole raske mõista, miks me Eesti haldussüsteemi ümberkorraldamist alustasime kohalikust omavalitsusest juba 8. augustil 1989. a vastu võetud ENSV Ülemnõukogu otsusega „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s“. Sellele järgnes kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Aastal 1989 viisime läbi ka kohalike omavalitsuste volikogude vabad valimised. Tegime seda kõike olukorras, kus omariikluse taastamiseni oli jäänud veel ligi kaks aastat. Eltoodut võime kõrvutada Eest iseseisvumisega peale Vabadussõda. Ka siis suudeti omariikluse alused suurel määral uuendada enne riigi iseseisvuse väljakuulutamist, seega ehitada oma riiki üles toetudes toimivale omavalitsusele. Me teame, et kohalikel omavalitsustel oli üheksakümneandatel aastatel täita kande roll omariikluse taastamisel. Eelkõige tuli leevendada reformidega kaasnevaid sotsiaalseid pingeid. 10. novembril 1989. a Ülemnõukogu poolt vastu võetud „Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus“ muutis põhjalikult nõukogude ajal kehtinud külanõukogude süsteemi. Peale põhjalikke arutelusid riigiõiguse asjatundjatega kehtestasime kahetasandilise kohalike omavalitsuste struktuuri. Et riigipoolsed nõuded oleksid üheselt mõistetavad ja rakendatavad, sõnastasime ühtsed põhimõtted kõigile omavalitsuse staatust taotlejatele

- seaduskuulekus
- iseotsutamine, isejuhtimine ja -haldamine
- isemajandamine
- omavaheliste suhete reguleerimine lepingutega
- aruandekohustus elanike ees.⁴⁴

Täpsema ülevaate omavalitsustele staatuse andmisest saab Sulev Mäeltseme haldusreformi ekspertkomisjoni alasest artiklist.

Kohaliku omavalitsuse valdkonna õigusruumi areng oli ka edaspidi üks olulisemaid teemasid ning seda nii uue põhiseaduse eelnõu koostamisel kui ka valdkonna õigusaktide eelnõude, sh kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) eelnõu koostamisel. Eesti kogemuse analüüsi ning demokraatlike välisriikide, eelkõige Põhjamaade kogemust lahti mõtestades jõudsime järeldusele, et mõistlik ei ole uues olustikus tagasi pöörduda aluste seaduses viidatud ja siis ka tegelikult kavandatud kuni 1940. aastani toimunud õiguskorra põhiliste osiste kasutamisele. Oli ju kohaliku omavalitsuse

⁴⁴ President Arnold Rüütli ettekanne 18.08.2017 Riigikogus toimunud kohtumisel Riigikogu esimehe Eiki Nestoriga

aluste seadus mõeldud eelkõige nn raamseaduseks ning selles viidati korraldvalt, et täpsem regulatsioon antakse analoogselt 1930ndate aastate lõpu maakonna-, valla- ja linnaseadusega. Ajaloolise töö huvides tuleb siiski märkida, et Justiitsministeeriumis vastavate õigusaktide eelnõud siiski valmisid, eelkõige Aino Valli eestvedamisel, kuid nende praktilise menetlemiseni ei jõutud. Omavalitsustega seotud õigusruumi areng osutus aga ka peale uue põhiseaduse rahvahääletusel vastuvõtmist keerukamaks kui algselt kavandatud.

Näiteks toimus 12.12.2003 toimunud ELL Vanematekogu seminar „Kümme aastat kohaliku omavalitsuse korralduse seadust - kuidas edasi?“, kus tervituste ja ettekannetega esinesid Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne, Kalle Jürgenson, Igor Ligema, Jaan Pöör⁴⁵ Sulev Lääne märkis oma ettekandes KOKSi muudatuste või uue seaduse ettevalmistamisega poolt järgmist:

„1) Enne põhimõttelisi muudatusi on vaja uut kontseptuaalset alust. 2) Uus KOKS peaks sisaldama kõiki põhilisi kohaliku omavalitsuse õigusliku regulatsiooni valdkondi – st kodifitseerida ja süstematiseerida praegusi seadusi (sh kohalike maksude seadus, valitsuse eelarve seadus jne), v.a. valimisseadus, mis jääb eraldi. 3) Tagada olukord, kus nn eriseadustega ei muudetak KOKS-i. 4) Tuleks luua süsteem, kus volikogu ja valitsus moodustaks kohaliku omavalitsuse poliitilise süsteemi, ametnikud oleks juhitud vallalinna direktori poolt (arvestades sealjuures KOV erisusi). 5) Tagada nii poliitikute kui ametnike õiguste, kohustuste ja vastutuse tasakaal.”

Kalle Jürgenson märkis oma ettekandes: „Kohaliku omavalitsuse temaatika on osutunud oluliselt politiseeritumaks, kui arvasime. Aga põhimõisted on 10 aasta jooksul valdavalt muutmata jäänud. Nimetaksin märksõnad, mis on üles jäänud. 1. Maakogu (täna jälle on see jutuks, korra on proovitud seda varianti, aasta pidas vastu, liiga bürokraatlikuks osutus ja kulud suured. 2. Ettevõtlusega seotud temaatika. Laenude küsimust ei osanud ette näha (liisingud jms). Tõllal olid need meie jaoks tundmatud rahandusvaldkonnad. 3. Arengukavad, nende seotus vallalinna põhimäärustega. 4. Pealinnaseadus. Küsimus, kas on/lei ole vaja. Iseenesest on Tallinn õiguste järgi sama nagu mis tahes teine omavalitsus.

Ja siis veel küsimus, kas haldusreformi on vaja? Jah, on vaja. See on jäänud venima, kuna valdkond on suuresti üle politiseeritud. On olulisi probleeme. Esiteks, riigi ja kohaliku omavalitsuse suhetesse on peidetud üks oluline konks: täna on see suhe ülema-alluva suhe. Seni ei saa edukalt läbi viia haldusreformi. Keskkvalitsus ja kohalik omavalitsus ei saa olla ülem-alluv, vaid partnerid. Seda eriti riigi poolt vaadatuna. Riik pärsib täna ise protsessi. Teiseks, erakonnad ei käsitle kohalikku omavalitsust haldusstruktuurina, vaid kui oma potentsiaal-

45 <http://www.ell.ee/3278>

set erakondlikku rakukest. Kohalikud omavalitsused ei saa olla ühegi erakonna struktuuriüksused.”

Oluline on märkida, et siiski on püütud ka uut omavalitsuse seadust koostada ning tuntuim nendest ongi kohaliku omavalitsuse seaduse (KOS) eelnõu, mille koostamise eestvedajaks oli Toomas Sepp. Teadaolevalt eelnõuks see jäigi. Õnnestunuks võib pidada Paldiski linna staatuse reguleerimist eraldi seadusega, mille eelnõu koostasid Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees ja Eerik-Juhan Truuväli ning edasist menetlemist toetas aktiivselt Justiitsministeerium. Seaduse realiseerimine aga oli arvestades Paldiski kui endise NL/Venemaa sõjaväebaasi väga keerukas ning selles osas tuleb avaldada suurt tunnustust Keila linnapea Andres Pärtille ning algselt Keila linna osana toimunud Paldiski linnaosa juhile Anne Taklajale. Edasine õigusloome omavalitsuste valdkonnas, sh Paldiski linna taastamine, väärriks aga omaette põhjalikku analüüsi ning kirjutisi. Arusaadavalt olid teiste reformide alusdokumendid (omandi-, maa-, põllumajandus- jm) samuti omavalitsuste tegevuse korraldamisel väga olulised, kuna just omavalitsustele jäi suur osa nende realiseerimisel. Märkimisväärne on seejuures asjaolu, et nii Edgar Savisaare juhitud ülemineku valitsus kui ka ELL ja EMOL koostasid 1991. aastal kõigepealt oma arengudokumentis, sealhulgas haldusreformi ja õigusruumi arengu osas, need arutati ühiselt Haldusreformi Komitees läbi ja siis asuti õigusloomega edasi minema. Seega oleks kaasamine ja koostöö olulisteks märksõnadeks kogu järgneva protsessi kavandamisel. Uus kvaliteet kehtiva õiguse paremaks mõistmiseks on saavutatud mitmete oluliste õigusaktide nn käsiraamatute koostamisega – headeks näideteks on haldusmenetluse seadus ning avaliku teenistuse seadus jne.

Samas on praegu aeg uue kohaliku omavalitsuse seaduse eelnõu koostamiseks küps, kuid seejuures tuleks arvestada mitmete eeldustega, sealhulgas nendega, mis eespool toodud.

III ÕPPIMINE NII KODUS KUI KA VÄLISMAAL – UUED TEADMISED, OSKUSED JA KOGEMUSED KUI ARENGU ALUS

Eesti ajalooline kogemus andis aluse omavalitsussüsteemi taastamisele, kuid samas tuli kaasaege halduse arendamiseks võimalikult kiiresti teada saada, mida ja kuidas oli demokraatlik maailm vahepealsete aastakümnete jooksul teinud. Esimesed ja tegelikult kõige suuremad õpetajad selle sõna kõige paremas tähenduses olid soomlased. Soome üleriigilised liidud - Soome Valdade Liit ja Soome Rootsikeelsete Omavalitsuste Liit – olid peale Soome Linnade Liidu esindajatega kohtumist 1989. aastal valmis omalt poolt meid toetama ning seda nii riigi toimimise ja avaliku halduse ning kohaliku omavalitsuse

arendamise sisuliste küsimuste osas kui ka materiaalses mõttes. Väga oluline oli koos asjakohase õigusliku, haldusliku, korraldusliku, finantsilise jms teabe saamist näha, kuidas nii omavalitsused kui ka nende liidud praktiliselt toimivad. Õppereisid ja kohtumised Soome omavalitsusliitudes, omavalitsustes, valdkonna õppekeskustes ja edaspidi ka ülikoolides (eelkõige Tampere Ülikooli) muutusid Eesti omavalitsusvaldkonna poliitikutele, ametnikele ja teadlastele „kullasoonteks“ mis andsid nii teoreetilisi kui ka praktilisi teadmisi ja oskusi valdkonna korraldamiseks ja arendamiseks. Koos Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja selle realiseerimise olulisusega saime teadmisi ka valdkonna õigusruumi osas. Eriti tähtis oli Soome vallaseaduse (*Kuntalaki*, tõlkisime kiiresti ka eesti keelde), tegelikult omavalitsusseaduse, tundmaõppimine andis veendumuse, et ei ole mõistlik hakata jagama omavalitsusi valdadeks, aleviteks, linnadeks ja maakondadeks nagu oli kavas aluste seaduse kirjutamise ajal. Eelnev idee tugines paljuski Eesti Vabariigi kogemusele kuni aastani 1940. Nii Soome kui ka teiste Põhjamaade kogemus näitas, et mõistlik oleks nn universaalse omavalitsusseaduse koostamine ning vajadusel siis teiste nn liigiseadustega selles osas vajalike erandite tegemine. Eelnev oli ka suures osas aluseks, millele tuginesime uue põhiseaduse eelnõu koostamisel Põhiseadus Assamblees ja samuti vastavates diskussioonides. Erandid ongi praegu näiteks väikesaarte seadus, eraldi koostasime Paldiski linna seaduse, pikka aega on räägitud nn pealinna seadusest. Koostatud on ka asjakohane Helsingi ja Tallinna võrdlev analüüs.⁴⁶

Valdkonna õppe-, teadus-, arendus- ja koolitustegevus arenesid väga kiiresti. Lisaks soomlastele olid selles osas väga aktiivsed Rootsi ja Taani omavalitsusliidud, nende koolituskeskused jne. Oluline oli seejuures siseriiklik koostöö, milles osalesid nii valdkonna riigi ja omavalitsusliitude esindajad ja teadlased kui ka paljude omavalitsuste poliitikud ja ametnikud. Väga heaks näiteks oli ühine projekt Taani riigi, Taani Omavalitsusliidu ja ülikoolide ning Eesti poolt Valitsuse Haldusreformi Komitee, ELL, EMOL, EVAL ja teadlaste vahel. Seminarid toimusid nii Eestis kui ka Taanis ning kõik osapooled olid sellesse kaasatud. Taani pool finantseeris kogu tegevuse, sh asjakohase Taani omavalitsuste tegevust kajastava kogumiku tõlkimise, kirjastamise.⁴⁷ Väga aktuaalne oli ja on tänaseni näiteks Henrik Toft Jenseni (Roskilde Ülikoolikeskus) kogumiku artikkel *Kohaliku omavalitsuse osa erinevates ühiskonnamudelites*. Artiklis märgitakse näiteks: “Kui iseloomustatakse, hinnatakse ja püütakse mõista mõne riigi kohaliku omavalitsuse süsteemi, on oluline

46 Ruoppila, S.; Lember, V.; Drechsler, W.; Kauppinen, I.; von Hertzen, N.; Kiiski, E.; Mäeltsemees, S.; Lõhmus, M.; Lääne, S. (2007). Possibilities of Joint Public Services Provision between the Cities of Helsinki and Tallinn

47 Ülevaade Taani kohalikust omavalitsusest. Taani-Eesti ühisseminar. 8.-10. jaanuar 1992. Tallinn 1992

teada missugust tüüpi ühiskonnas see süsteem funktsioneerib. See puudutab nii piiri ühiskondliku ja erasektori vahel kui ka otsustus- ja haldusfunktsioonide jaotumist keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahel". Lisaks loengutele toimusid praktilised seminarid, tutvumine omavalitsusliidu ja erinevate kohaliku omavalitsuse tasandite tegevusega (pealinnaregioon, kommunaadid, maakonnad, saar-omavalitsused jne).

Eesti olustikus oli just väga oluline mitte kooperaida teiste riikide kohaliku omavalitsuse süsteemi, vaid saada uusi teadmisi demokraatlike riikide omavalitsussüsteemide olemusest ja toimimisest ning arvestades meie olusid – need ellu rakendada. Üheks keskseks teemaks oli näiteks vastava õigusliku baasi edasiarendamine, sh uue põhiseaduse kohaliku omavalitsuse osa sätestamine ja selle edasine realiseerimine, sh kohaliku omavalitsuse korralduse ja toimimise osas (edasi ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse projekti väljatöötamine ning teiste valdkonna õigusaktide ettevalmistamine). Jätakuvalt vajasisid lahendamist riigi ja kohaliku omavalitsuse finantsuhted, täiendamist omavalitsuste poliitiline ja administratiivne organisatsioon, konkreetsetes tegevusvaldkondades riigi ja kohalike omavalitsuste, sh erinevate tasandite tööjaotus, omavalitsuste sisene detsentraliseerimine, valdkonna koolitus jne. Kõiki neid teemasid, küll erineval tasemel, eeltoodud seminaridel ja ka kogumikus käsitleti. Seega oli nn Taani seminar üheks oluliseks teadmiste ja kogemuste saamise kohaks nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse ja teadlaste esindajatele. Eeltoodud kogumik on aga unikaalne tänaseni – taolist ühe riigi omavalitsussüsteemi tervikkäsitlust eesti keeles ei ole enam koostatud. Samuti oli kogumik väga hea õppevahend Eestis asjakohaste koolituste korraldamiseks, õigusloomes ja omavalitsuste tegevuse praktiliseks kujundamiseks. Näiteks vajab Eesti oludes suurt tähelepanu territoriaalplaneerimine, millele pöörati tähelepanu nii seminaril kui ka vastavas kogumikus. Nii märkis Anders Westenholtz (Kohalike Omavalitsuste Rahvuslik Assotsiatsioon) asjakohases artiklis, et riigis kus eksisteerib eraomandus maale, on vajalik turgu ühiskondlikult reguleerida. Kuna Eestis toimus juba maareform, siis oli teema muutunud veelgi aktuaalsemaks. Teadaolevalt kulges aga vastav õigusloomeline protsess edaspidi küllaltki keeruliselt ning valdkonnas on probleeme veel tänaseni.

Häid näiteid Põhjamaade kogemuse kasutamisest on mitmeid. Üheks selliseks oli näiteks soomlaste omavalitsuse regulaarselt välja antud käsiraamat: *Kuinka kunta toimi – Kuidas omavalitsus toimib?* Eeltoodud käsiraamatu abil said paljud Eesti omavalitsuste valdkonna inimesed põhjaliku ülevaate Soome süsteemi olemusest ning seda kasutati ka paljude seminaride jms õppematerjalina. Kahjuks ei ole Eestis taolist terviklikku õppematerjali veel suudetud koostada. Oluline koostöö näide on ka Eesti ja Soome omavalitsusliitude ja teadlaste koostöös 1992. aastal valminud kava *Development*

of Estonian Local Self-Government 1992–1994. Kava keskne eesmärk oli suunata kahe riigi koostööd Eesti omavalitsussüsteemi arendamiseks. Kava alusel toimus aktiivne koostöö, käivitati mitmeid ühiseid projekte jne. Samasse perioodi jääb omavalitsusliitude ja ülikoolide ning kõrgkoolide koostöö loomine ja arendamine. Heaks näiteks kujunes koostöö Tampere Ülikooli ja esialgselt Eesti Riigikaitse (hiljem Sisekaitse) Akadeemiaga, hiljem liitusid koostööga ka mitmed teised Eesti kõrgkoolid. Koostöö raames toimusid seminarid Eestis ja Soomes, kusjuures algselt olid Eesti poole esindajad õppija rollis, kuid edaspidi juba ise õpetajad ning seda nii Eestis kui ka Soomes. Väga oluline oli ka asjakohaste õppematerjalide ettevalmistamine ja tõlkimine. Eriti aktiivseks muutus koostöö, sh ülikooliga, kui sellesse lülitus Tampere Ülikooli kantsler Kauko Sipponen ning riigi poolelt Siseministeeriumi poolelt omavalitsusosakonna peadirektor Juhani Nummela. Ühiselt asuti analüüsima Eesti ja Soome omavalitsuste olukorda ja võimalikke arenguid, korraldati vastastikku foorumeid jne. Soome pool aitas algselt lisaks sisulisele poolele ja rahaliselt. Näiteks korraldati 1994. aastal ühiselt rahvusvaheline konverents Tampere Ülikoolis teemal *Uusi kuntalaki ja kuntalainen* (uus omavalitsusseadus ja omavalitsuse elanik.⁴⁸ Teema oli aktuaalne nii Soomes kui ka Eestis – oli ju näiteks Eestis alles 1993. aasta juunis vastu võetud uus omavalitsusseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja demokraatia areng koos elanike kaasamisega oli üks olulisemaid küsimusi. Ühiselt arutati ja regionaalhalduse ja -arengu probleeme. Nii töötati ühiselt välja alused, kuidas anda maakondlikele omavalitsusliitudele uus ja oluline roll kohaliku omavalitsuse süsteemis. Samas tuleb tunnistada, et Soomes viidi need põhimõtted ka ellu ning maakondlikust omavalitsusliidust sai väga oluline institutsioon. Eestis on teema senini problemaatiline - Soomes on asutud juba saadud kogemuse baasil arendama maakondliku/regionaalse halduse uut süsteemi. Koostöös osalesid aktiivselt Eduard Raska, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Eerik-Juhan Truuväli, Kurmet Müürsepp, Väino Kull, Väino Sassi, Sirje Ludvig, Aivar Ojaverre, Jaan Õnapuu, Märt Moll, Tiit Kirss, Enn Markvart, Jüri Liventaal, Ülle Ehatamm, Eve Birk, Meelis Paavel ja teised. Soome poolt olid aktiivselt koostöösse kaasatud üleriigiliste liitude ja nende koolituskeskuste esindajad. Tampere Ülikoolist aga Paavo Hoikka, Aimo Ryyänen, Erkki Mennola, Aulis Pöyhönen, Reijo Sulkava, Arto Haveri, omavalitsusliitude poolelt Jussi-Pekka Alanen, Heikki Telakivi, Markku Lehtonen ja paljud teised.

Omavalitsuse õppe-, teadus- ja arendustegevuse olulised partnerid olid ka Hollandi, Saksamaa, Poola, Ungari, USA ja mitmete teiste riikide valdkonna institsioonid. Väga aktiivne oli näiteks NAPA, Ameerika Avaliku Halduse Akadeemia, kes korraldas samuti mitmeid seminare ja tutvumisreise nii

48 Uusi kuntalaki ja kuntalainen. Tamperen Yliopisto. 1994

Eestis kui ka USA-s. Saksamaalt olid samuti kaasatud mitmed institutsioonid, sh fondid. Näiteks anti Friedrich Eberti Fondi kaasabil välja Wolfgang Giseviuse kogumik *Kohaliku omavalitsuse poliitika Saksamaa Liitvabariigis*⁴⁹. Kogumik leidis laialdast kasutamist nii õppetöös kui ka omavalitsuste praktilise tegevuse analüüsimisel.

Omavalitsuste õigusliku regulatsiooni arengu ning vastava valdkonna analüüsi aspektist oli üks olulisemaid sündmusi 2006. aastal TTÜs toimunud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta 20. aastapäevale pühendatud konverents.⁵⁰ Konverents oli märkimisväärne nii selle sisu kui ka esinejate poolest – lisaks valdkonna poliitikutele ja teadlastele esinesid põhiseaduslike institutsioonide esindajad. Taolist esinduslikku harta foorumit ei olnud varem Eestis toimunud ja kahjuks ei ole tulnud vast avavale arutelule vääriolist järge. Nii olid konverentsil esinejateks Vabariigi President Arnold Rüütel, Jaan Õunapuu, regionaalminister, Sulev Lääne. TTÜ haldusjuhtimise doktorant, Siseministeriumi nõunik, Kalle Merusk, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna dekaan, professor, Sulev Mäeltsemees, TTÜ humanitaarteaduskonna dekaan, professor, Vallo Olle, TÜ õigusteaduskonna dotsent, Eerik-Juhan Truuväli, TÜ õigusinstituudi professor, MTÜ Polis president, Urmas Reinsalu, Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees, Tõnu Anton, Riigikohtu halduskollegiumi esimees, Allar Jõks, õiguskantsler, Krista Aas, Riigikontrolli peakontrolör, Arno Almann, EBS professor, Vabariigi Presidendi esindaja kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu ümarlaua juures, Jüri Võigemast, Eesti Linnade Liidu tegevdirektor, Toomas Välimäe, Harjumaa Omavalitsuste Liidu büroo direktor, Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste esindaja (aastatel 1998-2002) Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressil, Toomas Sepp, Tallinna linnasekretär. Konverentsil räägiti võimaldas näha Eesti erinevate avaliku võimu esindajate seisukohti harta osas ning samuti andis see olulise panuse vastava teema edasiseks mõistmiseks ning samuti avastamiseks nii õigusloomes kui ka omavalitsuste praktilises tegevuses.

Suured lootused olid seotud kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse eelnõuga. Riigikogu võttis eeltoodud seaduse vastu 6.11.2002. Uus õiguslik baas võimaldas vaid kahte üleriigilist omavalitsusliitu ning tulemuseks oli Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse kui üleriigilise omavalitsusliidu tegevuse ümberkujundamine mittetulundusühingute seadusele vastavaks. ELL ja EMOL jätkasid üleriigiliste liitadena tegevust, samuti 15 maakondlikku omavalitsusliitu.

49 Wolfgang Giseviuse kogumik *Kohaliku omavalitsuse poliitika Saksamaa Liitvabariigis*, ESDP Kirjastus. Tallinn 1993

50 20 aastat Euroopa Kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile. Tallinna Tehnikaülikooli Humanitaarteaduskond. Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalitus. Koostaja Sulev Mäeltsemees. Tallinn 2006

Märkimisväärne on olnud nii ELLi kui ka EMOLi poolt valdkonna materjalide kirjastamine ning ka elektroonsel teel kättesaadavaks tegemine. Suure panuse, eriti trükimaterjalide avaldamisel, andsid 90ndatel Soome omavalitsusliidud, alates 1993. aastast Soome Kuntaliitto. Eraldi tuleb selles osas märkida liidu trükikoja juhataja Pekka Kranquisti rolli, kes lisaks trükitehnilisele toele osutas Eesti omavalitsustele ja nende liitudele hindamatut materiaali-tehnilist toetust. Ka ülikoolid on palju panustanud omavalitsuse valdkonna arendustegevusse ning asjakohaste uurimistöo ja õppematerjalide koostamisse ning väljaandmisse. Väga oluline on olnud maakondade ja valdade, linnade ning alevite tegevust ning ajalugu analüüsivate ja arengut tutvustavate materjalide koostamine ja kirjastamine. Mõistetavalt on siin kõige suurema hulga materjale välja andnud Tallinn, samuti Tartu, Narva, Pärnu, Rakvere ja teised suuremad kohalikud omavalitsused, aga ka väiksemate omavalitsuste tegevus on kohati aukartust äratav. Näiteks on MTÜ Tormalaste Kodukandiühendus juba aastaid välja andnud kogumikku *Torma Album*. Tormalaste kodupaigaloolis-isamaaline almanahhi kirjastamise traditsioon sai alguse sõjaeelse iseseisvusaja lõpul. 1939 ilmus Võidupühaks almanahh nimega “Torma album I”. Kahe aasta pärast – Võidupühaks 1941 – taheti avaldada albumi teine number. See olnuks pühendatud C. R. Jakobsoni 100. sünniaastapäevale.⁵¹ Tänapäeval sisaldab album nii valda tutvustavaid materjale kui ka uuringuid, ajaloolisi artikleid, ülevaateid kultuurisündmustest ja tuntud isikute tegevusest, konverentside ettekandeid, antakse välja temaatilisi numbreid – näiteks 2012 oli see pühendatud haridusele jne. Nii on näiteks põhjalikult käsitletud vallaga seotud isikutest C.R. Jakobsoni, professor Paul Ariste, dirigent Alfred Öunapuu jt tegevust. Taolisi materjale saavad kasutada mitte üksnes Torma valla elanikud, vaid sellest on abi ka õppetöös, koduloo uuringute koostamisel jne.

Teema on tegelikult palju laiem kui vaid ühe valla arengulugu ja selle tutvustamine. Album on saanud suure tuntuuse paljudes Eesti kohtades. Nii küsitakse albumis: “Kes on tormalane? Tormalane on inimene, kelle juured ulatuvad Torma ja kes on südamega Tormas, kes juba C. R. Jakobsoni ning Jakob Pärna aegadest ei taha olla, ei olegi vaikiv, ununev lehekülj aegade-raamatus. Tormalane tahab olla Vabadussõja võitnud rahva väarikas esindaja. Kodupaiga almanahhi “Torma album” lugedes saab oma vaimuvara rikastada igaüks, kes otsib vastuseid küsimustele.”⁵²

Ka haldusreformi ettevalmistamisel küsisid paljud, mis saab valla, linna või maakonna identiteedist ja ajaloost, kui tekivad suured omavalitsused ja ka regionaalne struktuur uueneb. Ega vastust täna ei tea vist keegi, aga kultuurirahvana peaksime meie senisele omavalitsuste ajaloole ja arengule tunduvalt

51 <http://www.vooremaa.ee/haridusele-puhendatud-kuues-torma-album>

52 <http://www.virumaa.ee/2002/10/ve-torma-albumid>

suuremat tähelepanu pöörama ning seda eriti nüüd, kui paljud vallad ja linnad saavad ise ajalooks. Eesti Vabariik kuni aastani 1940 on selles osas meile väga heaks eeskujuks, kuna siis peeti omavalitsuste tegevuse kajastamist, selle talletamist ning valdkonna ajalugu tervikuna väga oluliseks. Kindlasti oleks vajalik kiiresti koguda ja talletada nii materiaalselt kui ka vaimset pärandit nii, nagu seda on teinud Soome, Rootsi, Saksamaa ja mitmete teiste riikide omavalitsused ja riik, kui haldusterritoriaalset reformi läbi viisid. MTÜ Polis ja üleriigiliste omavalitsusliitude esindajad on kohtunud mitmete asjaomaste institutsioonide esindajatega, kuid senini ei ole terviklikku lahendit leitud. Asjakohased veebimaterjalid on EMOL lubanud IT lahenduste kaudu püüda säilitada, kuid kui muud teed esialgu ei ole, siis peaksid uute tekkivate omavalitsuste juhid püüdma teha kõik, et oma ajalugu vääriliselt alles hoida. Selles mõttes on näiteks kõik senised trükised suurepärane allikas ja Omavalitsuspäeva korraldajatel on ettepanek luua uue moodustatava üleriigilise omavalitsusliidu juurde omavalitsuste raamatukogu, kuhu kogutakse kõik seni välja antud Eesti omavalitsuste valdkonna trükised. Sarnaselt Põhjamaade üleriigiliste omavalitsusliitudega võiks ka meil kaaluda uue liidu juurde koordineeriva analüüsi ja arengustruktuuri loomist, mis tegeleks nii valdkonna uuringutega, suhtleks ülikoolide ja teiste õppe-, teadus- ja arendusasutustega ning valdkonna avaliku võimu institutsioonidega nii Eestis kui ka välismaal. Erinevaid materjale siiski koostatakse – teadaolevalt on mitmed maakonnad, näiteks Harjumaa, Ida-Virumaa, Jõgevamaa jt välja andud oma maakonda ja valdu-linnu tutvustavaid kogumikke. Isegi mõned omavalitsustegelased, näiteks Raivo Uukkivi, on koostanud omavalitsusjuhina tehtud tööd tutvustavaid kogumikke jne. Edasi saaks hakata tegelema valdkonna süstemaatilise analüüsida, sh ajaloolist aspekti arvestades.

Omavalitsuste valdkonna õppe-, teadus- ja arendustegevusse on olnud kaasatud praktiliselt kõik Eesti ülikoolid, näiteks: Tartu Ülikoolist on andnud valdkonna arengusse suure panuse Eerik-Juhan Truuväli, Kalle Merusk, Paul Varul, Vallo Olle, Garri Raagma, Viktor Trasberg, Aadu Must, Olev Raju, Elvi Ulst, Janno Reiljan, Kadri Ukrainski; Tallinna Ülikoolist Georg Sootla, Sulev Lääne, Kersten Kattai, Erik Terk, Leif Kalev, Katri-Liis Reimann; Tallinna Tehnikaülikoolist Sulev Mäeltsemees, Mikk Lõhmus, Rainer Kattel, Tiina Randma-Liiv, Külli Sarapuu, Ringa Raudla; Sisekaitse Akadeemiast Uno Silberg jt. Olulise panuse on andnud samuti Eesti Koostöö Kogust Raivo Vare ja Külli Taro, PRAXIS, Geomedia OÜ ning selle juhatuse liige Rivo Noorkõiv, SWECO juhtiv ekspert Ulf Johansson, EMI-ECO-st Anne Randmer, AHA Keskusest Terje Schmidt, EBS-st Arno Almann, Urmas Arumäe ja paljud teised.

Eeltoodud teadlaste ja praktikute koostöös on läbi viidud mitmeid väga olulisi uuringuid, kirjutatud artikleid, korraldatud foorumeid nii Eestis kui

ka välismaal, mis kindlasti on aidanud elavdada omavalitsuse valdkonna mõttevahetust Eestis ning koos sellega hoidnud teemat poliitiliste, õiguslike ja halduslike diskussioonide vaateväljas. Paljud Eesti teadlased on oodanud esinejad valdkonna rahvusvahelistel foorumitel, näiteks NISPAcee-1 ja EGPA-s. Eesti teadlaste artiklid on avaldatud tunnustatud eriala ajakirjades, mis ühelt poolt annab siiski tunnistust meie arengutest ja analüüsvõimest, samas aga võrdleb meie olustikku teiste demokraatlike riikide arengutega.

Üheks heaks näiteks meie teadlaste rahvusvahelisest koostööst on 2011. aastal Läti Vabariigis 1998–2009 aastal läbi viidud haldus-territoriaalse reformi ja selle esmatulemuste analüüs⁵³ *Eesti Siseministeeriumi huvi uuringu läbiviimiseks andis võimaluse läbi viia põhjalikum Läti kohalike omavalitsuste ühinemise analüüs, kuna teisi analoogseid ühinemisjärgseid uurimusi ei ole nii Eestis kui ka Lätis.*

Lätis kinnitatud haldus-territoriaalse reformi projekti tugevuseks oli, et selle koostamise kaasati omavalitsuste esindajaid ja arvestati kohalike elanike arvamusega, seda toetas avalikkus ja omavalitsusliit ning see oli koostatud toetudes omavalitsuste esitatud ettepanekutele. Selle puuduseks aga olid mitmed loodavad omavalitsused vähese majandusliku potentsiaaliga, puuduliku infrastruktuuriga või ilma keskuseta ning võimetud täitma rajooni ülesandeid. Samuti tulid mitmetest omavalitsustest ettepanekud kavandatud suuremate üksuste moodustamiseks (nt Gulbene, Daugavpils, Alūksne ja Talsi). Seetõttu jätkas ministeerium teise etapina konsultatsioone omavalitsustega projekti muutmiseks ning uue projekti kinnitas valitsus 04.09.2007. Selle kohaselt pidi jääma 96 ühinenud omavalitsust ja 9 vabariiklikku linna (oluliselt vähendati moodustuvate väikeste 2000–4000 elanikuga KOVide arvu). Kuna ca 70 KOVi ei olnud ka selle pakutud lahendusega rahul, siis 11.12.2007 Valitsus muutis kaarti. Muudatused arvestasid 20 KOVi esitatud muudatusettepanekuid (ühinenud KOVide arvu vähendati 7 võrra), kuid peale muudatuste sissevimist oli jätkuvalt 8% KOVidest (ca 45) rahulolematud ning 32 neist pöördusid Konstitutsioonikohtusse. Viimase kinnitatud kava kohaselt pidi jääma 9 vabariiklikku linna ja 103 ühinenud omavalitsust, kokku 112 KOVi. 1.01.2008 võttis Valitsus vastu ühinenud omavalitsuste korraldust reguleerivad õigusaktid. Ning lõpuks 18.12.2008 võttis Läti parlament vastu otsuse, mille kohaselt jäi Lätis peale reformi 9 vabariiklikku linna ja 109 ühinenud omavalitsust, kokku 118 omavalitsust. Reformikavade alguses (1997) oli Lätis 595 omavalitsust: 7 vabariiklikku linna, 26 rajooni, 70 linna ja 502 valda.

53 Läti Vabariigis 1998–2009 aastal läbi viidud haldus-territoriaalse reformi ja selle esmatulemuste analüüs. Lõpparuanne. Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut. Georg Sootla, Kersten Kattai, Ave Viks, Sulev Lääne. Tellija Siseministeerium <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/06/lc3a4ti-kov-reformi-analc3bcc3bcs.pdf>

Samal ajal reorganiseeriti rajoonivalitsused andes nende vara ning ülesanded üle ühinenud omavalitustele. Reformi lõplikuks läbiviimiseks täiendati KOVide tasandusfondi süsteemi, võeti vastu uus kohaliku omavalitsuse seadus ning muudeti teisi õigusakte ning eeskirju. Reformi tulemusena oli vajalik muuta ligikaudu 100 erinevat õigusakti, millest olulisemad muudatused tuli teha 30 aktis.

Ka Lätis läbi viidud haldus-territoriaalse reformi üheks keerukamaks teemaks oli ja on senini ääremaastumise küsimus. Teema oli Lätis tähelepanu keskmes, ja võiks öelda, et osaliselt varjutas see teised detsentraliseerimisel dekontsentreerimise teemad (nt delegeerimine, koordineerimine). Ilmselt oli see üks teema, millega konkreetsete ühinemisläbirääkimiste raames püüti vähendada väiksemate valdade vastuseisu ühinemistele. Sest valla ja valla eliidi tähenduse vähenemine suures vallas oli piisavalt ilmne perspektiiv.

Kokkuvõtteks. Läti ääremaade probleem on väga terav ning ühinemised suhteliselt suurtesse omavalitsustesse seda probleemi kindlasti teravdas. Läti kasutas ääremaade integreerimisel ära administratiivse hierarhia tugevdamist piirkondadesse, mis eeldatavasti viib üsna tsentraliseeritud halduse suunas (ka seetõttu, et delegeerimist era- ja kolmandasse sektorisse, MTÜde loomist jne kasutatakse vähe).

Võimude kaugenemine ja ääremaastumine on üks keskseid hirme ühinemiste kavandamisel. Me oleme oma varasemate uuringute käigus jõudnud järeldusele, et eriti suureks takistuseks on see alt üles ühinemiste puhul, kus kaugemate piirkondade hirm võimukeskuse kaugenemise ees on eriti suur. Sarnased hirmud on tajutavad ka ülalt alla ühinemiste puhul, kuid võib-olla mõnevõrra vähem on siin tarvis eelnevalt ääremaastumist välistavaid meetmeid teadvustada. Seda just selle tõttu, et kohalikul võimul pole vaja ühinemist kodanikele legitimeerida, kuna faktiliselt ei ole ühinemine kohalike poliitikute otsus. Ühelt poolt on ääremaastumine paratamatu ja toimub ka väikeste valdade sees, samas on ühendvallas selle vältimise või vähendamise strateegiaid võimalik rakendada. Piirkondadesse jäid omavalitsuse esindused ja ametnikud alles ning sellest tulevalt ei ole ilmselt võimude hinnangud ääremaastumisele nõnda kriitilised. Samas kodanikke see mehhanism tõenäoliselt piisavalt ei rahulda.

Läti analüüs näitab, et haldus-territoriaalne reform üksi ei taga omavalitsussüsteemi sisulist arengut. Vajalik on ette näha terviklik reformikava, mis arusaadavalt võib ajaliselt olla nihutatud. Samas näitab ka analüüsist toodud väljavõte, kuivõrd oluline on elanike arvamuse väljaselgitamine ja sellega arvestamine. Seega on möödapääsmatu ka Eestis vastavate uuringute läbiviimine ning koos sellega nende tulemuste arvestamine edasiste reformisammude kavandamisel. Põhimõtteliselt on ka Läti esindajad huvitatud ühiste jätku-uuringute tegemisest.

Ülikoolide panus on oluline, kuid siiski oleks jätkuvalt vaja institutsiooni, kus süsteemselt ning laiapõhjaliselt tegeletak nii omavalitsuse,

regionaalhalduse kui ka regionaalarengu valdkonna probleemidega. Ebaõnnestusid isegi püüdlused luua ülikoolide vaheline ühine valdkonna magistritaseme õppekava. Vaatamata korduvatele katsetele luua Eestis ühte tugevat ning jätkusuutlikku omavalitsusvaldkonna teadus- ja arenduskeskust, ei ole see senini õnnestunud. Oma rolli täitsid hästi Eesti Haldusjuhtimise Instituut (EHI), mis 2003. aastast alustas tegevust Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuse (ATAK) nime all. Vaatamata viimati toodu mitmetele reorganiseerimistele, ei ole sellest siiski kujunenud valdkonna jätkusuutlikku keskust. Oma osa püüdsid anda ka Sisekaitse Akadeemia Halduskolledž ning akadeemias loodud valdkonna instituut, kuid kahjuks lõpetati mõlema tegevus. Koostöö ja vastavate tegevuste koordineerimine omavalituste ja nende liitude ning teadlaste ja praktikute vahel siiski toimib. Üheks selle rolli kandjaks on seni olnud MTÜ Polis (president esimees Eerik-Juhan Truuväli, asepresident Sulev Lääne, juhatause liikmed Sulev Mäeltsemees, Vallo Olle, Kersten Kattai ja Sirje Ludvig). Samuti on nii ELL ja EMOL kui ka ülikoolid sõlminud mitmeid omavahelisi koostööleppeid. Üheks positiivseks koostöövormiks ning omavalitsuste valdkonna arenguga tegelikult edasi viivaks võimaluseks on ülikooli lõputööde, eriti magistri- ja doktoritöö tasemel. Selles osas on paljud ülikoolid olnud üsna aktiivsed. Samuti on nii ELL kui ka EMOL selles osas head partnerid, sealhulgas avaldades oma veebilehtedel asjakohaseid materjale. Väga positiivset vastukaja on üliõpilaste hulgas leidnud nendele korraldatavad seminar-praktikumid, mille alustasid Sisekaitse Akadeemia üliõpilastele riigiehituse õppetool (juhataja Sulev Lääne) ja Tallinna Linnavolikogu (aseesimees Sulev Mäeltsemees) juba 1990ndate alguses. Nüüd on näiteks Tallinna Ülikooli riigiteaduste üliõpilased igal aastal seminar-praktikumidel ELLis, EMOLis, HOLis, Tallinna linnas jne. Tunnustatud lektoriteks on olnud Jüri Võigemast, Kurmet Müürsepp, Ott Kasuri, Kaupo Rätsepp, Toomas Vitsut, Toomas Sepp, Vello Tamm ja teised. Samuti on üliõpilased kaasatud riigi tasandil nii õiguslike, halduslike kui ka praktiliste probleemide arutelusse ning lahendusteede otsimisse. Üliõpilased kui valdkonna tulevased juhid ja korraldajad peavad teoreetiliste teadmiste sidumist praktiliste probleemide lahendamisega ülimalt oluliseks. Eeltoodud seminar-praktikumide üheks osaks on valdkonna arengute ja kohtumiste tulemustena memode koostamine – näiteks kirjutas TLÜ riigiteaduste magistrant Lili Tiri 2017. aastal muuhulgas järgmist: *seminar-praktikumi sel-line vorm lähendas sisemiselt valitud erialale. Nägime erinevate ametnike amp-luaad – kliiniliselt täpsetest kuni väga isikupäraste ametnikeni välja, kes kõik olid oma valdkonna professionaalid. ... Absoluutselt vajalik vorm õppetöök.*

Kuid küsimus ei seonu vaid TLÜ riigiteaduste üliõpilastega. Tegelikuses kohtame omavalitsuste ja nende liitude esindajate seisukohti, et ülikoolidest tulevad paljuski vaid valdavalt teoreetiliste teadmistega lõpetajad,

keda tuleb pikka aega nn tegeliku eluga kurssi viia. Kindlasti on teoreetilised teadmised ülikoolis äärmiselt vajalikud, kuid arvestades kiiresti muutuvat maailma, oleks vast aeg nii ülikoolide kui ka avaliku võimu institutsioonide, sh omavalitsuste ja ka nende liitude poolt läbi mõelda, kuidas akadeemilist haridust paremini siduda reaalse tegelikkuse praktiliste probleemidega. Teema on näiteks päevakorras TLÜ meedias⁵⁴

Eeltoodud positiivne kogemus võimaldab leida ka teisi koostöövorme. Näiteks toimus 2017. aasta mais TLÜs magistrantide kollokvium, kus kaks üliõpilaste rühma arutasid eelnevalt ettevalmistatud rühmatöö tulemusena koostatud Eesti regionaalhalduse- ja arengu teemat. Üheks kollokviumi korraldamise aluseks oli eelnevalt EMOLi (Kurmet Müürsepp, MTÜ Polis (Sulev Lääne), Omavalitsusliitude vanematekogu (Sulev Mäeltsemees) ning Rektorite Nõukogu (TLÜ rektor Tiit Land) poolt edastatud avalik pöördumine seondult probleemidega Eesti regionaalhalduses ning -arengus. Kollokviumil osalesid TLÜ teadusprorektor Katrin Niglas ning ekspertidena EMOLi, HOLi, MTÜ Polis ja TLÜ Ühiskonnateaduste Instituudi esindajad. Tagasiside kõigilt osalejatelt oli väga positiivne ning eelnev annab alust loota, et ülikoolide, sh üliõpilaste ning omavalitsuste ja nende liitude koostöö muutub süsteemsemaks, sisukamaks ning kokkuvõttes tulemuslikumaks ja jätkusuutlikumaks. Teatud analüütiline töö valdkonna vajaduste ja tegevuste osas on siiski tehtud. Näiteks raamatus⁵⁵ Sulev Mäeltsemehe artikkel „*Kohaliku omavalitsuse koolitus-, teadus- ja arendustegevus Eestis aastatel 1989–2003*”. Samuti koostati põhjalik analüüs, sh Eesti ja Rootsi olukorra võrdlus, 2010. aastal Rootsi koostööorganisatsiooni SIDA, ELL ja EMOL, MTÜ Polis ning TTÜ, TLÜ, TÜ, SKA, ERKAS ja Mainori Kõrgkooli koostöös läbiviidud uuringu *EDASI* raames. Teemat käsitleti ka Siseministeriumis ja Rahandusministeriumis ning Riigikantseleis. Valdkonda on analüüsinud eraldi ka veel Riigikantseleis.

Siiski ei ole suudetud luua olukorrast tervikpilti. Rääkimata vajalike sisuliste, õiguslike, korralduslike, finantsiliste jms abinõude kasutamisele võtmisest, et tagada Eesti kohaliku omavalitsuse valdkonnas õppe-, teadus- ja arendustegevuse sisuline jätkusuutlik ja süsteemne toimimine. Kaugem eesmärk on tegelikult tagada Eesti omavalitsuse süsteemi ning regionaalhalduse ja -arengu teaduslik käsitus koos asjakohase pikaajalise strateegia ja poliitika väljakujundamisega. Eelnev oleks ka üheks eelduseks, et edaspidi käsitletav valdkonnas ning tegelikult nagu on rõhutanud korduvalt Tallinna Ülikooli rektor, Rektorite Nõukogu esimees Tiit Land, saaks kogu Eesti riigis rääkida teaduspõhisest juhtimisest.

54 <http://meedia.tlu.ee/riigiteaduste-uliopilased-peavad-oigusloome-ja-riigi-praktilise-toimimise-tundmist-vaga-oluliseks>

55 10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendust. Saku 2003

Riigi asjaomaste institutsioonide poolt on siiski püütud arendustegevuse koordineerimise ja omavalitsuste ning riigi koostöö parema korraldamise aspektist olukorda muuta. Üheks positiivseks kogemuseks oli näiteks Vabariigi Valitsuse Haldusreformi Komitee vastava komisjoni moodustamine 1991. aastal. Komisjoni kuulusid selle perioodi juhtivad teadlased, poliitikud ja praktikud. Väga olulised olid ka mõned edaspidised valdkonna ministrite ja omavalitsusliitude, aga ka teadlaste protsessi kaasamise katsed. Näiteks moodustas siseminister Tarmo Loodus siseministri kohaliku omavalitsuse nõukoja. Regionaalminister Jaan Õunapuu kutsus ellu omavalitsuste õppe-, teadus- ja arengunõukogu, kusjuures selle tegevusse kaasati lisaks Eesti teadlastele eksperte ka Soomest. Just viimati toodud nõukogu, koostöös MTÜga Polis korraldas 2007. aastal Tartu Raekojas foorumi, kus esines valdav osa Eesti omavalitsus-valdkonna arenguga seotud ministritest (regionaal- ja siseministrid), omavalitsusliitude juhid ning teadlaste esindajad, analüüsides seniste reformikavade sisu ja elluviimise katseid. Kui foorumi esimeses osas tõsteti näiteks ministrite poolt esile oma programmide ja kavade erilisust ning valdavalt kritiseeriti kolleegide poolt koostatud kavasid, siis foorumi teises osas asuti teemat analüüsides hoopiski seisukohale, et kõikides ettevalmistatud kavades oli suur ühisosa. Jõuti põhimõttelisele järeldusele, et palju oleks õppida senisest Eesti kogemusest ning uute reformikavade koostamisel tuleks varasemaga (nii positiivse kui ka negatiivse osas) arvestada. Samuti peeti oluliseks ettevalmistatavate reformikavade terviklikkust, et vältida olukorra teket, kus viiakse läbi näiteks vaid haldus-territoriaalne reform, kuid omavalitsuse tegevuse sisu ning korraldus jäetakse kaasajastamata. Samuti oli probleemiks kehtiva õiguskorra moderniseerimine, sh KOKSi osas ning riigi ja kohaliku omavalitsuse suhete süsteemi läbivaatamine. Jätkuvalt peeti oluliseks kohalike maksude osa tunduvat tõstmist ning tervikuna hartas toodud autonoomia, sh fiskaalautonoomia, printsiipide rakendamist.

Paraku ei õnnestunud erinevatel põhjustel ka edasised reformikavad ning praegu (2017) toimuv haldusreform on esialgu vähemalt sisuliselt haldus-territoriaalne reform. Täpsemalt järgnevas artikli osas.

IV REFORMIKAVADEST JA NENDE REALISEERIMISEST

Mitmed valitsused on püüdnud juba üle kahekümne aasta vastavate strateegiate, kontseptsioonide vms koostamise kaudu kavandatud reformidega hakkama saada. Kahjuks on aga avaliku halduse, eriti kohaliku omavalitsuse valdkonnas seni suurem osa kavadest jäänud realiseerimata.

Võib-olla aitab kõigi sellel perioodil Eestis teostatud reformide olulisust mõista avaliku halduse professori Wolfgang Drechsleri seisukoht, kes küll ise selles protsessis vahetult ei osalenud: *“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 hästitoimiva riigita. Väidetavalt on kõik suuremad probleemid, mille ees Eesti praegu seisab, seotud küsimustega, mis või milline peaks olema riik.”*⁵⁶

Reformikavad tehti ka siis, kui uut Eesti avalikku haldust, sealhulgas kohaliku omavalitsuse süsteemi, taasloodi. Võib-olla ei olnud reformikavad 1980. aastate lõpus ning 1990. aastate alguses väga hästi formuleeritud ja heale paberile trükitud, kuid selge oli see, et probleeme analüüsiti põhjalikult, räägiti läbi osapooltega ja kavandatu viidi maksimaalselt ka ellu, loomulikult arvestades ümbritsevate oludega. Kohaliku omavalitsuse reformi eripära seisnes selles, et 1989. aasta kevadel, kui vormistati esimest kohaliku omavalitsuse aluste seadust, otsiti lisaks varasemale Eesti Vabariigi perioodile reformiideid aktiivselt ka põhjanaabritelt, ennekõike Soomest.⁵⁷ Kohaliku omavalitsuse ja omavalitsusliitude taastamine oli Eestis läbi viidud demokraatliku avaliku halduse ja euroopaliku omavalitsussüsteemi taasloomiseks kavandatud reformide väga oluline osa. Eeltoodut iseloomustab ka 23. septembril 2010 Riigikogus olulise tähtsusega riikliku küsimuse *Riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlusest* Eesti teadlaste ja üleriigiliste kohaliku omavalitsuse liitude ühises ettekandes öeldu: *“1990. aastate alguses töötati Eestis välja ja viidi poliitikute koostöö ja rahva aktiivse toetuse tulemusena ellu Ida-*

56 Wolfgang Drechsler “Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa esseid”, Tartu Ülikooli kirjastus (1997)

57 Georg Sootla, Sulev Lääne. Keskkvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhted. Eesti poliitika ja valitsemine 1991- 2011. Toimetaja Raivo Vetik. Tallinn 2012

ja Kesk-Euroopa ühe autonoomsema ja edukama omavalitsussüsteemi poliitika ...”⁵⁸ Võib küsida – milles seisnes siis eeltoodud reformide edu? Oluline on rõhutada, et reformid vajavad alati võimalikult selget eesmärkide määratlemist, asjakohast analüüsi ja läbirääkimist reformi osapooltega. Möödapääsmatu on avaliku halduse valdkonnas kavandatavate reformide selgitamine ühiskonnas 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 ja nende realiseerimiseks vajalike mehhanismide ning vahendite olemasolu kindlustamine. Koos korrektse juhtimise, tegevuse koordineerimise ja tagasisidemehhanismide loomisega peaks olema kindlustatud ka püstitatud eesmärkide saavutamine.

Täna võib tunduda arusaamatu, kuidas kõik eeltoodu põhimõtteliselt ka sisuliselt realiseeriti. Vaatamata ühiskonnas ja riigis valitsevale suhteliselt suurele määramatusse oli kogu selle reformide perioodi üks võtmeküsimus just võimalikult täpsete eesmärkide püstitamine koos nende eelneva ühise mõtestamise ja realiseerimisele järgneva põhjaliku aruteluga. Osapoolteks olid seejuures nii kohalikud omavalitsused ja nende liidud kui ka riigi institutsioonid. Arusaadavalt oli eeltoodud põhimõtete arutelu tekitanud eelnevalt suuri vaidlusi ja kõik ei olnud nendega alati nõus. Samas olid peale üleriigiliste kohaliku omavalitsuse liitude aruteludeks ja otsuste realiseerimiseks loodud vajalikud foorumid - näiteks Vabariigi Valitsuse Haldusreformi komitee, mille liikmeteks olid lisaks valdkonnaga seotud ministritele ja aseministritele ka üleriigiliste liitude juhid, juhtivad teadlased ja teiste oluliste institutsioonide esindajad. Eeltoodud seisukohtade realiseerimiseks ja täiendamiseks koostati riigi ja üleriigiliste omavalitsusliitude esindajate ning teadlaste koostöös asjakohane reformikava, mis jällegi kõigi osapoolte poolt eraldi läbi vaadati jne. Seega ei tohiks reformid olla eesmärk omaette, vaid vahend avalikule võimule pandud ülesannete paremaks täimiseks. Kas alati ongi meil enam vaja reformi - võib-olla piisab nii mõneski konkreetses valdkonnas sellest, kui püüda analüüsi ning monitooringu abil oma igapäevase tööga ühiskonna toimimist, sealhulgas selle avaliku sektori osa, pidevalt kaasaja arengute tasemel hoida?

Uus olustik tekkis Eestis peale 14. septembri 2003 referendumit ja mais 2014 Euroopa Liiduga liitumist. Nüüd ei ole subsidiaarsuse põhimõte enam vaid kohaliku omavalitsuse hartast tulenev põhimõte, vaid üks Euroopa Liidu toimimise olulisemaid alustalasid. Möödapääsmatu peaks olema riigi

ja kohaliku omavalitsuse institutsioonide vastastikune koostöö nii horisontaal- kui ka vertikaaltasemel ning koos sellega peaks olema möödas nn tsentraliseerimise suuna võimalik valitsevaks muutumine. Eelnevale olid paljuski suunatud ka mitmed reformikavad: näiteks ministrite Peep Aru, Tarmo Looduse, Jaan Õunapuu, Vallo Reimaa ja Siim-Valmar Kiisleri poolt kavandatu. Kahjuks need aga ei realiseerunud ja veel tänapäevalgi kehtib president Lennart Meri 1994. aastal omavalitsuste üleriigilisel nõupäeval öeldu:

„Sõjaeelses Eesti Vabariigis toimus riigivõim kohalike omavalitsuste kaudu. See peaks olema meie eesmärgiks ka praegu. Viimasel ajal kipub aga süvenema tendents haldusriigi ja võimu tsentraliseerimise poole. Selline suundumus töötab meie põhiseaduse vaimule vastu. Nõrgad omavalitsused ei suuda teostada oma rolli riigivõimu teostajatena kohtadel. Omavalitsus on ju see kapillaar, see juussoon, kus toimub hapniku vahetus või närvilõpp, mis teatab ajju, kas organism külmetab või higistab, tunneb nälga või janu. Kui see side ei toimi, jääb riik inimesele võõraks, sest inimene ei samasta ennast riigiga. Riik elab inimese kõrval, riik on tülinaks ja nii ta jääbki liikata ja tõugata ja naerutada. Armsad kaasmaalased, te olete mulle usaldanud Eesti riigikaitse kõrgeima juhtimise (Põhiseaduse paragrahv 78 punkt 16) ja seepärast on minu kohustuseks teile öelda: selle tendentsi edasikestmine ohustab meie riigi edasikestmist ...”⁵⁹

Hea meel on et Siseministeerium, Rahandusministeerium, EMOL, ELL ja ülikoolid on analüüsinud ja ka kättesaadavaks näiteks oma veebilehtedel teinud omavalitsuste tegevuse ja haldusreformidega seonduvat. Samas on see paljuski lünklik ja suur töö seisab veel ees. Ka käesolev kogumik püüab seda lünka omalt poolt osaliselt täita.

Üldtuntud tõsiasi jaks peetakse, et esimene Eesti riigi ja haldussüsteemi taastamisele suunatud haldusreform õnnestus nii sisult kui ka mahul kõige enam – kohaliku omavalitsuse süsteem Eestis taastati 1990-ndate aastate alguses. Aastail 1990–1994 läbiviidud reformi tulemusena sündinud kohaliku omavalitsuse korraldus toimib põhijoontes tänapäevani. Taasloodud omavalitsussüsteemis oli esialgu põhieesmärgiks demokraatia arendamine. Süsteemi arenedes tõusevad aga üha enam päevakorda efektiivsuse küsimused. Nii seostubki Eesti omavalitsussüsteemi edasise väljaarendamise probleematika omavalitsuste administratiivse suutlikkuse mõistega.

Vahepeasel perioodil toimusid suured muudatused maavalitsuste/maavanemate töös. Teadaolevalt toimib alates 1993. aastast Eesti kohaliku omavalitsuse süsteem ühetasandilisena. Maakonna tasand muutus riikliku halduse institutsiooniks.

59 Lennart Meri, Eesti Vabariigi President. Sõnavõtt omavalitsuste üleriigilisel nõupäeval 11.02.1994. Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Omavalitsusliitude Ühendus. Tallinn, 1994

Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1997. a korraldusega nr 452-k moodustatud haldusreformi asjatundjate komisjoni poolt töötati 1999. a välja "Avaliku halduse arendamise alused", 2000. a valmis Siseministeeriumis strateegia "Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas".

Avalik haldus omavalitsuste tasandil tähendab üha enam omavalitsuse võimet efektiivselt esindada omavalitsuste elanikke erinevate avalike teenuste tellimisel ja vahendamisel ning majandustegevuse toetamisel ja reguleerimisel. Selleks, et teenuste tellija ja kohaliku arengu toetaja rolli efektiivselt täita, on vaja teatud haldussuutlikkuse taset, mis omakorda eeldab piisavate rahaliste ja inimressursside olemasolu.

1999.–2000. aastal Tartu Ülikooli ja Maailmapanga Eesti Missiooni vahel sõlmitud lepingu alusel TÜ Rahvamajanduse Instituudi poolt teostatud "Eesti kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüsist" selgub, et efektiivsuse tõstmiseks avalikus sektoris on vaja detsentraliseerida otsustamist ja vastutust üheaegselt halduse tõhustamisega ja ülalpeetavuse vähendamisega kohalikul tasandil.

Üheks indikaatoriks, mis iseloomustab kohaliku omavalitsuse eluvõimelisust, on teenuste müükide-ostude saldo. Kui see on negatiivne, tuleb omavalitsusel tõdeda, et praeguses «turusituatsioonis» ei ole ta konkurentsivõimeline ja ta peab otsima võimalusi liitumiseks. Analüüs näitas, et alla 3000 elanikuga omavalitsused on negatiivse saldoga, millest tulenevalt peaks haldusreformi tulemusena püüdma kujundada omavalitsused, kus rahvaarv on minimaalselt 3500. Sellega oleks välditud suur osa täiendava ümberjaotamisega kaasnevaid lisakulutusi. Andmetest selgub, et täies ulatuses on Eestis võimeline elanikkonnale teenuseid tootma omavalitsus rahvaarvuga 6000 ja enam. Kuni viimase ajani ei vastanud paljud linnadki sellele kriteeriumile rääkimata valdadest.

Eesti Elukvaliteedi Keskuse poolt 2000. aastal teostatud uuring "Elukvaliteet ja halduskorraldus" näitas, et kohaliku infrastruktuuri asutusi võib viia isikust kaugemale, ilma et see mõjutaks elukvaliteeti tingimusel, et samal ajal parandatakse transporditeenust. Kuna vallamaja kaugusel ja sinna jõudmise ajal pole elukvaliteedi jaoks olulist tähendust, siis võib (sellest aspektist lähtudes) haldusterritooriume suurendada, ilma et see mõjutaks elukvaliteeti.

Vabariigi Valitsuse 24.04.2001 istungil⁶⁰ heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm sätestas, et haldusreformi eesmärgiks on optimaalsete kulutuste juures saavutada kodanike huve ja õigusi arvestav uuenuduslik, paindlik, kvaliteetne ja mõjus avalike funktsioonide täitmine.

60 protokoll nr 20, päevakorrapunkt nr 27

Kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekute väljatöötamise aluseks kehtestas Vabariigi Valitsus järgmised kriteeriumid:

- 1) kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu alammäär on üldjuhul 3500 elanikku;
- 2) linnalähedastes piirkondades, kus elanikkonna enamuse on koondunud linna satelliitasulatesse, on kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu alammäär üldjuhul 4500 elanikku;
- 3) linnaline asula suurusega kuni 10 000 elanikku moodustab koos oma vahetu tagamaaga ühtse kohaliku omavalitsuse üksuse;
- 4) kohaliku omavalitsuse üksus moodustab võimalikult tervikliku regiooni ühe või omavahel tihedalt seotud mitme keskuse baasil;
- 5) kohaliku omavalitsuse üksus (sõltumata tema elanike arvust), mille erinevate osade seosed naaberüksustega on tihedamad kui omavahelehed, ühendatakse osade kaupa või tervikuna vastavate naaberomavalitsusüksustega;
- 6) üle 3500 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus, mille keskuse (keskuste) vahetuks tagamaaks on väiksemad naaberomavalitsusüksused või nende osad, ühendatakse kogu tervikpiirkonna ulatuses uueks kohaliku omavalitsuse üksuseks.

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

18. jaanuaril 2002. aastal sõlmitud koalitsioonilepinguga otsustati soodustada omavalitsuste vabatahtlikku liitumist, kindlustades otseste liitumiskulude katmise riigieelarvest. Aastal 2004 võeti minister Jaan Õunapuu algatusel vastu Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus.

Sellest tulenevalt on edaspidi pööratud olulist tähelepanu omavalitsuse vabatahtliku ühinemise igakülgele soodustamisele. Siseministri 03.12.2003. a käskkirjaga nr 533 on moodustatud töögrupp, kelle ülesandeks on Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamine. Eelnõuga nähakse muuhulgas ette ühinemiskriteeriumid ja garantiid ühinevatele omavalitsustele.

Regionaalminister Jaan Õunapuu esitas 2003. aastal regionaalhalduse ümber korraldamiseks mitu mudelit. Tasakaalustatud regionaalhalduse mudeli üldpõhimõtete hulka kuulusid: maakonna tasandi regionaalhalduse jagunemine riiklikuks regionaalhalduseks (maavanem ja tema valitsemisala + eraldi seisvad kohahaldusüksused) ning omavalitsuslikuks regionaal-

halduseks (maakondlik omavalitsusliit). Mudeli rakendamise tulemusena kujuneva regionaalhalduse põhilülideks pidid olema:

- maavanem ja tema valitsemisalasse kuuluvad kohahaldusüksused maakondades (mõned kohahaldusüksused, nt piirivalve, politsei, maksuamet, toll võivad jääda ka eraldi toimima);
- maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidud kõigis maakondades;
- ministriumitele-ametitele alluvad kohahaldusüksused regioonides (ringkond, lään vms).

Antud regionaalhalduse reformi eesmärk oli kvaliteetsema avaliku teenuse pakkumine, regionaalse arengu tõhustamine maakonnas ja demokraatia suurenemine, järgides subsidiaarsusprintsipi 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.

Regionaalhalduse reformi kontseptsioon pidi eeldatavalt olema lähteluseks regionaalhalduse reformi strateegia väljatöötamisel. Kontseptsioonis nenditi, et maakonnad on aastasadu olnud osalised võimu teostamisel ja identiteedi kandmisel, mistõttu nähti otstarbekana, et regionaalset võimu teostataks tollase maakonna tasandil. Reformi käigus pidi selgemaks muutuma omavalitsuste ja riigi funktsioonide jaotus ning kasvama administratiivne suutlikkus, täpsustuma finantseerimise põhimõtted jne. Ministri eestvedamisel koostati ka kohaliku omavalitsuse üleriigiliste liitude kui tööandja funktsioonidega seonduv seaduse eelnõu, töötati välja ka omavalitsuste haldus-territoriaalse 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.

Regionaalministri Vallo Reimaa eesmärgiks oli omavalitsuste tegevuse ja regionaalhalduse korrastamine. 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 täpsemalt otsustusfunktsioonid ja -pädevused jne.

Kontseptsioonis hinnati regionaalset juhtimistasandid avaliku halduse kolmest tasandist keerulisimaks, sest:

- just siin saavad kokku riiklik ja omavalitsuslik juhtimine;

- riiklik juhtimine esineb ja võib ka tulevikus esineda kahes vormis: territoriaalse ja harulise juhtimise vormis. Esimest esindab maavanem oma kantseleiga (maavalitsus) ja teist nn riigi kohahaldusüksused.

Eelnõuga juhiti tähelepanu, et regionaaltasandil peavad sõlmuma kohalike poliitikate koordineerimine ja riigi valdkondlike harupoliitikate elluviimine ning peab sündima nende omavaheline sidusus.

Reformikava seletuskirja projektis toodi esile ekspertide poolt esile tõstatatud probleemid, mis koondusid kahte suurde rühma:

- 1) toimiva regionaalpoliitika nõrkus, mis väljendub eelkõige erinevuste kasvus maakondade vahel ning ühtlasi pealinnaregiooni ning ülejäänud Eesti vahel
 - regiooni mõiste ebaselgus – kas kaks regiooni (Tallinn + ülejäänud Eesti) või rohkem (maakonnad);
 - valdkondlike poliitikate sidususe vähesus; seadusest tuleneva tervikliku regionaalpoliitika õigusliku aluse puudumine (vastava aspekti vähene arvestamine riiklikes strateegiates, millega seostub maakondliku arengukava seadustamatus);
 - keskvalitsuse asutused on huvitatud eelkõige oma valdkondlike vajaduste rahuldamisest maakonnas;
 - Eesti maavanem/maavalitsus ei ole regionaalpoliitika subjekt selle euroopalikus mõistes;
- 2) halduskorralduse ja avaliku halduse teenuste vähene süsteemsus:
 - olemasolevad haldustasandid (riik, riigiasutuste regionaalne võrgustik, maakond, omavalitsus, vallasisene struktuur) ei moodusta tasakaalustatud sidusat tervikut;
 - avaliku teenuse standardite, pädevuste ja kvaliteedi süsteem on ebapiisav, eriti kohalikul ja regionaaltasandil; Väiksema haldussuutlikkusega KOV üksustes on raskusi täita kõiki õigusaktidest tulenevaid ülesandeid piisava kvaliteediga;
 - riiklik järelevalve on regionaalselt ebapiisav, kohati formaalne või kallutatud ning vastav õigusruum on isikute õiguste ja vabaduste tagamiseks õigusaktidega ebapiisavalt kaetud.

Regionaalhalduse korrastamisel kavandatavate muutuste aluspõhimõtena määratleti:

- 1) regionaalhalduse korrastamise üks põhieesmärke on detsentraliseerimine, st omavalitsusliku elukorralduse osatähtsuse suurendamine avalikus halduses läbi omavalitsuste regionaalse koostöö;

- 2) samas ei tohi maakondliku omavalitsusliidu tugevdamine pärssida valdade ja linnade endi omavalitsuslikku juhtimist ja selle arengut; regionaalselt täidetakse ainult neid ülesandeid, mis eeldavad valla või linna piire ületavat koostööd või milliseid on ühiselt otstarbekam täita;
- 3) omavalitsusliku juhtimise laienemine regionaalsel tasandil peab toimuma maakondliku omavalitsusliidu kvalitatiivse edasiarendamise teel;
- 4) kõik vallad ja linnad peavad olema kaasatud seadusjärgsete ülesannete täitmisel.

Reformikava lähtus eeldusest, et regionaalhalduse areng tugineb tugevatele valdadele ja linnadele, mistõttu nähti eelkõige vajadust toetada tugeva kohaliku omavalitsuse poliitikat ning kohalike omavalitsuste vabatahtlikku ühinemist; sh võimaldades ühinenud omavalitsusele ühe täiendava esindajakoha maakondliku omavalitsusliidu volikogus.

Haldusterritoriaalse korralduse reformi seletuskiri (2009)

Regionaalminister Siim Valmar Kiisleri 2009. aasta haldusterritoriaalse korralduse reformi kava seletuskirjas nenditi, et vaatamata Eesti territooriumi väiksusele on regionaalsed erinevused küllaltki suured ning viimase 10-15 aasta jooksul ei ole toimunud märkimisväärset arenguühtlustumist edukamate ja mitte nii hästitoimivate piirkondade ning linna- ja maapiirkondade vahel. Seega nägi reformikava ette Vabariigi Valitsuse poolt algatatud omavalitsuste liitmisi, mille käigus oleks omavalitsustena määratletud 5 suuremat linna (Tallinn, Tartu, Narva, Kohtla-Järve, Pärnu) ning 15 maakondade piiresse jäävat omavalitsust.

Omavalitsuskorralduse reformi seadus (2013)

2013. aastal töötati regionaalminister Siim Valmar Kiisleri poolt välja omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu. 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 toetusrahade killustatud jaotamiseks. Seetõttu pidi omavalitsuste ühinemine looma palju soodsamad eeldused regionaalpoliitika detsentraliseeritud korraldamiseks. Nähti, et piirkondlik areng on seda tugevam, mida rohkem ta toetub elujõulistele ja sidusatele kogukondadele ja nende tublidele eestvedajatele.

Kahjuks ei leidnud eelnevalt kirjeldatud reformikavad piisavat poliitilist toetust, mistõttu jäid need realiseerimata. 2016. aasta alguses kirjutas Jüri Raidla, et vananeva ja kahaneva elanikkonnaga ning paigal tammuva majandusega riigis ei saa olla fundamentaalsemat ülesannet kui riikluse moderniseerimine ehk riigireformi ettevalmistamine ja elluviimine.⁶¹ Haldusreformi kui riigireformi ühe osa läbiviimise edu pandiks oli tema sõnul peaministrile ja riigihalduse ministrile pandud personaalne poliitiline vastutus haldusreformi eest. Riigihalduse ministri Arto Aasa eestvedamisel koostatud haldusreformi seadus võeti vastu 2016. aasta ning põhijoontes jätkab selle rakendamist ka Jüri Ratase valitsus. Vastu võetud haldusreformi seaduse üheks põhialuseks oli uue kohalike omavalitsuste süsteemiga tagada Eesti regionaalpoliitiliste eesmärkide saavutamine, mille üldeesmärgiks 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.⁶² Praegune Jüri Ratase juhitud valitsuskoalitsioon on lubanud haldusreformi ka sisustada, sealhulgas avalike ülesannete riigi ja omavalitsuste vahelise uue jaotuse ning omavalitsuste koostöö- ja rahastamise süsteemi, regionaalhalduse mudeli jm osas. Hetkel on suur osa muudatustest seotud eelkõige maavalitsuste/maavanemate tegevuse lõpetamisega alates 1.01.2018 ning koos sellega nende ülesannete ümberjaotamine. Seni ei ole Eesti uue omavalitsusmudeli sisuline kujundamine oodatud tulemusi veel andnud.

Eelnevat lühidalt kokku võttes tuleb nentida järgmist. Kõigepealt tulevalt asjaolust, et aastaks 1997 oli Eesti esitanud taotluse liitumaks Euroopa Liiduga, siis minister Peep Aru 1998-1999. aasta reformikava püüdis moderniseerida avalikku haldust kesk-, regionaal- ja kohalikul tasandil. Samas

61 Jüri Raidla, Riigireform kui Eesti suur idee nr 1. Postimees, 8.02.2016

62 Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 lähteolukorra tervikanalüüs 2014. <http://www.fin.ee/regionaalareng-ja-poliitika>

kujunes reformi komplekssus paljuski selle läbiviimise komistuskiviks, kuna ei ajaliselt ega poliitiliselt ei olnud võimalik nii suurt reformi läbi viia.

Minister Tarmo Looduse 2000.–2001. aasta reformi põhifookus oli suunatud kohaliku omavalitsuse terviklikule uuendamisele hõlmates nii funktsioone, finantseerimist, järelevalvet, regionaalhaldust jne. Kuivõrd reformi realiseerimine jäi presidendi valimiste perioodi, siis jäi reformikavast alles üksnes haldusterritoriaalne osa ning lõpuks ka seda ei õnnestunud realiseerida.

Kuivõrd varasemad reformide katsed olid ebaõnnestunud, siis kesken-
dus minister Jaan Õunapuu 2003.–2005. aastal koostatud reformikava riigi territoriaalselt tasakaalustatud regionaalse arengu tagamisele ning sisaldas mitmeid reformielemente ka teistest valdkondadest. Tuntud on nn Toila konverents, kus parlamendierakondade esindajad, omavalitsusliidud ja teadlased jõudsid esmakordselt Eestis reformikavas konsensusele. Hilisemate vastuolude tõttu valitsuskooalitsioonis ka see kava ei realiseerunud.

Minister Vallo Reimaa 2008. aastal koostatud reformikava keskendus maakondlike kohalike omavalitsuste liitude koordineeriva rolli esiletõomisele regionaalhalduses. Püüti moderniseerida ka omavalitsuste tegevust. Kava sai põhimõtteliselt ka koalitsioonipartnerite heakskiidu, kuid seda ei toetanud ministri koduerakond.

Minister Siim-Valmar Kiisleri esimene reformikava (2009) oli algselt suunatud vaid tehnilise optimeerimise ülesandele, mille alusel pidi jääma 15+5 omavalitsust (15 maakonda ja 5 suuremat linna). Kava ei leidnud toetust. Seejärel töötati välja uus reformikava (2013), mis põhines majandusgeograafilisel tõmbekeskuste alustel. Toimus küll kava sisuline arutelu, kuid vastuolude tõttu koalitsioonis Vabariigi Valitsus seda Riigikogule ei esitanud.

Eeltoodud kontsentreeritud ülevaade reformide fookusest ja nende tulemustest on ka kogumiku mahtu arvestades vaid skemaatilised.

Käesolevas artiklis ei käsitleta põhjalikumalt 2016. aastal vastuvõetud haldusreformi seadusega käivitatud reformi, mida kajastab kogumikus eraldi artikkel.

Eelnevat arvestades sõnastasid teadlased võimalikud hindamisindikaatorid omavalitsuste arengu monitoorimiseks. Teadlaste⁶³ ühisettekandes MTÜ Polis ja partnerite korraldatud konverentsil 25. augustil 2016 Arukülas olid nendeks: 1) omavalitsuste ülesannete laienemine – kohaliku tasandi osakaalu suurenemine avaliku sektori kuludes, 2) finantsautonoomia suurenemine – omavalitsuste poolt mõjutatavate tulude osakaalu märkimisväärne suurenemine nende kogutuludes, mis võimaldaks omavalitsustel paremini vastutada oma poliitikate ja nende rahalise katte eest, 3) omavalitsuse rolli

63 Kersten Kattai, Mikk Lõhmus, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Rivo Noorkõiv, Garri Raagmaa, Uno Silberg, Georg Sootla, Eerik-Juhan Truuväli

suurenemine regionaalses valitsemises – regionaalsed huvid ja strateegiad sõnastatakse omavalitsuste osalusel ja 4) omavalitsuste koostöö arendamine – tugevam partnerlus omavalitsuste vahel ja suhetes keskvõimuga.

Esimesed kaks on praegusel hetkel suuremal või väiksemal määral töös, kuid teised kaks – regionaalne valitsemine ja KOV koostöö – on endiselt ootel, kuid äärmiselt vajalikud arendussuunad. Maavalitsuste tegevuse lõpetamine 2017. aastal ja nende mõnede ülesannete andmine omavalitsustele ühistähtsuseks ja maakondlike omavalitsusliitude arendusseisak regionaalse valitsemise väljakutsete lahendusele oluliselt lähemale ei vii.

Eesti regionaalse arengu tasakaalustamatus eriti alates millenniumi vahetusest järjepidevalt süvenenud. Hoolimata sellest, et läbi Euroopa Liidu regionaalarengule suunatud programmide on suunatud ulatuslikke vahendeid regioonide ja piirkondade arengu tagamiseks ja kindlustamiseks. Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 läheolukorra analüüsis⁶⁴ tõdetakse, et: „*Tänased Eesti sisesed regionaalsed arenguerinevused on ülejäänud Euroopa ning muude arenenud majandusega riikide võrdluses kokkuvõttes endiselt suured*”. Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 elluviimise 2014–2015 aasta seirearuanDES⁶⁵ tõdetakse, et väljaspool kahe suurema linnapiirkonnaga maakondi (Harju- ja Tartumaa) loodud SKP osakaal Eesti SKPst on algtasemelt 28,7 (2012 a) vähenenud 27,8% (2015 a) kuigi siht olnud suurenemine (30%ni 2020. aastaks).

Regionaalarengu ja regionaalhalduse probleemidele on korduvalt tähelepanu juhtinud nii omavalitsusliidud kui ka teadlased. Näiteks tegid EMOL (esimees Kurmet Mürsepp), MTÜ Polis (asepresident Sulev Lääne), Tallinna Ülikool, rektor Tiit Land kes on ka Rektorige Nõukogu esimees, Üleriigiliste Omavalitsusliitude Vanematekogu (esimees Sulev Mäeltsemees) ja valdav osa maakondlike omavalitsusliitude 2017. aasta kevadel avaliku pöördumise *Eesti regionaalne areng ja -haldus vajavad põhimõttelisi muudatusi*⁶⁶. Pöördumises märgitakse muuhulgas:

„*Eesti Maaomavalitsuste Liit (EMOL), MTÜ Polis, Tallinna Ülikool, Üleriigiliste Omavalitsusliitude Vanematekogu, valdav osa maakondlikest omavalitsusliitudest ja mitmed teised institutsioonid on sügavas mures Eesti ebaühtlase regionaalse arengu süvenemise pärast (vt lisad). Teema oli aktuaalne ka hiljutistel Valdade ning Linnade Päevadel ja Eesti Sotsiaalteenuste X Aastakonverentsil. Välja toodi näiteks tõsiasi, et jätkuvalt kasvukeskuseks olevas Tallinnas ja Harjumaal oli 2015. a SKP elaniku kohta EL 28 keskmise suhtes 88,9%, samas teistes maakondades on see oluliselt väiksem. Regionaalsed erinevused on suure-*

64 Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 lähteolukorra analüüs. Siseministeerium.

65 Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 elluviimise 2014–2015 aasta seirearuanne. Rahandusministeerium, 2016

66 <http://www.emovl.ee/juhtimine/juhatus/tegevus/>

nevas trendis, riigi ja omavalituste tegevus vajab uut lahtimõtestamist toimuva riigi- ja haldusreformi kontekstis jne. Arvestades eelnevast vajab Eesti regionaalne areng ja haldus põhimõttelisi muudatusi ning selleks pöördume nii avalikkuse kui ka riigi juhtorganite poole. Eestis tuleb luua toimiv regionaalhaldus ja koos sellega tagada kõigi regioonide ühtlane ja tasakaalustatud areng. Eesti vajab riigireformi ning selle üheks osaks oleva haldusreformi edasiarendamist. Samas ei ole piisav, kui riigireformi käigus regionaalsel tasandil tegeleda üksnes maavanematel/maavalitsuste institutsiooni kaotamise ja vastavate funktsioonide korraldusliku ümberjaotamisega – vajalik on asuda sisuliselt lahendama riigi ühe keerukama valdkonna, Eesti ebaühtlase regionaalse arengu süvenemise probleematikaga.”

Pöördumises tehakse ka ettepanekud, kuidas võiks olukorda hakata lahendama, näitena seejuures Soome vastavad kogemused.

Kui EL riikide võrdluses Eesti ei olegi kõige halvemas olukorras⁶⁷, siis Eesti siseselt võrreldes vastavaid maakondade näitajaid, on olukord väga murettekitav. Nii on SKP jooksevhindades elaniku kohta erinevus maakonniti kordades: Harju maakonnas näiteks 22 263,7 eurot, Põlva maakonnas aga 6 566,6 eurot⁶⁸. Seejuures ilmestab olukorra keerukust veel asjaolu, et kui Eesti keskmine näitaja on 15 405,1 eurot, siis kõigis maakondades, välja arvatud Harju maakond, on see näitaja Eesti keskmisest madalam.

5. RIIKIDE VÕRDLUS (<http://www.stat.ee/ppe-46916>)

Riik	Pindala, 2016 (km ²)	Rahvaarv, 1. jaanuar 2017 (tuhat)	15–74-aastaste töötuse määr, 2016 (protsenti)	Olmejäätmete teke, 2015 (kg elaniku kohta aastas)	SKP jooksevhindades, 2016 (eurot elaniku kohta)
EL-28	4 495 025	511 805,1	8,6	476	29 000
Austria	83 879	8 772,9	6,0	560	40 000
Belgia	30 528	11 365,8	7,8	418	37 400
Bulgaaria	110 370	7 101,9	7,6	419	6 600
Eesti	45 339	1 315,6	6,8	359	16 000
Hispaania	505 944	46 529,0	19,6	434	24 000
Holland	41 542	17 081,5	6,0	523	41 300
Horvaatia	88 073	4 154,2	13,3	393	11 000

67 RIIKIDE VÕRDLUS; <http://www.stat.ee/ppe-46916>

68 MAAKONDADE VÕRDLUS <http://www.stat.ee/ppe-45400>

Riik	Pindala, 2016 (km ²)	Rahvaarv, 1. jaanuar 2017 (tuhat)	15–74-aastaste töötuse määr, 2016 (protsenti)	Olme- jäätmete teke, 2015 (kg elaniku kohta aastas)	SKP jooksev- hindades, 2016 (eurot elaniku kohta)
Iirimaa	69 797	4 774,8	7,9	587a	58 800
Itaalia	302 073	60 589,4	11,7	486	27 600
Kreeka	131 957	10 757,3	23,6	485	16 300
Küpros	9 251	854,8	13,0	638	21 000
Leedu	65 286	2 847,9	7,9	448	13 500
Luksemburg	2 586	590,7	6,3	625	92 900
Läti	64 573	1 950,1	9,6	404	12 800
Malta	315	440,4	4,7	624	22 600
Poola	312 679	37 973,0	6,2	286	11 000
Portugal	92 226	10 309,6	11,2	453b	17 900
Prantsusmaa	633 187	67 024,5	10,1	501	33 300
Rootsi	438 574	9 995,2	6,9	447	46 600
Rumeenia	238 391	19 638,3	5,9	247	8 600
Saksamaa	357 376	82 800,0	4,1	625	38 100
Slovakkia	49 035	5 435,3	9,7	329	14 900
Sloveenia	20 273	2 065,9	8,0	449	19 600
Soome	338 440	5 503,3	8,8	500	39 200
Suurbritannia	248 528	65 808,6	4,8	485	36 100
Taani	42 924	5 748,8	6,2	789	48 400
Tšehhi	78 868	10 578,8	4,0	316	16 700
Ungari	93 011	9 797,6	5,1	377	11 500

a 2012. aasta andmed

b 2014. aasta andmed

XLS andmefail

Uuendatud: 12. september 2017

6. MAAKONDADE VÕRDLUS (<http://www.stat.ee/ppe-45400>)

Valik andmeid					
Maakond	Pindala, km ²	Rahvaarv, 1. jaanuar 2017	Töötuse määr, 2016 (protsenti)	Keskmine brutokuupalk, 2016 (eurot)	SKP jooksev-hindades elaniku kohta, 2015 (eurot)
Kogu Eesti	43 465,4	1 315 635	6,8	1 146	15 405,1
Harju	4 338,3	582 556	5,8	1 271	22 263,7
Hiiu	1 032,4	9 335	6,4	897	7 918,6
Ida-Viru	3 336,6	143 880	13,5	903	9 673,4
Jõgeva	2 604,2	30 840	5,3	884	7 402,3
Järva	2 459,2	30 378	7,9	946	9 591,1
Lääne	2 413,1	24 301	6,4	1 033	8 885,1
Lääne-Viru	3 628,6	58 856	10,1	942	9 945,8
Põlva	2 164,2	27 963	10,2	864	6 566,6
Pärnu	4 809,5	82 535	6,0	925	9 650,4
Rapla	2 980,0	34 085	8,6	929	7 873,5
Saare	2 937,6	33 307	5,6	880	9 147,6
Tartu	2 993,0	145 550	3,3	1 149	13 918,8
Valga	2 042,9	30 084	7,7	889	7 823,6
Viljandi	3 420,0	47 288	7,9	987	10 159,6
Võru	2 305,6	33 505	5,5	907	8 308,1

XLS andmefail

Üheks oluliseks probleemiks on asjaolu, et Eestis on regionaalpoliitika subjekt defineerimata, õigemini neid on liiga palju. Iga valdkonnapolitiikat kujundav ministerium lähtub selle regionaalsel dimensioonil oma loogikast. Samal ajal on kohalike omavalitsuste roll regionaalpoliitika ja -arengu suunamisel kaasa rääkida väga piiratud. Kõik see kokku tähendab regionaalhalduse ja -valitsemise killustatust, kus sisuliselt puudub neid toimijaid ja poliitikaid koordineeriv organisatsioon. Sellele probleemile – vajadust tugevdada valdkonnapolitiikate ning kesk- ja kohaliku tasandi koostööd regionaalsete eesmärkide saavutamisel – on tähelepanu juhitud ka OECD nn riigivalitsemise raportis 2011. aastal.⁶⁹ Päril selge on, et Eesti sisesed regionaalsed erinevused on muutunud niivõrd suureks, et üksikmeetmetega seda probleemi enam

69 Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations. OECD, 2011 https://riigikantsleii.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd_public_governance_review_estonia_full_report.pdf

ei lahenda. Pärast kohalike omavalitsuste ühinemise reformi läbi viimist on regionaalse valitsemise reform järgmine kiireloomuline ja suur väljakutse.

V QUO VADIS – KUIDAS EDASI EESTI OMAVALITSUS?

Arvestades eelpool toodud analüüsi ja võttes arvesse omavalitsussüsteemi ja regionaalse valitsemise väljakutseid tegid teadlased (Kersten Kattai, Mikk Lõhmus, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Rivo Noorkõiv, Garri Raagmaa, Uno Silberg, Georg Sootla, Eerik-Juhan Truuväli) 20.04.2016 a Riigikogus toimunud „Kohaliku omavalitsuse reform – kas seekord õnnestub?“ foorumil⁷⁰ muuhulgas järgmised ettepanekud:

1. Kohaliku omavalitsuse reformi on vaja.

2. Koos eelnevaga, lisaks esitatud seaduse eelnõule, mis suurendab valdade ja linnade territooriumi ja elanike arvu, peaksid järgnema veel järgmised olulised reformi etapid:

- a) täpsustatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse funktsioonide jaotust. Osa riigi tänaste funktsioonide, sealjuures mis vahepeal omavalitsuselt üle võetud ülesannete (nagu näiteks sotsiaalnõustamine, esmatasandi tervishoid ja muud) delegeerimine koos vajalike ressursidega omavalitsustele. Eraldi täpsustamist vajab gümnaasiumihariduse temaatika;
- b) riigi ja omavalitsuste finantssuhete detsentraliseerimine ja põhjalik uuendamine, ennekõike tänaste riigimaksude delegeerimise teel omavalitsustele (näiteks üksikisiku tulumaks, maamaks) või arenenud riikides laialdaselt rakendatud maksude õiguse andmise teel (nt. omandimaks) omavalitsustele. Omavalitsuste vastutuse võtmine ja siis ka õiguste saamine kulutamise poliitikas oleks eelduseks sihtotstarbeliste grantide osakaalu vähendamiseks. Eesti on eelnevaga seoses unikaalne riik, kuna meil on kohalike maksude osakaal ca 1 % kohaliku omavalitsuse tulubaasist. Euroopa Nõukogu 47 liikmesriigis on vastav keskmine näitaja 28 %, Taanis aga üle 50 % jne;
- c) maakondliku (riigi esindamine kohalikul tasandil) ja regionaalse valitsemiskorralduse muutused, tulenevalt uuest valdade ja linnade suuruse loogikast ja omavalitsuslikust korraldusest. Vajalik on harukondliku ja territoriaalse juhtimise põhjalik analüüs;
- d) demokraatia ja detsentraliseerimise põhimõtete jätkuv edendamine, mis arvestaks Põhiseaduses ja Hartas sätestatud, sealhulgas kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtet, võimaldades koos sellega

70 <http://www.emovl.ee/koostoo/sisekoostoo/polis/>

vähendada ülevalt alla administratiivse kontrolli vajadust ning suu-
rendada põhimõtteliselt enesekorralduse ja sisekontrolli taset;

- e) eeltoodu realiseerimine eeldab kogu kehtiva õigusruumi analüüsi ja kaasaege kohaliku omavalituse õigusliku keskkonna loomist.

7. Reformi kavandamisel ja läbiviimisel tuleb samuti arvestada globaliseerumise mõjudega ning loomulikult meie käsutuses olevate ressursidega. Omavalitsuste võimekus peaks olema aluseks regulaarseks rahvusvaheliseks koostööks, mis vähendaks Eesti ääremaastumise võimalust.

8. Samas on vaja näha suuri võimalusi Läänemere maade kohaliku omavalitsuse koostöös, eriti seonduvalt Põhjamaadega, millist mudelit oleme endale kogu aeg eeskujuks seadnud.

9. Tulenevalt teiste riikide kogemusest tuleks omavalitsustele tagasi anda seos ettevõtlusega, kus kohalik omavalitsus on partneriks ettevõtlusele ning seotud haridus- ja tööjõu poliitikaga.

10. Tänaeid reforme peame käsitlema mitte lühiajaliste probleemide valguses, vaid nii nagu me teeksime neid täna sündivale põlvkonnale. Tegemist on pikaajalise arengu strateegilise kavandamisega ning koos sellega peaks arvestama süsteemselt kavandatava riigireformiga.

11. Peame suutma ette prognoosida, milline näeb ümbritsev maailm ja omavalitsuste koht välja 25–30 aasta pärast, võttes arvesse uusi tehnoloogiad ja nende võimalikke rakendusi, seejuures info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate ja virtuaalmaailma ning e-teenuste arengut.

12. Arvestades eelnevat soovitati omavalitsustele ja nende liitudele:

- a) avalik võim on terviklik – ühinemisotsuseid tehes tuleks tajuda, et ka vallad-linnad teevad omamoodi regionaalpoliitikat – ei saaks kokku panna ainult rikkaid. Selles osas tuleks riigil läbi mõelda, kuidas vastavat protsessi teha mõistlikuks ja koos sellega tagada ühinemise tulemusena kõigi elanike elukvaliteedi paranemine. Tuleks leida moodused, kuidas lahendada võimalike nn majanduslikult nõrgemal järjel olevate omavalitsuste kaasamine reformiprotsessi ja edasisse arengusse, et mitte tekitada uut ääremaastumist;
- b) demokraatia ja detsentraliseerimise ei tohiks lõppeda kohaliku omavalitsuse uksele. Territooriumilt suured vallad ja linnad peaksid olema sisemiselt detsentraliseeritud, kogukonnad peavad saama mõjutada kohaliku elu küsimusi. Vajalik on leida paindlikke lahendusi kohaliku omavalitsuse elanikelähedaseks juhtimiseks, mis võtaksid enam arvesse kohalikku eripära;
- c) omavalitsuste vaheliste suhete liikumine konkurentsipõhisest keskkonnalt koostööpõhiseks on paljuski ka omavalitsuste endi käes. Üks vundamente sellele suunale oleks ühineda üheks tugevaks üleriigiliseks omavalitsusliiduks.

13. Väga tähtis on mõelda, kuidas vältida olukorda, et kohaliku omavalitsuse areng oleks pidev ning vajalikud muudatused ei veniks taas aastateks? Arusaadavalt eeldab eelneva realiseerimine riigi ja kohaliku omavalitsuse sisulist partnerlust. Oluline oleks ka riigi esindajate tunduvalt aktiivsem osalemine kavandatava reformi ja selle jätkutegevuste analüüsil, lahendusteede otsimisel ning teavitustegevuses nii kohalike omavalitsuste hulgas kui ka ühiskonnas tervikuna.

14. Omavalitsussüsteemi pideva arengu tagamiseks oleks vajalik suurendada ka Riigikogu rolli, luues näiteks mitmetes riikides toimiva parlamendi arengukomisjoni, mis võtaks kokku erinevad valdkonnas toimijad ning leiaks vajaliku tasakaalu nii õigusloomes kui ka riigi ja kohaliku omavalitsuse praktilises tegevuses;

15. Asjakohane oleks Vabariigi Valitsuse riigi ja kohaliku omavalitsuse valdkonna arengu püsiva institutsiooni loomine;

16. Omavalitsuste problemaatika analüüsiks ning nii ühiskonna kui ka riigi ja kohalike omavalitsuste teavitamiseks probleemidest ja võimalikest lahendusteedest, sealjuures koostöös ülikoolide ja laiemalt valdkonna teadlaste, poliitikute ja spetsialistidega, oleks vajalik vastava mõttekoja asutamine ja selle tegevuse tagamine.

Juba Eesti Vabariigi 10. aastapäeval, 1928. aastal kirjutas tolleaegne siseminister J. Hünerson: „... *Lähema tuleviku ülesandeks olgu meie kogukondliku omavalitsuse ajakohane väljaarendamine, et sellega meie riigihoonde alusmüüri kindlustada.*” See mõteteira ei ole kaotanud oma aktuaalsust ka meie riigi 100. aastapäeva künnisel.

1989. aasta 10. detsembri valimised

Sulev Mäeltsemees

1989. aasta 18. mail võttis ENSV Ülemnõukogu vastu seaduse Eesti NSV isemajandamise alused ning kiitis heaks Eesti NSV isemajandamise koondkontseptsiooni. Need olid ilmselt poole sajandi järel esimesed meie Ülemnõukogu õigusaktid, mis ei olnud tõlgitud vene keelest. Igal juhul olid need esimesed õigusaktid, kus pärast neljakümne aastast vaheaega kasutati taas terminit “kohalik omavalitsus”.

8. augustil 1989 võttis ENSV Ülemnõukogu vastu põhimõttelise tähendusega otsuse “Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s” (ÜN ja VT, 1989, 26, 348). Lähtudes IME koondkontseptsioonist ja seadusest Eesti NSV isemajandamise alused ning vajadusest tagada üleminek kehtivalt haldussüsteemilt omavalitsuslikule haldussüsteemile, nähti selle otsusega ette viia vabariigis 1990–1994. aastatel läbi haldusreform, mis pidi hõlmama:

1) rahvavõimu vabariigisisese detsentraliseerimise omavalitsuslikele juhtimistasanditele ning riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiirilise eristamise;

2) territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimise.

Haldusreformi alustamise tähtjaks seati 1. jaanuar 1990. Otsusega kehtestati, et haldusreformiga luuakse kaheastmeline haldusstruktuur. Esmase haldustasandi pidid moodustama omavalitsuslikud vallad, alevid ja linnad, teise tasandi, mis pidi üheaegselt olema nii omavalitsuslikuks kui ka riikliku juhtimise regionaalseks tasandiks, maakonnad ja vabariiklikud linnad (Tallinn, Tartu, Kohtla-Järve, Narva, Pärnu ja Sillamäe), milliste puhul kasutati siis mõistet “vabariikliku alluvusega linnad”. Viimased pidid täitma samaaegselt ka esmatasandi kohaliku omavalitsuse funktsioone.

Oluline on rõhutada, et vastavalt sellele otsusele pidid haldusreformi läbiviimise kohtadel tagama kohaliku omavalitsuse esindusorganitena tegutsema hakkavad volikogud. Need polnud veel valitud, kuid pidid saama valitud samal päeval vastu võetud Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseaduse alusel. Just märksõna “volikogud” on siinkohal oluline rõhutada, sest aeg-ajalt võib kahetsusväärset lageda-kuulda, et kohaliku omavalitsuse volikogudest saame sel perioodil rääkida alles 1993. aasta kohalikest valimistest.

Eriti mõistetamatu on see seisukoht maakondade ja vabariiklike linnade kohta, sest märgitud haldusreformi otsuse kohaselt pidid maakondade ja vabariiklike linnade volikogud asuma tegevusse juba 1. jaanuarist 1990. Esmatasandi kohaliku omavalitsuse esindusorganid pidid hakkama volikogudena tegutsema alles nende valdade, alevite ja linnade omavalitsusliku staatuse kinnitamise hetkest. Oluline on rõhutada, et juba selle 8. augusti 1989. aasta otsuse vastuvõtmise ajaks oli põhimõtteliselt kindlaks määratud haldusreformi läbiviimine nii, et esmatasandi haldusüksustele omistatakse spetsiaalse protseduuriga omavalitsuslik staatus.

Ülemnõukogu Presiidiumi 6. detsembri 1989. aasta seadlus "Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest" (ÜN ja VT, 1989, 40, 614) sätestas selle protseduuri täpsemalt. Seadluse kohaselt oli valla, alevi ja linna omavalitsusliku staatuse tunnustamiseks nõutavad vastava rahvasaadikute nõukogu poolt väljatöötatava vastava omavalitsusliku valla, alevi ja linna sotsiaalmajandusliku arengu kava ja põhimääruse olemasolu, mille vastavust Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi poolt kehtestavatele nõuetele hindas Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi moodustatav ekspertkomisjon. Ekspertkomisjoni arvamusele tuginedes kinnitas Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium valla, alevi või linna omavalitsusliku staatuse. Ülemnõukogu Presiidiumi fikseeritud tähtjast alates astus vald, alev või linna omavalitsusliku haldusüksuse õigustesse. Seda protseduuri iseloomustame lähemalt Haldusreformi ekspertkomisjoni osas.

Siinkohal on aga kohaliku omavalitsuse volikogu või rahvasaadikute nõukogu seisukohalt väga oluline märkida, et seadluse p. 12 kohaselt pidi valla, alevi või linna omavalitsusliku staatuse kinnitamise hetkest vastav rahvasaadikute nõukogu volikoguna täitma omavalitsuslikke funktsioone täies mahus. Sellega kordas seadlus Ülemnõukogu 8. augusti 1989. aasta otsuses märgitud põhimõtet ja peaks veelkord kinnitama eksitust, justkui volikogud oleksid meil iseseisvuse taastamise järgselt alles 1993. aastast.

Seonduvalt kohaliku omavalitsuse terminitega peab tähelepanu juhtima ka vastupidisele äärmusele, kui kohalikku omavalitsust kasutatakse ka seonduvalt rahvasaadikute nõukogude perioodiga. 1990. aastate algusest on eelneva kohalike rahvasaadikute (kuni 1976. aasta konstitutsioonini töörahvasaadikute) nõukogude perioodi kohta kirjutatud raamatuid või artikleid, kus märgitakse, et nõukogude perioodil arenes kohalik omavalitsus aeglaselt või et 1990. aastast muudeti kohaliku omavalitsuse mudelit vms.

Olgu siinkohal toodud kõigest paar näidet. On kirjutatud (Juhan Sillaste. Perestroika laborandi mälestused. Mineviku mustad kastid. Tallinn, Varrak, 2009, lk 111), et NSVL Ministrite Nõukogu 1987. aasta määruse (legaliseeris tarbekaupade tootmisega, elutarbelise teenindamisega ja toitlustusega tegelevad kooperatiivid) kohaselt "*tuli loodavad kooperatiivid registree-*

rida kohalikus omavalitsuses...”. Need tuli registreerida kohaliku rahvasaadikute nõukogu täitevkomitees. Veelgi laiemat perioodi käsitletakse väites, et “vaid näiliselt juhtisid igapäevast elu (nõukogude ajal – S.M.) kompartei nomenklatuur, ministrite nõukogud, plaanikomiteed või kohalikud omavalitsused.” (Tiit Made. Ükskord niikuinii 1986–1991. Kirjastus Argo ja Tiit Made 2006. lk 13). Ekslik on kohalike (rahvasaadikute) nõukogude perioodi käsitleda kohaliku omavalitsusena. Kohalikud (rahvasaadikute) nõukogud ja nende täitevkomiteed olid riikliku juhtimise alumised lülid (riigi keskvoimu ripatsid), kus puudus otsustamise iseseisvus ja puudus ka otsustuste täitmiseks vajalik iseseisv eelarve

Aga tagasi 8. augusti 1989. aasta juurde, mis oli veel mitme teisegi õigusakti vastuvõtmise seisukohalt ülioluline päev. Ülemnõukogu sama päeva otsusega (ÜN ja VT, 1989, 26, 351) määrati kohalike rahvasaadikute nõukogude valimised 10. detsembrile. Just nende valimiste järgselt algas meil kohaliku omavalitsuse sisuline taastamine.

8. augustil võttis ENSV Ülemnõukogu vastu Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseaduse (ÜN ja VT, 1989, 26, 346), mis nagu paljud olulised tolle perioodi õigusaktid avaldati Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja kõrval ka massitiraažis (antud juhul 20 000 eks). (Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseadus. Tallinn, Eesti Raamat, 1989. 32 lk). Kahetsusväärset eksitakse selles, meie ajaloo kahtlemata peateoses (Eesti ajalugu VI osa, Tartu 2005, lk 382–383), kui märgitakse, et valimisseadus võeti vastu päev hiljem. See on aga suhteliselt väike faktiviga. Hoopis olulisem on, et põhimõtteliselt ei saa nõustuda samas toodud ajaloolaste tagasihoidliku hinnanguga, et see valimisseadus oli kõigest sammuks edasi demokraatlike valimiste kehtestamisel.

Sündmuste kronoloogias pisut etteruttavalt märgime, et selles ajalooraamatuse ei ole sõnagi 2. veebruaril 1990 Tallinna Linnahallis toimunud kõigi tolleaegsete rahvasaadikute täiskogust. On väidetud (Tiit Made. Ükskord niikuinii 1986–1991. Kirjastus Argo ja Tiit Made 2006, lk 187) , et “*see tekitas EKP-s paanikat, kuna arvati, et Linnahallis tabetakse välja kuulutada Eesti Vabariik.*” Kokku osales seal 3 090 kõigi tasandi rahvasaadikut, kellest lõviosa moodustasid 10. detsembril 1989. aastal valitud kohalike rahvasaadikute nõukogude liikmed. Nende ja lisaks veel NSVL Rahvasaadikute Kongressi (umbes 30–35 inimest) ja ENSV Ülemnõukogu liikmete (ca 250 inimest) poolt kiideti heaks Deklaratsioon Eesti riiklikust iseseisvusest. Vastu oli 101 peamiselt Narva, Kohtla-Järve ja Sillamäe linnavolikogu liikme ja erapooletuid 16. Professor Eerik-Juhan Truuväli on seda deklaratsiooni nimetanud rahvaasemike referendumiks iseseisvuse küsimuses (Arnold Rüütel. Tuleviku taassünd. Tallinn, Kirjastus Ilo, 2001, lk 100). Deklaratsioon kuulutas muuhulgas: “*Iseseisva Eesti Vabariigi taastamise eesmärgil ja lähtudes*

Tartu rahulepingu kehtivusest alustab Eesti oma esindajate kaudu konstruktiivseid läbirääkimisi kõigi osapooltega, kellest on eesiseisva Eesti Vabariigi taastamine de facto.” Rahvusvaheliselt pälvis see sündmus väga suurt tähelepanu, sest see väljendas rahva poolt valitud esindajate seisukohta.

“Eesti ajalugu” VI osas kirjutatakse ka, et 1989. aastal algas ka nõukoguliku haldusjaotuse kaasajastamine. Augustis võttis Eesti NSV Ülemnõukogu vastu otsuse haldusreformi läbiviimise kohta. Põhimõtteliselt otsustati Eestis üle minna kahetasandilisele haldussüsteemile, mis teostus lõplikult järgmisel aastal, sest 8. augusti 1989. a otsusega seati haldusreformi alustamise tähtajaks 1. jaanuar 1990. Otsusega kehtestati, et haldusreformiga alles luuakse kaheastmeline haldusstruktuur. Esmase haldustasandi pidid moodustama omavalitsuslikud vallad, alevid ja linnad, teise tasandi, mis pidi üheaegselt olema nii omavalitsuslikuks kui ka riikliku juhtimise regionaalseks tasandiks, maakonnad ja vabariiklikud linnad, kusjuures viimased pidid täitma samaaegselt ka esmatasandi kohaliku omavalitsuse funktsioone. Aga selle struktuuri väljaarendamisega üksnes alustati 1990. aastal. Küll aga nimetati 1. jaanuarist 1990 rajoonid (15 rajooni) maakondadeks, kuid need olid siis kuni 1993. aastani teise tasandi kohaliku omavalitsuse üksused, kus valiti maavolikogu ja maavolikogu esimees ning maavolikogu poolt ka maavanem, kes pidi kohaliku volikogu poolt antud ülesannetege üheaegselt siiski täitma ka teatud riiklikke ülesandeid (nt noormeeste sõjaväeteenistusse, st veel Nõukogude Armeese kutsumine, mis tekitas paljudes kohtades suuri vastuolusid).

Aga tagasi valimisseaduse ja 1989. aasta 10. detsembri valimiste juurde. 2009. aasta 29. novembril ütles toleaeagne Vabariigi Valimiskomisjoni esimees Heiki Sibul konverentsil “Valimised ja valitsemine infoühiskonnas”: „Sellel aastal tähistame üht olulist tähtpäeva – demokraatlikke valimisi on Eestis järjepidevalt korraldatud juba 20 aastat. ... 10. detsembril 1989. aastal toimunud valimistel seati Tallinnas 80 kohale üles 350 kandidaati ning valimistest võttis osa üle 10 partei ja valimisliidu. Seega võib neid valimisi pidada vabadeks. Tõsi, neist võtsid osa Nõukogude sõjaväelased, kellele oli reserveeritud üks mandaat igas valimisringkonnas, kus paiknes väeosa. ...“

<https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Eesti-valimiskorralduse-v%c3%a4jakutsed-Heiki-Sibul.pdf>

Võrreldes eelneva poole sajandi jooksul korraldatud hääletamistega oli 8. augusti kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseadus radikaalne muudatus valimiskorralduses. Muuhulgas leevendas see märgatavalt poliitilisi pingeid kolm kuud hiljem (17. novembril 1989) Eesti NSV Ülemnõukogu valimisseaduse vastu võtmisel (RT 1989, 36, 552).

Kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseaduses tehti oluline piirang nii aktiivset kui ka passiivset valimisõigust omavate isikute elamise aja kohta. Varem olid teiste liiduvabariikide elanikel võrdsed valimisõigused

Eesti elanikega. Nüüd sätestati, et õigus valida (aktiivne valimisõigus) on Eesti NSV kodanikel, kes on elanud valitava rahvasaadikute nõukogu territooriumil vähemalt 2 viimast või Eesti NSV-s kokku 5 aastat. Tõsi küll, Interrinde jt taoliste poliitiliste jõudude survele loobuti Ülemnõukogu 5. oktoobri 1989 otsuses "Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseaduse mõningate sätete rakendamise kohta" (ÜN ja VT, 1989, 31, 448) sellest paiksustsensusest eelolevatel 10. detsembri kohalike rahvasaadikute nõukogude valimistel. Kuid see asjaolu ei saa vähendada 8. augusti valimisseaduse läbimurdelist tähendust demokraatlikele valimistele üleminekuks Eestis.

Liitigi nähti samas otsuses ette viia pärast Eesti NSV kodakondsuse seaduse vastuvõtmist sellega vastavusse ka kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseadus. Valimisseaduse alusel lubati ka Eesti elanikel valida ainult oma elukohajärgses valimisringkonnas.

Eelnevalt kehtinud valimisseaduse alusel moodustati näiteks isegi suurtes raudteejaamades valimisjaoskonnad ning tuli tagada niihästi jaamades kui ka kaugreisirongides olevate valijate hääletamine. Võib ainult oletada, mis sellise õiguse säilimine võinuks kaasa tuua. Moskva-meelsed jõud oleksid ilmselt isegi erirongid Venemaalt pannud käima. Passiivset valimisõigust siiski piirati ja see anti Eesti NSV kodanikele, kes olid valitava rahvasaadikute nõukogu territooriumil elanud vähemalt 5 viimast või Eestis kokku 10 aastat.

Esmakordselt nõukogude võimu ajal nähti ette, et valimised võivad toimuda ka mitmemandaadilistes valimisringkondades, kuigi jäi alles ka ühemandaadiliste valimisringkondade moodustamise võimalus. Näiteks veel eelmises samasuguses valimisseaduses, mis oli vastu võetud 26. märtsil 1987 sätestati §-s 7, et igast valimisringkonnast valitakse ainult üks saadik. Uue seaduse § 29 kohaselt pidi saadikukandidaate olema valimisringkonnas üles seatud vähemalt ühe võrra rohkem kui oli valimisringkonnas mandaate. Mandaatide arvu piirsuurustena kehtestati rajooni tasandil 30-50 saadikut, vabariiklikus linnas 20-50 saadikut, Tallinnas 80 saadikut ning rajoonilise alluvusega linnades, alevites ja külanõukogudes 5-30 saadikut.

Üks olulisemaid uuendusi oli selles valimisseaduses juba märgitud asjaolu, et väeosade territooriumil elavatel sõjaväelastel ja nende perekonnaliikmetel lubati valida ainult üks rahvasaadik selle rajooni või vabariikliku linna nõukogusse, mille territooriumil nad elavad, väeosades moodustatava valimisringkonna kaudu, kui selle moodustamiseks on küllaldaselt valijaid. Kuigi 1989. a valimisi võime tagantjärele nimetada esimesteks peaaegu demokraatlikeks valimisteks kahe asjaolu tõttu:

- 1) ei olnud määratletud kodanikkond ning
- 2) valimistel osalesid ka naaberriigi sõjaväelased.

Viimaste passiivse valimisõiguse järsku piiramist tuleb tolleaegsetes tingimustes lugeda suurepäraseks saavutuseks. See oli üks piiranguid, mille vastu olid impeeriumimeelsed isikud tol ajal väga tugevalt.

Huvitav on meenutada valimisagitatsiooni piiranguid. Eelneva, 26. märtsi 1987. aasta valimisseadusega ei olnud valimiste päeval agitatsioon lubatud ainult hääletamisruumis. Kaks aastat hiljem vastu võetud valimisseaduses keelustati agitatsioon valimiste päeval, välja arvatud varem ülespandud trükised väljaspool hääletamisruumi.

Praegusest erinev oli ka saadikukandidaatide ülesseadmine. See õigus oli Eestimaa Kommunistlikul Parteil, ametiühingutel, kooperatiivsetel organisatsioonidel, Eestimaa leninlikul Kommunistlikul Noorsooühingul, naisteühendustel, sõja- ja tööveteranide ning teadustöötajate ühendustel ja loominguulistel liitudel, töökollektiividel, samuti seadusega ettenähtud korras registreeritud ühiskondlikel organisatsioonidel ja ühiskondlikel liikumistel, nende moodustatud valimisliitudel, valijate elukohajärgsetel koosolekutel ning kodanikualgatuse korras saadikukandidaatide ülesseadmiseks liitunud valijatel. Rajoonide ja vabariiklike linnade rahvasaadikute nõukogude valimistel võisid saadikukandidaate üles seada vastava rajooni või vabariikliku linna territooriumil asuvate töökollektiivide koosolekud, millest pidi osa võtma vähemalt 100 töötajat. Väikesed töökollektiivid võisid saadikukandidaate üles seada ühiselt. Rajoonilise alluvusega linnades, alevites ja külanõukogudes pidi taolistest koosolekutest osa võtma vähemalt 50 selle töökollektiivi (nende töökollektiivide) töötajat. Saadikukandidaat loeti ülesseatuks, kui tema ülesseadmise poolt hääletas üle poole koosolekust osavõtjatest. Vormikohasele esildisele pidi saadikukandidaat saama rajoonides ja vabariiklikes linnades 50 toetusallkirja ning rajoonilise alluvusega linnades, alevites ja külanõukogudes 25 toetusallkirja.

Valimistulemused tehti valimisingkonnas kindlaks üksiku ülekantava hääle meetodil. Selleks märkis valija valimisedeli täitmisel kandidaatide nimede juures olevatesse tühjadesse lahtritesse numbrid järgmiselt: number „1” oma esimese eeliskandidaadi juurde, number „2”-, „3”-, „4”-ga jne võis ta märkida ka nende kandidaatide nimed, kellele ta oli nõus oma hääle üle kandma tingimusel, kui mandaatide jaotamisel oleks tekkinud vajadus häälte ülekandmiseks.

Üks isik võis olla üheaegselt mitte rohkem kui kahe nõukogu saadik. Seega näiteks isik, kes oli Eesti NSV või NSV Liidu Ülemnõukogu saadik, võis kandideerida veel ainult ühte kohalikku rahvasaadikute nõukokku. Isik, kes ei olnud kummaski eelnimetatud kogus võis aga kandideerida korraga nii rajooni kui ka külanõukogu, alevi või rajoonilise linna rahvasaadikute nõukogusse.

Kuna valimisseadus sätestas radikaalsed muudatused tolleaegses õigusruumis, siis muudeti samal päeval ka Eesti NSV Konstitutsiooni ja Ülemnõukogu võttis vastu seaduse “Muudatuste ja täienduste tegemise kohta Eesti NSV konstitutsioonis (põhiseaduses)” (ÜN ja VT, 1989, 26, 347).

Uue valimisseaduse alusel tuli saadikud varasema 2,5-aastase perioodi asemel valida viieks aastaks. 10. detsembril 1989. aastal valitud rahvasaadikute tegelik tööperiood kujunes aga umbes aasta võrra lühemaks, sest rahvahääletusel 28. juunil 1992 vastu võetud Põhiseadus sätestas kohaliku omavalitsuse volikogude valimisperioodi pikkuseks ainult kolm aastat ning 17. oktoobril 1993 toimusidki uued valimised. Sedapuhku juba täiesti demokraatlikud valimised, kus olid kõrvaldatud ka eelnimetatud puudused.

Sügisel 1989 lõppes Kohaliku omavalitsuse aluste seaduse ettevalmistus. Seaduse kirjutamine toimus ajal, mil alles aegamisi hakkasid kättesaadavaks muutuma esimese iseseisvusaja asjakohased seadused ja publikatsioonid. Samuti puudus ülevaade, mis oli poole sajandi jooksul toimunud Lääne-Euroopas, kuigi eelkõige tänu kiirelt arenenud koostööle Soome, aga ka Rootsi, Taani, Saksamaa kolleegidega saime ka sellealast teavet.

1980. aastate teisel poolel, st perestroika ajal, püüdis nõukogude impeerium (kuuendik planeedist nagu tavatseti sageli rõhutada) ennast päästa regionaalse isemajandamise ja peagi ka kohalike rahvasaadikute nõukogude asemel kohaliku omavalitsuse arendamise sildi all. Paradoksaalsel kombel hakkas tema loodenurgas (Eesti) sellest murenema tükike, mida oluliselt mõjutas just kohaliku omavalitsuse kui kohaliku demokraatia tagamise vormi arendamine (taastamine).

Tausta iseloomustamiseks märgime, et 1986. aastal moodustati Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi juurde tööriühm regionaalse isemajandamise (региональный хозрасчёт) uurimiseks, mis sai NSVL juhtivaks teaduskollektiiviks selles valdkonnas. Toimus mitmeid sotsialismimaade (osalesid veel Bulgaaria, Poola, Saksa DV, Tšehhoslovakkia, Ungari) konverentse (Karlovy Varys, Potsdamis jm).

Nõukogude Liidu algusaegadest, seega juba üle 60 aasta oli kasutatud loosungit „kogu võim nõukogudele!“ 1980. aastatel hakati aga paljude sotsiaalsete ja majanduslike probleemide põhjusena tooma sageli, et rahvasaadikute nõukogud on loovutanud oma võimu parteikomiteedele. See võim tulevat nüüd tagasi võtta. Seepärast pole ka üllatav, et 1988. aasta 12.-14. detsembril kutsuti Moskvasse NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi hoonesse töögrupp (igast liiduvabariigist üks esindaja), et alustada NSV Liidu kohaliku omavalitsuse ja kohaliku majanduse seaduse (закон о местном самоуправлении и местном хозяйстве) väljatöötamist. Eesti esindaja oli käesoleva osa autor, kes siis oli Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi teadusdirektor. Valmis üks seaduseelnõu redaktsioon ja see saadeti

1989. aasta kevadel liiduvabariikidele arutamiseks. Eestis olid aga poliitilised protsessid ja arusaamad demokraatlikust turumajanduslikust ühiskonnakorraldusest arenenud nii kaugele, et eelnõu tunnistati kõlbmatuks, mis ainult põlistab sotsialistlikku korda.

1989. aasta esimesel poolaastal tehti suurt eeltööd kohaliku omavalitsuse seadusandluse välja-töötamisel. Kohaliku omavalitsuse aluste seadusest sai IME koondkontseptsiooni raames esimene seadus, mis võeti vastu 10. novembril 1989. Järgmisena võeti nädal hiljem (17. novembril 1989) vastu Ettevõtteseadus (ÜN ja VT 1989, 36, 551). Käesoleva artikli autor väidab, et 1989. aasta teise poolaasta poliitilise võitluse raskuspunkt omariikluse taastamiseks seondus kohaliku omavalitsusega, eelkõige detsembris toimunud kohalike valimistega.

Omariikluse taastamise ettevalmistamise optimistlikust (ja kohati illusoorselt) meeleolust annavad kinnitust mõned asjaolud.

1. Esialgu oli plaanis välja töötada eelnõu kaks konkureerivat redaktiooni – Tallinna ja Tartu töögrupi poolt. Peagi siiski veenduti, et õigem on meie tagasihoidlik seadusloome potentsiaal ühendada.

2. Mõnda aega kavandati koguni kolme seaduse – Valla-, Linna- ja Maakonnaseaduse üheaegset väljatöötamist nagu need olid meil vastu võetud vastavalt 1937. või 1938. aastal. Aga siis otsustati, et esialgu peaks olema üksnes üldine raamseadus ja edaspidi kohaliku omavalitsuse praktika kogunedes tuleksid vastu võtta ka nimetatud kolm liigiseadust. Igal juhul Kohaliku omavalitsuse aluste seadusesse kirjutati sisse väga palju regulatsioone põhimõttel “*vastavalt Valla-, Linna- ja Maakonnaseadusele ...*”.

Seaduse kirjutamine toimus ajal, mil alles aegamisi hakkasid kättesaadavaks muutuma esimese iseseisvusaja asjakohased seadused ja publikatsioonid. Samuti puudus ülevaade, mis oli poole sajandi jooksul toimunud Lääne-Euroopas, kuigi eelkõige tänu kiirelt arenenud koostööle Soome kolleegidega saime Euroopa kohaliku omavalitsuse harta teksti jne.

10. novembril 1989. aastal (eelmisel õhtul oli langenud Berliini müür!) toimus tolaeagse Vabariikliku Poliitharidusmaja (Sakala Keskuse) saalis Eesti NSV Ülemnõukogu XI koosseisu 13. istungjärk, mille päevakorras oli ka “Kohaliku omavalitsuse aluste seaduse eelnõu teine lugemine”. Vahepealne rahvaarutelu oli toonud üle 70 ettepaneku ja märkuse 17 ettevõttelt, asutuselt või mitmesugustelt ametlikelt nõupidamistelt ning 11 kodanikult. Üksikuid vastuväiteid oli eelnõu rahvaarutelu pälvunud näiteks selles osas, kus sätestati maavanema või vabariikliku linna linnapea kinnitamine Ülemnõukogu poolt. Eelnõu autorid arvestasid poliitilisi ohte kolmes Ida-Virumaa vabariiklikus linnas, kus nn internatside võimule saamine oleks ainult võimendanud separatismi (Transnistria mudeli rakendamist Eestis). Ettekandja märkis selles küsimuses: “*Kuivõrd nimetatud ametiisik on üheaegselt*

nii kohaliku omavalitsuse täitevorgani juht kui ka riigivõimu kõrgeim esindaja kohapeal, siis tema staatuse garanteerimiseks olekski vaja parlamendi kinnitust". Tol keerulisel ajal võis siiski üsna kindlalt eeldada, et Ülemnõukogu menetluses juba olnud ja mõned päevad hiljem vastu võetud ENSV Ülemnõukogu valimisseadus tagab eestimeelse parlamendi valimise, kes blokeerib internatsist linnapea kinnitamise, isegi kui linnavalikogude sellise isiku valib. Hilisem areng kinnitas sellise ettevaatuse ja -nägelikkuse põhjendatust.

Kogu tolleaegne areng toimus erakordselt pingelises poliitilises võitluses. Eesti NSV Töökollektiivide Ühendnõukogu, Eesti NSV Streigikomiteede Vabariiklik Nõukogu, Eesti NSV Internatsionaalne Liikumine ning Sõjaja relvajõudude veteranide ning sõjameeste-internatsionalistide vabariiklik sektsioon olid ühiselt allkirjastanud järgneva pöördumise. *"NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi 1989. aasta 16. augusti seadlusega tunnistati Eesti NSV k.a. 8. augusti seaduse "Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimistest" mitmed sätted NSV Liidu konstitutsioonile ning NSV Liidu rahvusvahelis-õiguslikele kohustustele mittevastavaks.*

Suur osa ENSV elanikest käsitas kõnealust seadlust kui õiglast akti, kaitsmaks Nõukogude föderatsiooni kodanike konstitutsioonilisi õigusi. Selle vastuvõtmine aitas leevendada poliitilist pinevust vabariigis, tõi inimestele kindlustunde homse päeva suhtes ning etendas otsustavat osa poliitilise streigi peatamises.

Teatud lootust konflikti soodsale lahendamisele seostati ka läbirääkimistega, mida vabariigi juhtkond pidas streigikomiteede ja neid toetavate liikumistega.

Ent juba varsti sai selgeks, et Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium ei soovi antud aega kasutada konstitutsioonilise konflikti reguleerimiseks, vaid alustas valimiskampaaniat kooskõlas mainitud seadusega.

Tarvis on märkida, et elanike ja eraldi rahvasaadikute hulgas ei tehtud vajalikku selgitustööd. Vabariigi juhid keeldusid streikijatega peetud läbirääkimistel tehtud vigu ametlikult tunnistamast.

Veelgi enam, Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium rikkus kuus kahel korral kõrgemalseisvate riigiorganite otsuseid.

Rikuti Eesti NSV Ülemnõukogu erakorralise istungjärgu kokkukutsu-
mise tähtaega, samuti jäi täitmata NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi k.a. 16. augusti seadlus, mis nägi ette esitada enne 1. oktoobrit vabariigi Ülemnõukogule läbivaatamiseks Eesti NSV valimisseaduse ja Eesti NSV konstitutsiooni üksikute sätete vastavusse viimine NSV Liidu konstitutsiooniga ning rahvusvaheliste õigusaktidega.

16. augusti seadluses tunnistati NSV Liidu konstitutsioonile ja NSV Liidu rahvusvahelis-õiguslikele kohustustele mittevastavaiks ENSV 1989. aasta 8. augusti seaduse "Muudatuste ja täienduste tegemisest ENSV konstitutsioo-

nis (põhiseaduses)” 3. ja 4. paragrahvi 1. lõige, samuti ENSV 1989. aasta 8. augusti seaduse “Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimistest” 2. paragrahvi 1. ja 3. lõige ning 8. paragrahv.

5. oktoobril esitas Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium istungjärgule otsuseprojekti, mis täielikult eirab NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi seadlust.

Eesti NSV Ülemnõukogu istungjärgu otsuses on kirjutatud:

“1. Mitte rakendada 8. augustil 1989 vastuvõetud Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseaduse 2. paragrahvi 1. lõiget paiksustsensuse osas Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimistel 10. detsembril 1989.

2. Pärast Eesti NSV kodakondsuse seaduse vastuvõtmist viia Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseadus vastavusse Eesti NSV kodakondsuse seadusega.”

On täiesti selge, et antud redaktsioon eirab täielikult NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi seadlust.

Me hindame seda otsust kui otsest lahtiütlemist õigusriigi normide järgimisest, kui järjekordset pretsedenti, mis kõneleb NSV Liidu põhiseaduse mitteaatamisest, föderatiivse riigikorralduse põhimõtete mittetunnustamisest.

Me hindame seda akti kui soovimatust ehitada demokraatlikku ühiskonda, mis rajaneb võrdsete poliitiliste õiguste andmisel kõigile kodanikele.

Arvestades poliitilise ja majandusliku olukorra keerukust ning NSV Liidu Ülemnõukogu püüdu normaliseerida meie maal kujunenud kriisisituatsiooni, aga ka NLKP Keskkomitee poolt väljatöötatud rahvussuhete platvormi avaldame protesti edasisele konfrontatsioonile viivate aktsioonide vastu ning deklareerime, et oleme oma konstitutsiooniliste õiguste kaitseks rakendama järgmisi abinõusid:

Pikendada streigikomiteede vabariikliku nõukogu 1989. aasta 17. augusti otsust poliitilise streigi peatamise kohta.

Me pöördume NSV Liidu Ülemnõukogu poole palvega võtta oma teise istungjärgu päevakorda küsimus Eesti NSV juhtivate organite õigusvastasest tegevusest, mis on vastuolus Nõukogude seadustikuga ning millega rikutakse kodanike konstitutsioonilisi õigusi.

Me pöördume NSV Liidu rahvasaadikute poole üleskutsega taastada seaduslikkus, tegelikkuses astuda otsustav samm õigusriigi rajamise teel.”

17. oktoobri 1989. a Noorte Hääles avaldati Eestimaa Rahvarinde valimisplatvorm, mis algas hingesööbinud sõnadega 1918. aasta Manifestist kõigile Eestimaa rahvastele: “Eesti, sa seisad lootusrikka tuleviku lävel.” Muuhulgas märgiti valimisplatvormi sissejuhatuses: “Kogu Ida-Euroopa on jõudmas suurimate muudatuste ajajärku pärast Teist maailmasõda... Meie rahvale on antud veel üks šanss, mis kohustab meid maksimaalselt kasutama avanenud võimalusi ning andma oma panus Ida-Euroopa uuestisündi... on möödapääsmatu Eesti kõigi rahvalikumiste uus poliitiline enesemääratlus.

Oluliseks etapiks selles enesemääratluses ongi eelseisvad valimised. Oleme jõudnud mitmeparteilise poliitilise süsteemi künnisele...”

23. oktoobril toimunud EKP Keskkomitee sekretariaadi istungil arutati muuhulgas kohalike nõukogude rahvasaadikute valimiskampaania käiku ja parteiorganisatsioonide osavõttu sellest. Vastavalt 24. oktoobri Rahva Hääles ilmunud informatsioonile märgiti istungil *“et saadikukandidaatide ülesseadmine toimub keerulise ja pingelise poliitilise võitluse tingimustes. Enamikus rajoonides on kandidaatide esitamine ja konkreetse ringkonnakomisjoni valimine jäetud lõpupäevadele (saadikukandidaatide ülesseadmise viimane päev oli 26. oktoober – S.M.). Raskusi on ka valimiste jaoskonnakomisjonide moodustamisega... Sekretariaat pidas vajalikuks veel kord rõhutada, et parteiorganisatsioonid peaksid kandidaatide esitamisel ja toetamisel lähtuma nende kompetentsusest, oskusest ja tahtest kohalikke arenguprobleeme lahendada... Igasugused loosungid, ükskõik kui ilusad nad ka ei oleks, ei vii elu edasi.”*

Juba 25. septembril olid Eesti Ülemnõukogu Presiidiumi poolt moodustatud Eestis 1940. a sündmuste ajaloolis-õigusliku hinnangu väljatöötamise komisjoni liikmed allkirjastanud oma otsuse (Noorte Häälel, 6. oktoober 1989). Otsus võeti Ülemnõukogu poolt vastu 12. novembril (ÜN ja VT 1989, 34, 519) ja sellega tunnustati *“Riigivolikogu 1940. aasta 22. juuli otsus “Deklaratsioon Eesti astumise puhul Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liitu” õigustühiseks, kuna see ei olnud Eesti rahva vaba tahteavaldus”*. Samas taotleti Eesti taastamist rahvusvahelise õiguse subjektina. Enne seda oli Ülemnõukogu 12. novembril 1989. aastal võtnud vastu erakordselt tähtsa otsuse ajaloolis-õiguslikust hinnangust Eestis 1940. aastal toimunud sündmuste kohta, kus muuhulgas tehti *“Ülemnõukogu Presiidiumile ülesandeks vaadata läbi 1940. aasta suvel Eesti Vabariigi presidendi poolt ja 1940. aasta 21. juunil kujundatud Eesti Vabariigi valitsuse poolt stalinliku režiimi esindajate survele välja antud normatiivaktid ning esitada vastavad järeldused kinnitamiseks Eesti NSV Ülemnõukogule.”*

Valimiste eelselt avaldati erinevate poliitiliste jõudude platvorme ning sõlmiti ka kokkuleppeid. Esimese grupi materjalide hulgas võib nimetada Mererajooni parteiorganisatsiooni platvormi kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisteks (Õhtuleht, 3. oktoober 1989). Selles märgiti muuhulgas, et *“Praegusel ajal ei ole rajooninõukogudel küllaldest võimu, nad ei ole oma territooriumi peremehed ning nad pole valmis võtma endale täit vastutust olukorra eest rajoonis... valitaval Mererajooni Rahvasaadikute Nõukogul kui Tallinna infrastruktuuri lahutamatu osal tuleb iseseisvalt lahendada järgmisi küsimusi: rajooni ning iga töökollektiivi majanduslik ja sotsiaalne arendamine isemajandamise, rendi ja kooperaerimise alusel; hariduse ja kultuuri edendamine; tervishoid; kaubanduse ja teeninduse arendamine; avaliku korra kaitse; keskkonna kaitse ning selle seisundi kontrollimine; rajooni heakorrastamine.”* Ilmselt ei

mõistetud, et Tallinnas rajooninõukogusid enam ei valitudki ning üksnes soovi korral käisid peale Tallinna Linnavolikogu valimisi tolleaegsete linna-rajoonide piirides valitud saadikud koos. Linnasisesed juhtimisstruktuurid moodustati uuesti alles 1993. aastal, kui Tallinn jagati kaheksaks linnaosaks.

Harvaesinevad koostöövalmiduse näide oli EKP Mererajooni Komitee, Mererajooni Täitevkomitee, ELKNÜ Mererajooni Komitee, Mererajooni Rahvakontrollikomitee, Linna Töökollektiivide Ühendnõukogu, Linna Töökollektiivide Liidu, Interliikumise, Mererajooni Rahvarinde, Linna sõja- ja tööveteranide nõukogu, Mererajooni naistenõukogu ja Mererajooni partei-veteranide sektiiooni poolt alla kirjutatud *“Mererajooni ühiskondlike organisatsioonide ja liikumiste ühisenõupidamisest osavõtnute pöördumine”* Ülemnõukogu Presiidiumi poole. Selles pöördumises (Õhtuleht, 13. oktoober 1989) esitati tungiv palve *“juba kõige lähemal ajal selgitada Eesti NSV kohalike nõukogude rahvasaadikute valimisseaduse paragrahv 41 1. lõiget, mis käsitleb hääle kokkulugemise metoodikat hääletamistulemuste põhjal, ning palume täpsemalt määratleda, kes kandidaatidest lõpuks loetakse valituks. Meie arvates aitaks selline täpsustus ära hoida nimetatud sätte mitmetimõistmist, ühtlasi paraneks teatud osa linlaste suhtumine kogu valimisseadusesse.”* Mõne nädala pärast, 3. novembril 1989. aastal kinnitas Ülemnõukogu Presiidium üksiku ülekan-tava hääle meetodi kasutamise juhendi.

Poliitiliste jõudude koostöö näiteks oli Eestimaa Rahvarinde eestseisuse ja Töökollektiivide Liidu juhatus ühisavaldus 1. novembrist 1989. 1. novembril esinesid ühisavaldusega Eestimaa Rahvarinde eestseisus ja Töökollektiivide Liidu juhatus, mis oli põhiliselt suunatud tulevastele Ülemnõukogu valimistele. Muuhulgas tehti avalduses ettepanek (Noorte Hää, 5. november 1989): *„kehtestada konstitutsioonis põhimõte, et enesemääramisõigus Eestis on ainult siinsetel põliselanikel (Eesti Vabariigi kodanikel ja nende järglastel) ning ajalooline rahvusterritoorium on terviklik ja jagamatu.”* Seonduvalt kohalike valimistega on sellest ühisavaldusest vajalik meenutada, et *“minnes vastu kohalike omavalitsuse organite valimistele deklareeritakse: Eestimaa Rahvarindel ja Eesti Töökollektiivide Liidul on põhiliselt kokkulangevad poliitilised taotlused ja eesmärgid ning ühine arusaamine nende saavutamiseks parlamen-taarsel teel.”*

11. novembril 1989 moodustati Eesti Vabariigi Kodanike Peakomitee (Noorte Hää, 12. november 1989). Peakomitee valimiskoosolek toimus Tallinnas Ametiühingute Majas. Kodanike komiteede liikumine, mis oli alanud 24. veebruaril 1989, oli sellega jõudnud uude etappi. Nagu valimiskoosolekul märgiti, oli *“kaheksa ja poole kuu jooksul Eestis loodud 114 kihelkondlikku või linnaosa kodanike komiteed, registreeritud ühtekokku 320 000 Eesti Vabariigi kodanikku või kodakondsuse taotlejat... Registreerunute hulgas oli kodakondsuse taotlejaid 12 200 ehk 3,8 protsenti... Tunne Kelam tegi lühikese*

analüüsi poliitilisest olukorrast Eestis ja maailmas. Ta arvas, et II maailmasõda ei saa lugeda rahuldavalt lõppenuks, kuni kolm Balti riiki ei saa tagasi oma ennesõjaaegset staatust... Eesti Muinsuskaitse Seltsi esimees Trivimi Velliste ütles, et kodanike komiteede eesmärgiks on taastada Eestis seaduslik riigivõim. Ainult Eesti kodakondsed peavad ja saavad taastada seaduslikku riigivõimu ja demokraatia...”

Häältelugemisel kasutati erinevalt 1992. aastast kasutatavast d’Hondt’i (modifitseeritud d’Hondt’i) meetodist üksiku ülekantava hääle meetodit. Tallinna linnas 1989. aasta detsembris toimunud valimiste tulemusi iseloomustab Lisa 1.

14. detsembri Rahva Hääl kirjutas, et *“valdavalt pandi eestikeelsetele bulletäänidele kirja just nii palju eelistusi, kui palju oli ringkonnas mandaate, venekeelsetel sedelitel piirduti seevastu sageli vaid ühe-kahe eelistusega. Eks mõjutas seegi valimistulemusi – paljud sedelid langesid lihtsalt varakult mängust välja.”* Ülemnõukogu Presiidium kinnitas 3. novembril 1989 juhendi üksiku ülekantava hääle meetodi kasutamise kohta kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisel järgmiselt: *“Valimistulemused tehakse igas ringkonnas kindlaks häältelugemise voorude kaupa, kusjuures esimene voor on esimese eelistusena antud häälte loendamise voor ning järgmised voorud on häälte ülekandmise voorud. Iga häälte ülekandmise voor on kas jääkhäälte ülekandmise voor või mittevalituks tunnistatud kandidaadile antud häälte ülekandmise voor. Esimese eelistusena antud häälte loendamise voor on osaliselt läbi viidud jaoskonnakomisjonides. Territoriaalkomisjonides: a) kogutakse kokku jaoskonnakomisjonides selekteeritud sedelid; b) summeeritakse iga liiki sedelite arv; c) arvutatakse häälte kvoot; d) määratakse esimeses voorus valituks osutunud kandidaadid või kui neid ei olnud või kui ühelgi kandidaadil ei tekkinud häälte jääki, määratakse mittevalituks osutunud kandidaat, kelle hääled kuuluvad ülekandmisele järgmises voorus. Kui valimisringkonnas valimisringkonnaspärast esimest häältelugemise vooru ei osutunud valituks kandidaate vastavalt mandaatide arvule (jää vakantseid kohti), alustatakse häälte ülekandmisega. Häältelugemise voore häälte ülekandmisega viiakse läbi niikaua, kui on selgunud mandaatidele vastav arv valituks osutunud kandidaate.”*

ENSV Töötajate Interliikumise Koordinatsiooninõukogu häälekandja Eesti Interliikumine 8. numbris oktoobris 1989, mida Jevgeni Kogan oli NSV Liidu Ülemnõukogu istungjärgul levitanud oli ka *“Pöördumine NSV Liidu Ülemnõukogu poole”*. Selles konstanteeriti: *„Kujunenud olukorras pidada võimatuks osavõttu kohalike võimuorganite valimistest kehtiva Eesti NSV seaduse alusel. Asuda organiseerima ja läbi viima alternatiivseid kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisi, lähtudes Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liidu konstitutsiooni sätetest“*. 1. detsembri 1999. a Eesti Päevalehest saime eeltoodud teksti levitaja (kes 17. oktoobril samal aastal oli valitud Tallinna

Linnavolikogu liikmeks ja seal oma volitused peatanud) enda sulest teada, et kogu tollaegne suhtumine olevat olnud üksnes kättemaks holokausti eest ning *“kui ta (s.o J. Kogan – S. M.) oleks olnud teadlik, et Eesti iseseisvust taotlevad inimesed ei ole fäšistide poolehoidjad, poleks interliikumist kui niisugust olnud.”*

Tolleaegse poliitilise demagoogia näitena võib tuua ka EKP Mererajooni Komitee ühelt pleenumilt rajoonikomitee I sekretäri Aleksandr Gussevi ettekande, kus öeldi (Õhtuleht, 21. oktoober 1989): *“Näiteks mulle helistatakse ja soovitatakse oma kandidatuur valimistel üles seada. Mina küsin vastuseks: millistel valimistel?... valimistulemuste kindlakstegemise meetoodika kohta pole midagi selge. Ajalehte ilmus kirjutis allkirjaga “G. Jänes. ETA”. Aga kes see Jänes on? Kes teda volitas? Alternatiivvalimiste ideoloogid ütlevad: tahame näha valimistulemuste kindlakstegemise instruksiooni selle idee autorite allkirjadega. On aeg lahendada asju mitte hääletamisega, vaid veenmisega”.* Kahtlemata on isegi tänapäeval kummaline lugeda, et Kommunistliku Partei Tallinna ühe rajoonikomitee sekretär ei teadnud, kes oli Ülemnõukogu Presiidiumi nõukogude töö osakonna kauaaegne juhataja asetäitja.

Vähemalt Tallinnas jõudsid pea iga linlase postkasti lendlehed, kus Eesti NSV töötajate interliikumine põhjendas, miks on vaja boikoteerida eelseisvaid valimisi. Muuhulgas olid seal sellised fraasid nagu: *“Нам не по пути с обманщиками и преступниками, ... нам не по пути с политическими жуликами, ... нам не по пути с организаторами фарса вместо выборов..”* („meil pole ühist teed petiste ja kurjategijatega, ... meil pole ühist teed poliitiliste sulidega, ... meil pole ühist teed valimiste asemel farsi organiseerijatega...“).

Valimisreklaami iseloomustati tabavalt 5. detsembri 1989. a Rahva Hääles. *“Lähed enne õhtut korraks majast välja ja viskad eeskojas pilgu postkasti – tühi. Tuled vähekesse aja pärast tagasi – oo! paberiservad valendavad. Kes muu kui intrid jälle 10. detsembri valimisi meelde tuletamas. ... lõpus pidulik üleskutse: “Las valimisjaoskonnad jäävad tühjaks!” ... kästakse moodustada “ustavatest inimestest” grupid, kes “üldsuse esindajatena” (tühjades?) valimisjaoskondades valvaksid. Tuletatakse meelde, mida muidu võidakse kasutamata sedelitega teha: 99,9 protsenti valijatest käis hääletamas, neist 99,9 protsenti hääletas poolt...”*

Hoolimata teatud poliitiliste jõudude tugevast survest valimisi boikoteerida, oli valimisosalus tol päeval Eesti keskmisena 72 %. ETA avaldas 22. detsembril 1989 sama päeva seisuga kokkuvõtte toimunud kohalike nõukogude rahvasaadikute valimisest. *“263 kohalikku rahvasaadikute nõukogusse kuulus valimisele 4 256 saadikut. Valimiseks moodustati 2 497 ühe- või mitmemandaadilist valimisringkonda. Valimise ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks moodustati 263 rajooni-, linna-, alevi- ja küllakomisjoni (valimise territoriaal-*

komisjoni) ning 991 valimise jaoskonnakomisjoni. Valimise territoriaalkomisjonid registreerisid kokku 9 192 ülesseatud saadikukandidaati (seega 2,16 saadikukandidaati ühele kohale). Valijate üldarv Eesti NSV-s oli 1989. aasta 10. detsembril 1 153 338. Valimispäeval sai valimisedeli 837 768 valijat ehk 72,64 protsenti valijate üldarvust. Hääletamisest võttis osa 835 306 valijat ehk 72,43 protsenti valijate üldarvust.

Valimisringkondades, kus hääletamisest võttis osa alla 50 protsendi valijatest, tunnistati valimised mittetoimunuks. Selliseid ringkondi oli Tallinnas 4, kus tuli valida kokku 13 saadikut (Tallinna Linna Rahvasaadikute Nõukogusse kuulus valimisele 80 saadikut). Tallinna territooriumil asuvas Maardu linnas tunnistati valimised mittetoimunuks 3 valimisringkonnas, kus tuli valida kokku 7 saadikut (Maardu Linna Rahvasaadikute Nõukogusse kuulus valimisele 15 saadikut). Maarajoonides tunnistati valimised mittetoimunuks kolme külanõukogu ühemandaadilises valimisringkonnas. Valimisringkondades, kus valimised tunnistati mittetoimunuks, tuli 45 päeva jooksul läbi viia kordusvalimised.

Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisel 1989. aasta 10. detsembril kasutati esmakordselt uut hääletamissüsteemi, mis välistab vajaduse kordushääletamise korraldamiseks. Ühes Tallinna Linna Rahvasaadikute Nõukogu kolmemandaadilises valimisringkonnas, kuhu kuuluvad valimispäeval sõidus olnud laevadel moodustatud valimisjaoskonnad, on lõplikud valimistulemused kindlaks tegemata, kuna ei ole veel kõigilt valimisjaoskonnadelt saadud kätte andmeid hääletamise tulemuste kohta.

Vahetult enne valimispäeva saadikukandidaatide väljalangemise tõttu lükati valimised edasi ühe linna ja ühe alevi rahvasaadikute nõukogu 6 valimisringkonnas, kust kuulus valimisele 8 saadikut. Seega ei ole veel selgunud valimistulemused 34 mandaadi osas. 4 256 saadikukohale on senini osutunud valituks 4 222 saadikut.

10. detsembril 1989 toimunud valimise tulemused rahvasaadikute nõukogude liikide järgi:

15 rajooninõukogusse kuulus valimisele 638 saadikut. Valitud on 638 saadikut. Valijate üldarv oli 497 487, valimisedelid said 408 627 valijat ehk 82,14 protenti valijate üldarvust. Hääletamisest võttis osa 407 422 valijat ehk 81,90 protsenti valijate üldarvust.

6 vabariikliku alluvusega linnanõukogusse kuulus valimisele 301 saadikut. Valituks on tunnistatud 285 saadikut. Valijate üldarv oli 655 851, valimisedelid said 429 141 valijat ehk 65,43 protsenti valijate üldarvust. Hääletamisest võttis osa 427 884 valijat ehk 65,24 protsenti valijate üldarvust.”

12. detsembril 1989 oli Jevgeni Kogan NSV Liidu Ülemnõukogu istungi kõnetoolis teatanud rahvasaadikutele ja televisiooni vahendusel üle NSV Liidu, et (Rahva Hää!, 14. detsember 1989) “Tallinna 190 000 vene keelt rääkivast valijast ei võtnud pühapäevastest valimistest osa 160 000. Põh-

jus – igakülgne diskrimineerimine. Mida neist arvudest arvata? Linna valimis komisjoni sekretär Mihkel Pilving ning täitevkomitee organiseerimis-juriidilise osakonna juhataja Taavi Torgo kinnitavad, et Tallinnas ei käinud valimas ühtekokku 141 587 inimest, nende hulgas on nii eestlasi kui ka teistest rahvustest elanikke. Valimistest osavõtu protsent oli 62,68. Kui arvestada, et tavaliselt ei käi valimas 20 protsenti elanikest, jääb boikoti arvele kõigest 18–20 protsenti elanikest, s.o. 60 000–70 000 inimest. Seega on Kogan tegelikule arvule 100 000 otsa kirjutanud. ...”

Alates 1989. aastast on meil kaheksa korda toimunud kohalikud valimised. Seejuures väärib erilist rõhutamist, et valimisaktiivsus oli kõrgeim 1989. aasta valimistel – 72,0 protsenti.

	1989	1993	1996	1999	2002	2005	2009	2013
Eestis keskmiselt	72,0	52,6	52,5	49,8	52,5	47	60,6	58,0
Tallinnas	62,7	59,7	52,2	49,4	53,7	44	65,7	64,1

Haldusreformi ekspertkomisjon

Sulev Mäeltsemees

Kohaliku omavalitsuse taastamiseks töötati meil välja spetsiaalne protseduur. Kuna vahepealsel poole sajandi pikkusel perioodil oli kaotatud kohalikul tasandil iseotsustamise ja –tegemise võimalus, siis oli kõigepealt vaja just see taastada. Eriti külanõukogudes, aga ka alevites ja väiksemates linnades täitsid sotsiaalmajanduslikke ülesandeid sageli põllumajanduslikud majandid (kolhoosid, sovhoosid) või ka mõned tööstus-, ehitusettevõtted. Ilmekas näide on, et “Kehrast kujunes tüüpiline ühe ettevõtte asula, kus kommunaallemud, klubi, spordihoone, lasteaed ja asula teenindus oli tselluloosi- ja paberikombinaadi omandis ning hooldamisel.” (Raul Kuutma. Wabariigist vabariigini. Mälestused. Tallinn, Varrak, 2009, lk 219).

Protseduuri oluline sisu seisnes selles, et haldusterritoriaalsetele üksustele antakse ükshaaval omavalitsuslik staatus alles siis, kui nad on võimelised kohalikke sotsiaalmajanduslikke ülesandeid täitma.

Ülemnõukogu Presiidiumi 6. detsembri 1989. aasta seadluse “Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest” (ÜN ja VT, 1989, 40, 614) kohaselt: „Valla, alevi ja linna omavalitsusliku staatuse tunnustamiseks on nõutavad vastava rahvasaadikute nõukogu poolt väljatöötatava vastava omavalitsusliku valla, alevi ja linna sotsiaalmajandusliku arengu kava ja põhimääruse olemasolu, mille vastavust Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi poolt kehtestavatele nõuetele hindab Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi moodustatav ekspertkomisjon. Ekspertkomisjoni arvamusele tuginedes kinnitab Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium valla, alevi või linna omavalitsusliku staatuse. Ülemnõukogu Presiidiumi fikseeritud tähtjast alates astub vald, alev või linna omavalitsusliku haldusüksuse õigustesse.“

Väga oluline on märkida, et seadluse p. 12 kohaselt pidi valla, alevi või linna omavalitsusliku staatuse kinnitamise hetkest vastav rahvasaadikute nõukogu volikoguna täitma omavalitsuslikke funktsioone täies mahus. Sellega kordas seadlus Ülemnõukogu 8. augusti 1989. aasta otsuses “Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s” (ÜN ja VT, 1989, 26, 348) märgitud põhimõtet ja peaks veelkord kinnitama eksitust, justkui kohaliku omavalitsuse volikogud oleksid meil iseseisvuse taastamise järgselt alles 1993. aastast.

Omaavalitsusliku staatuse taotlemiseks oli seega igal külanõukogul, alevil ja rajoonilisel linnal vaja koostada oma arengukava ja põhimäärus.

Tänase päevaga võrreldamatult raskem oli haldusüksuse arengukava välja töötamine. Puudus igasugune kättesaadav regionaalstatistika (alates salastatud rahvaarvust). Majanduse arengut mõjutas kõrge (1991. aastal tuhande protsendini ulatunud) inflatsioon. Küllalt sageli esines ka plaanimajanduse allergiat, kui arengukava võrreldi omaaegse viisaastaku plaaniga sarnase dogmaatilise dokumendiga. Mitte väheolulise tegurina mõjutas arengukava koostamist asjaolu, et kohapeal peaaegu puudusid spetsialistid sotsiaalmajanduslike näitajate analüüsiks ja veel enam nende prognoosimiseks. Seetõttu tellisid paljud haldusüksused oma arengukava väljaspoolt (nt ülikoolidest). Kahtlemata aitas see kaasa arengukava kvaliteedile, kuid sellega jäi täitmata arengukava ülioluline eesmärk – kohalikud poliitikud ja ametnikud ning kohalik kogukond pidanuks oma koduse haldusüksuse arengu läbi mõtestama.

Põhimäärust võis (ja võib) tinglikult nimetada valla või linna “konstitutsiooniks”. Selle väljatöötamisel tugineti sageli 1937. aasta Vallaseaduse või 1938. aasta Linnaseaduse sätetele. Kuid viimastes oli ka selliseid sätteid nagu nt Linnaseaduse § 50 kohaselt oli koosoleku juhatajal õigus kõrvaldada koosolekult koosoleku korda rikkuvaid linnavolinikke. Koosolekult kõrvaldatud linnavolinikku võidi linnapea või linnavanema otsusel karistada kuni 20 kroonise rahatrahviga. Vallaseaduse § 42 analoogilise sätte kohaselt oli koosoleku juhatajal õigus kõrvaldada koosolekult koosoleku korda rikkuvaid vallavolinikke. Koosolekult kõrvaldatud vallavolinikku võidi linnapea vallavanema otsusel karistada kuni 5 kroonise rahatrahviga.

Haldusreformi ekspertkomisjoni ülesanne oli muuhulgas leida toimiva õigusruumiga vastuolus olevad sätted ja need kõrvaldada. Aja jooksul hakkasid need põhimäärused muutuma järjest sarnasemaks ja sarnasemaks. Ise olin seda meelt, et läbi valdade ja linnade põhimääruste võiks aidata arendada ka meie kohaliku omavalitsuse seadusandlust, aga see praktiliselt ei realiseerunud. Mõningaid näiteid saab siiski tuua seonduvalt Tallinna põhimäärusega. Näiteks selle probleemi reguleerimine, kui seadus paneb ülesande kohalikule omavalitsusele või tema organile, siis kumb organ – volikogu või valitsus peab sellega tegelema?

Haldusreformi ekspertkomisjoni ülesanded olid aga hoopis laiahaardelisemad kui märgitud põhimääruste õiguslik ekspertiis. Ülemnõukogu Presiidiumi 7. märtsi 1990. aasta otsuse Haldusreformi küsimuste ekspertkomisjoni moodustamisest kohaselt tuli teadlastest ja kvalifitseeritud spetsialistidest-praktikutest moodustada ekspertkomisjon haldusreformi ettevalmistamise ja läbiviimisega seotud küsimuste läbitöötamiseks ning vastavasisulise konsultatiivabi osutamiseks, samuti ekspertarvamuste

andmiseks kohaliku omavalitsuse küsimusi puudutavale seaduseelnõude ja teiste normatiivaktide ning esmatasandi haldusüksuste omavalitsusliku staatuse tunnustamise kohta. Ekspertkomisjoni esimeheks kinnitati Sulev Mäeltsemees (Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi teadusdirektor, dotsent, geograafiakandidaat), komisjoni esimehe asetäitjateks Sulev Lääne (Riigikantselei munitsipaalosakonna vanemkonsultant) ja Raivo Vare (Ülemnõukogu Presiidiumi nõukogude osakonna juhataja asetäitja) ning sekretäriks Elvi Sepp (Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi sotsiaalse infrastruktuuri ja regionaalökonomika sektori vanemteadur, geograafiakandidaat). Määrati, et ekspertkomisjon on otsustusvõimeline, kui koosolekust võtab osa vähemalt pool komisjoni kinnitatud koosseisust. Komisjoni otsused tuli vastu võtta kohalolnud komisjoni liikmete lihthääletenamusega ning neile ja tööprotokollidele pidid alla kirjutama komisjoni esimees või tema asetäitja ja komisjoni sekretär.

Ekspertkomisjoni esimehele anti õigus kinnitada komisjoni liikmete nimekirja ning lisaks kaasata teadus- ja ametiasutuste juhtidega kooskõlastatult komisjoni töösse vastavate asutuste töötajaid.

Esialgul alustas tööd 17-liikmeline haldusreformi ekspertkomisjon koosseisus:

Esimees:

Sulev Mäeltsemees – Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi teadusdirektor

Aseesimehed:

Sulev Lääne – Riigikantselei vanemkonsultant

Raivo Vare – Ülemnõukogu Presiidiumi osakonna juhataja asetäitja

Sekretär:

Elvi Sepp – Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi vanemteadur

Liikmed:

Ann Marksoo – Tartu Ülikooli majandusgeograafia kateedri juhataja

Ants Tõnissoo – Majandusministeeriumi looduskasutuse osakonna juhataja

Elvi Ulst – Tartu Ülikooli majandusteaduskonna rahanduse ja krediidi kateedri prof kt

Jüri Jagomägi – Tartu Ülikooli füüsilise geograafia kateedri vanemteadur

Lembit Tepp – Statistikaameti peadirektori esimene asetäitja

Liina Tõnisson – Majandusministeeriumi osakonna juhataja

Madis Kaldmäe – EMI konsultatsiooniosakonna territoriaalse juhtimise sektori juhataja-vanemkonsultant

Rait Roosve – Majandusministeeriumi regionaalpoliitika ja territoriaalse juhtimise osakonna juhataja

Raivo Vallner – Maa-ameti peadirektori asetäitja
Rein Reinholm – Ehitusministeeriumi peaspetsialist
Tiit Kirss – Majandusministeeriumi regionaalpoliitika ja territoriaalse juhtimise osakonna juhataja asetäitja
Tiit Saat – Majandusministeeriumi majanduspoliitika osakonna juhataja
Väino Voolaid – Rahandusministeeriumi osakonna juhataja

Töö mahu kasvades suurendati komisjoni koosseisu järgmiste liikmetega:

Aadu Keskpaik
Igor Ligema
Jüri Liventaal
Arvi Lundver
Rivo Noorkõiv
Jüri Saar
Taavi Torgo
Uno Vatsel

Haldusreformi ekspertkomisjoni komplekteerides püüti järgida, et komisjoni liikmed suudaksid hinnata omavalitsuslikku staatust taotleva haldusüksuse võimekust (haldussuutlikkust) sisuliselt (mitte pelgalt formaalselt) täita seadustega (eelkõige 10. novembril 1989. aastal vastu võetud Kohaliku omavalitsuse aluste seadusega) talle pandud sotsiaalmajanduslikke ülesandeid. Seetõttu on mõistetav, et haldusreformi ekspertkomisjoni sai kaasatud märkimisväärsel arvul teadlasi.

Ülemnõukogu Presiidiumi 7. märtsi 1990. aasta eelnevalt märgitud otsusega peeti otstarbekaks maakondade ja vabariiklike linnade volikogude või valitsuste juures haldusreformi ettevalmistamise ja läbiviimise komisjonide moodustamist, kelle esindajaid kaasatakse koos vastava esmatasandi haldusüksuste esindajatega maakonnas või linnas esmatasandi haldusüksuse omavalitsusliku staatuse tunnustamise seotud ekspertiisi.

Rahvusvahelise võrdlusena võib märkida, et Lätis võeti meist paar kuud hiljem, 1990. aasta jaanuaris vastu Kohaliku omavalitsuse seadus ning selle alusel moodustati ekspertkomisjonid kahel tasandil – maakonna siseselt, kes analüüsisid valdu ja linnu ning üleriigiliselt, kes analüüsisid, kas maakond suudab täita omavalitsuslikke ülesandeid.

Esiagu (aastail 1989–1993) rakendati meil küll kahetasandilist kohalikku omavalitsust, kuid suund oli võetud ühetasandilisele kohalikule omavalitsusele ning võimalikult tugevate valdade ja linnade kujunemisele. Ka seetõttu ei puudutanud omavalitsusliku staatuse saamise protseduur teise tasandi kohaliku omavalitsuse üksusi – maakondi ja vabariiklikke linnu.

Korralduslikust aspektist võib märkida, et esialgu toimusid haldusreformi ekspertkomisjoni istungid eranditult Kadriorus lossis, Ülemnõukogu Presiidiumi (praeguses Vabariigi Presidendi) hoones. Hiljem hakati korraldama ka komisjoni väljasõiduistungeid maakondadesse, kui olid valminud mitmete sealsete haldusüksuste arengukavad ja põhimäärused. Ülemnõukogu Presiidiumi istungid, kus külanõukogude, alevite ja linnade esindajad käisid oma ettevalmistustöid lõplikult selgitamas ja kus toimus omavalitsusliku staatuse omistamise otsustamine, toimusid Kadrioru lossi II korruse saalis. Omavalitsusliku staatuse tunnistus oli 1990.–2010. aastatel nähtaval kohal seinal paljudes vallamajades või linnakantseleides.

Esimesena omistati omavalitsuslik staatus 1. oktoobrist 1990 Kuressaare linnale ja Muhu vallale. Omavalitsusliku staatuse saanud valdade, alevite ja linnade arv oli 1990. aastal 19, 1991. aastal 135 ja 1992. aastal 93. Pärast põhiseaduslike institutsioonide rakendumist omistas omavalitsusliku staatuse 1993. aastal Vabariigi Valitsus viimasele neljale külanõukogule, ühele alevile ja ühele linnale.

Eestis valitud haldusreformi taktika tagas enamvähem garanteeritult igasse senisesse külanõukogusse, alevisse või rajoonilisse linna (nende üksuste kohalike poliitikuteni ja ametnikeni) omavalitsusliku elukorralduse mõtte jõudmise. Õnneks polnud vahele jäänud kahe põlvkonna pikkune periood seda ka täielikult kustutada suutnud, mistõttu kohaliku omavalitsuse taastamine kulges kiirelt ja tulemuslikult.

Tagantjärele võib väita, et sellel protsessil oli hindamatu tähtsus riikliku iseseisvuse taastamisel, sest juba 1991. aasta suveks oli kogu riigi territooriumil loodud tugev demokraatia ja usaldusväärne avaliku võimu alusmüür. Olgu selle kinnituseks toodud fakt, et ohtlike augustisündmuste ajal valmistati Kadriorus ja Toompeal ette tegutsemisvariant juhuks, kui riigi (tõsi küll – rahvusvaheliselt veel viimaseid päevi tunnustamata riigi) kesktasandi institutsioonid ei saa enam toimida. Siis pidid riigivõimu ülesandeid hakkama täitma tollaegse kahetasandilise kohaliku omavalitsuse juures maakondade ja vabariiklike linnade juhid.

Valitud haldusreformi taktika otstarbekust, mis seisnes individuaalses lähenemises igale territoriaalüksusele, kinnitas muuhulgas asjaolu, et omavalitsuslikku staatust ei omistatud vene sõjaväebaasile Paldiskile. Paldiski esindajad töötasid välja oma põhimääruse ja arengukava ning esitasid need eriti efektselt vormistatult haldusreformi ekspertkomisjonile, kes lükkas need dokumendid aga tagasi. Muuhulgas lähtuti sellest, et linnas puudus kodanike register.

Paldiski oli vahelahendusena aastatel 1993–96 Keila linnaosa. 9. märtsil 1994. aastal võttis Riigikogu vastu Paldiski omavalitsuse korraldamise seaduse, mille kohaselt Suur-Pakri ja Väike-Pakri saare ning Pakri poolsaare

maa-ala otsustati jagada Padise ja Keila valla ning Keila linna haldusterritooriumiks Vabariigi Valitsuse poolt määratud piirides, lähtudes majanduslikust otstarbekusest, ajalooliselt väljakujunenud haldusterritoriaalsest korraldusest ning kuulates ära vastavate kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude arvamused. Sama seaduse kohaselt Paldiski linna maa-ala liideti Keila linna haldusterritooriumiga Keila linna Paldiski linnaosaks. 1996. aasta 20. oktoobril toimunud kohaliku omavalitsuse volikogude valimise järgselt taastati Paldiski kui iseseisva linna staatus. Ka seda sammu võiks käsitleda kohaliku omavalitsuse tagasihoidliku panusena juriidiliselt küll juba taastatud Eesti Vabariigi omariikluse kindlustamiseks.

1990. aastate algul toimunud kohaliku omavalitsuse taastamise arvustajad on kritiseerinud, et valdu moodustades jäeti alles külanõukogude piirid. Aga piiride muutmist püüti vältida teadlikult. Oluline eesmärk oli taastada kohalik omavalitsus sisuliselt ja vastavad territoriaalüksused, kellest saaksid siis võrdväärsed partnerid piiriküsimuste diskussioonides. Kui analüüsida 1990. aastate lõpust toimunud vaidlusi haldusterritoriaalse reformi teemal, siis võib väita, et kohaliku omavalitsuse taastamise ajal piiridega tegelemine olekski kogu tähelepanu endale tõmmanud ja kohaliku omavalitsuse sisulised, sh eelarve teemad oleksid jäänud tahaplaanile.

Liititigi oli piiride osas vähemalt kolm suurt gruppi soove. Kohati taheti valda taastada 1930. aastate lõpul toimunud vallareformi piires, kohati esimese iseseisvusaja varasemates piirides, kohati aga 1970.-80. aastatel suhteliselt edukalt toimunud suurmajandi (eelkõige mõne kolhoosi) piires, sest külanõukogude piire oli omal ajal püütud järjest enam sobitada kohalikkude sotsiaalsel infrastruktuuri ülal pidavate majandite piiridega. Pole ka tähtsusetu meenutada, et rahva demokraatliku elukorralduse ihalus prevaleeris sageli sotsiaalse ja majandusliku (raskelt määratletava) sotsiaalse ja majandusliku efektiivsuse üle. Ja kuigi tol ajal räägiti-kirjutati palju sellest, et meie vallad on liiga väikesed, otsustas Riigikogu 1993. aasta 11. märtsil poolitada (muidugi mitte geomeetriselt) viis valda: Juuru – Kaiu, Kadrina – Saksi, Saku – Kiili, Nissi – Kernu ja Salme – Torgu.

Haldusreformi ekspertkomisjoni osalusel reorganiseeriti Kohtla-Järve (endise vabariikliku linna) suurt aglomeratsiooni, mis koos Narva ja Sillamäega toetas Kirde-Eesti autonoomse oblasti provokatiivset, Eesti riigi teraviklikkust lõhkuvat ideed. Muuhulgas taastati 1991. aastal nõukogude ajal Kohtla-Järve linna koosseisu kuulunud Jõhvi kui iseseisva linna ja maakonnakeskuse staatus, millest käesolevas kogumikus on kirjutatud eraldi osa.

Väga oluline on märkida, et 1980. aastate lõpu ja 1990. aastate alguse ülimalt keerulistes sotsiaal-majanduslikes ning sisepoliitilistes ja rahvusvahelistes oludes oli meil oskust ka kohalik omavalitsus taastada erinevate institutsioonide tegusast koostöös. Rahvusvahelise tausta osas on üleminekuaja

põlvkonnale hästi teada, et vähe oli neid riike (kui välja arvata meie saatusekaaslased riigid), kes toetasid meie riigi iseseisvuse taastamist.

Siseriikliku koostöö osas rõhutagem Vabariigi Valitsuse Haldusreformi Komiteed, mida käsitletakse siinse kogumiku eraldi osas ning üleriigilisi kohaliku omavalitsuse üksuste liite. Viimaste tegevuse taastamise osas märgime, et juba 25. septembril 1989. aastal olid Ülemnõukogu Presiidiumi poolt moodustatud Eestis 1940. a sündmuste ajaloolis-õigusliku hinnangu väljatöötamise komisjoni liikmed allkirjastanud oma otsuse (allkirjadega teksti vt Noorte Hää!, 6. oktoober 1989). Otsus võeti Ülemnõukogu poolt vastu 1989. aasta 12. novembril (ÜN ja VT 1989, 34, 519) ja sellega tunnustati *“Riigivolikogu 1940. aasta 22. juuli otsus “Deklaratsioon Eesti astumise puhul Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liitu” õigustühiseks, kuna see ei olnud Eesti rahva vaba tahteavaldus”*. Samas taotleti Eesti taastamist rahvusvahelise õiguse subjektina.

Seonduvalt kohaliku omavalitsusega peab märkima, et Ülemnõukogu 12. novembri 1989. aasta otsusele “Ajaloolis-õiguslikust hinnangust Eestis 1940. aastal toimunud sündmuste kohta” tuginedes võeti I. Toome valitsuse poolt vastu esimene õigusakt, millega 1. märtsil 1990 tunnustati kehtetuks 1940. aasta 17. augustil J. Varese valitsuse poolt Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu likvideerimise määrus. Sellega anti legaalne võimalus nende liitude taastamiseks. Järgneval perioodil andsid need liidud (juurde moodustati 1990. aasta augustis veel Eesti Valdu Asutav Liit) olulise panuse kohaliku omavalitsuse sisulisse taastamisse. Kuigi mõneti omapäraselt ei olnud taastatud kahe üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liidu liikmed esialgu veel ise omavalitsuslikku staatust saanud.

Kohaliku omavalitsuse aspektist tuleb tõdeda hämmastavat sarnasust Eesti Vabariigi loomise ja 70 aastat hiljem alanud taasiseseisvumise etappidel. Olgu siinkohal üksnes ühe sarnase joonena märgitud, et esimesel juhul tulid likvideerida mõisad, teisel juhul üldistatult – kolhoosikord. Erinevus nendel ühesuguse tulemuseni viinud kahel ajajärgul seisnes peaasjalikult selles, et 1918. aastal sai tugineda juba eelnevalt välja kujunenud kohalikule omavalitsusele ja turumajandusele. Taasiseseisvumisel tuli aga alustada nullist. Olulise panuse andis siin “tundmatu omavalitsustegelane”. Taolise koondnimetuse alla võib mahutada neid tuhandeid poliitikuid või ametnikke meie külades ja muudes asulates, kellest vaid vähestel oli esimese iseseisvusaja valdelaenu kogemus, rääkimata ülevaatest, kuidas on vahepealsel poolsajandil arenenud muu maailm. Kuid neil oli ühise tunnuseks tugev tahe taastada oma demokraatlik riik.

Omavalitsusliku staatuse omistamine külanõukogudele, alevitele ja rajoonilistele linnadele

Jrk nr	Haldusüksus	Maakond, vabariiklik linn (tolleaegse haldusterritoriaalse jaotuse alusel)	Staatuse omistamise kuupäev Ülemnõukogu Presiidiumi poolt
1.	Muhu vald	Saaremaa	25.09.90
2.	Kuressaare linn	Saaremaa	25.09.90
3.	Vinni vald	Lääne-Virumaa	23.10.90
4.	Vastse-Kuuste vald	Põlvamaa	23.10.90
5.	Ülenurme vald	Tartumaa	23.10.90
6.	Rapla alev	Raplamaa	23.10.90
7.	Häädemeeste vald	Pärnumaa	06.12.90
8.	Kilingi-Nõmme linn	Pärnumaa	06.12.90
9.	Suure-Jaani linn	Viljandimaa	06.12.90
10.	Vändra alev	Pärnumaa	06.12.90
11.	Laheda vald (end Mustjõe k/n)	Põlvamaa	06.12.90
12.	Viimsi vald	Harjumaa	06.12.90
13.	Narva-Jõesuu alev	Narva linn	06.12.90
14.	Keila linn	Harjumaa	06.12.90
15.	Võru linn	Võrumaa	20.12.90
16.	Türi linn	Järvamaa	20.12.90
17.	Leisi vald	Saaremaa	20.12.90
18.	Loodna vald	Raplamaa	20.12.90
19.	Vigala vald	Raplamaa	20.12.90
20.	Haanja vald	Võrumaa	10.01.91
21.	Kohila vald	Raplamaa	03.01.91
22.	Kohila alev	Raplamaa	03.01.91
23.	Jõgeva linn	Jõgevamaa	03.01.91
24.	Kiviõli linn	Kohtla-Järve linn	10.01.91
25.	Sonda vald	Ida-Virumaa	24.01.91
26.	Tamsalu alev	Lääne-Virumaa	24.01.91
27.	Rakvere linn	Lääne-Virumaa	24.01.91
28.	Rapla vald	Raplamaa	21.02.91
29.	Otepää linn	Valgamaa	21.02.91
30.	Kehtna vald	Raplamaa	14.02.91
31.	Märjamaa vald	Raplamaa	14.02.91

Jrk nr	Haldusüksus	Maakond, vabariiklik linn (tolleaegse haldusterritoriaalse jaotuse alusel)	Staatuse omistamise kuupäev Ülemnõukogu Presiidiumi poolt
32.	Raikküla vald	Raplamaa	11.04.91
33.	Noarootsi vald (end Pürksi k/n)	Läänemaa	11.04.91
34.	Kuusalu vald	Harjumaa	11.04.91
35.	Ambla vald	Järvamaa	11.04.91
36.	Kambja vald	Tartumaa	16.05.91
37.	Alatskivi vald	Tartumaa	16.05.91
38.	Elva linn	Tartumaa	16.05.91
39.	Tähtvere vald	Tartumaa	16.05.91
40.	Luunja vald	Tartumaa	16.05.91
41.	Tartu vald	Tartumaa	16.05.91
42.	Paide linn	Järvamaa	25.04.91
43.	Võnnu vald	Tartumaa	16.05.91
44.	Puhja vald	Tartumaa	16.05.91
45.	Mäksa vald	Tartumaa	16.05.91
46.	Konguta vald	Tartumaa	16.05.91
47.	Aegviidu alev	Harjumaa	20.06.91
48.	Rakvere vald	Lääne-Virumaa	06.06.91
49.	Saue alev	Tallinn	06.06.91
50.	Antsla vald	Võrumaa	20.06.91
51.	Tootsi alev	Pärnumaa	06.06.91
52.	Tapa linn	Lääne-Virumaa	11.07.91
53.	Lüganuse vald	Ida-Virumaa	11.07.91
54.	Urvaste vald	Võrumaa	11.07.91
55.	Helme vald	Valgamaa	11.07.91
56.	Põdrala vald (end Riidaja k/n)	Valgamaa	11.07.91
57.	Tõlliste vald	Valgamaa	11.07.91
58.	Rae vald (end Sommerlingi k/n)	Harjumaa	11.07.91
59.	Karksi-Nuia alev	Viljandimaa	11.07.91
60.	Halliste vald	Viljandimaa	11.07.91
61.	Laeva vald	Tartumaa	11.07.91
62.	Haaslava vald	Tartumaa	11.07.91
63.	Rannu vald	Tartumaa	11.07.91
64.	Kallaste linn	Tartumaa	11.07.91

Jrk nr	Haldusüksus	Maakond, vabariiklik linn (tolleaegse haldusterritoriaalse jaotuse alusel)	Staatuse omistamise kuupäev Ülemnõukogu Presiidiumi poolt
65.	Nõo vald	Tartumaa	11.07.91
66.	Rõngu vald	Tartumaa	11.07.91
67.	Vara vald	Tartumaa	11.07.91
68.	Orissaare vald	Saaremaa	11.07.91
69.	Lihula vald	Läänemaa	26.09.91
70.	Sindi linn	Pärnu linn	26.09.91
71.	Järva-Jaani vald	Järvamaa	26.09.91
72.	Sõmerpalu vald	Võrumaa	26.09.91
73.	Laimjala vald	Saaremaa	26.09.91
74.	Põide vald	Saaremaa	26.09.91
75.	Iisaku vald	Ida-Virumaa	26.09.91
76.	Kõlleste vald (end Ihamaru k/n)	Põlvamaa	26.09.91
77.	Vändra vald	Pärnumaa	26.09.91
78.	Haapsalu linn	Läänemaa	26.09.91
79.	Põlva vald	Põlvamaa	10.10.91
80.	Halinga vald	Pärnumaa	10.10.91
81.	Rõuge vald	Võrumaa	26.09.91
82.	Tamsalu vald	Lääne-Virumaa	10.10.91
83.	Sangaste vald	Valgamaa	10.10.91
84.	Kareda vald (end Esna k/n)	Järvamaa	10.10.91
85.	Võhma alev	Viljandimaa	10.10.91
86.	Saarde vald	Pärnumaa	10.10.91
87.	Pühalepa vald	Hiiumaa	24.10.91
88.	Kehra alev	Harjumaa	24.10.91
89.	Loksa alev	Harjumaa	24.10.91
90.	Viljandi linn	Viljandimaa	24.10.91
91.	Sauga vald	Pärnumaa	24.10.91
92.	Paikuse vald	Pärnumaa	24.10.91
93.	Paide vald	Järvamaa	24.10.91
94.	Lehtse vald	Järvamaa	24.10.91
95.	Vormsi vald	Läänemaa	19.12.91
96.	Juuru vald	Raplamaa	20.11.91
97.	Järvakandi alev	Raplamaa	20.11.91
98.	Märjamaa alev	Raplamaa	20.11.91

Jrk nr	Haldusüksus	Maakond, vabariiklik linn (tolleaegse haldusterritoriaalse jaotuse alusel)	Staatuse omistamise kuupäev Ülemnõukogu Presiidiumi poolt
99.	Käru vald	Raplamaa	20.11.91
100.	Kaarma vald	Saaremaa	20.11.91
101.	Maardu linn	Tallinn	20.11.91
102.	Mooste vald	Põlvamaa	12.12.91
103.	Harku vald	Harjumaa	20.11.91
104.	Saue vald	Harjumaa	20.11.91
105.	Räpina vald (end Alaküla k/n)	Põlvamaa	20.11.91
106.	Hummuli vald	Valgamaa	20.11.91
107.	Põltsamaa linn	Jõgevamaa	12.12.91
108.	Põltsamaa vald	Jõgevamaa	12.12.91
109.	Palamuse vald	Jõgevamaa	12.12.91
110.	Pajusi vald	Jõgevamaa	12.12.91
111.	Vastseliina vald	Võrumaa	12.12.91
112.	Mõniste vald	Võrumaa	19.12.91
113.	Tabivere vald	Jõgevamaa	12.12.91
114.	Torma vald	Jõgevamaa	12.12.91
115.	Puurmanni vald	Jõgevamaa	12.12.91
116.	Meeksi vald (end Mehikoorma k/n)	Tartumaa	20.11.91
117.	Peipsiääre vald	Tartumaa	20.11.91
118.	Taebla vald	Läänemaa	12.12.91
119.	Ridala vald	Läänemaa	12.12.91
120.	Tudulinna vald	Ida-Virumaa	19.12.91
121.	Kabala vald (end Ollepa k/n)	Järvamaa	12.12.91
122.	Väätsa vald	Järvamaa	12.12.91
123.	Räpina alev	Põlvamaa	19.12.91
124.	Põlva alev	Põlvamaa	19.12.91
125.	Kanepi vald	Põlvamaa	19.12.91
126.	Viru-Nigula vald	Lääne-Virumaa	12.12.91
127.	Väike-Maarja vald	Lääne-Virumaa	12.12.91
128.	Vihula vald	Lääne-Virumaa	12.12.91
129.	Kunda linn	Lääne-Virumaa	12.12.91
130.	Pärnu-Jaagupi alev	Pärnumaa	12.12.91
131.	Kaisma vald	Pärnumaa	19.12.91

Jrk nr	Haldusüksus	Maakond, vabariiklik linn (tolleaegse haldusterritoriaalse jaotuse alusel)	Staatuse omistamise kuupäev Ülemnõukogu Presiidiumi poolt
132.	Tori vald	Pärnumaa	19.12.91
133.	Surju vald	Pärnumaa	12.12.91
134.	Tali vald	Pärnumaa	19.12.91
135.	Lavassaare alev	Pärnumaa	19.12.91
136.	Uulu vald	Pärnumaa	19.12.91
137.	Koonga vald	Pärnumaa	12.12.91
138.	Ruhnu vald	Saaremaa	19.12.91
139.	Oru vald (end Linnamäe k/n)	Läänemaa	19.12.91
140.	Lihula alev	Läänemaa	12.12.91
141.	Kolga-Jaani vald	Viljandimaa	19.12.91
142.	Tarvastu vald	Viljandimaa	19.12.91
143.	Kõpu vald	Viljandimaa	19.12.91
144.	Pärsti vald	Viljandimaa	19.12.91
145.	Abja-Paluoja alev	Viljandimaa	19.12.91
146.	Paistu vald	Viljandimaa	19.12.91
147.	Vastemõisa vald	Viljandimaa	19.12.91
148.	Olustvere vald	Viljandimaa	19.12.91
149.	Saarepeedi vald	Viljandimaa	19.12.91
150.	Ahja vald	Põlvamaa	19.12.91
151.	Valgjärve vald	Põlvamaa	19.12.91
151.	Valgjärve vald	Põlvamaa	19.12.91
152.	Imavere vald	Järvamaa	19.12.91
153.	Oisu vald	Järvamaa	19.12.91
154.	Võru vald	Võrumaa	19.12.91
155.	Anija vald	Harjumaa	16.01.92
156.	Kose vald	Harjumaa	16.01.92
157.	Kõue vald	Harjumaa	16.01.92
158.	Jõelähtme vald	Harjumaa	16.01.92
159.	Saku vald	Harjumaa	16.01.92
160.	Padise vald	Harjumaa	16.01.92
161.	Nõva vald	Läänemaa	16.01.92
162.	Meremäe vald	Võrumaa	05.03.92
163.	Tõrva linn	Valgamaa	30.01.91
164.	Karula vald (end Kaagjärve k/n)	Valgamaa	30.01.91

Jrk nr	Haldusüksus	Maakond, vabariiklik linn (tolleaegse haldusterritoriaalse jaotuse alusel)	Staatuse omistamise kuupäev Ülemnõukogu Presiidiumi poolt
165.	Koigi vald	Järvamaa	30.01.91
166.	Pala vald	Jõgevamaa	30.04.92
167.	Raja vald	Jõgevamaa	30.04.92
168.	Türi vald	Järvamaa	30.01.91
169.	Polli vald	Viljandimaa	13.02.92
170.	Õru vald	Valgamaa	20.02.92
171.	Suure-Jaani vald	Viljandimaa	13.02.92
172.	Avinurme vald	Ida-Virumaa	13.02.92
173.	Puka vald	Valgamaa	13.02.92
174.	Pühajärve vald (end Otepää k/n)	Valgamaa	05.03.92
175.	Abja vald	Viljandimaa	13.02.92
176.	Illuka vald	Ida-Virumaa	13.02.92
177.	Hanila vald	Läänemaa	20.02.92
178.	Roosna-Alliku vald	Järvamaa	07.05.92
179.	Koeru vald	Järvamaa	20.02.92
180.	Vasalemma vald	Harjumaa	05.03.92
181.	Martna vald	Läänemaa	20.02.92
182.	Risti vald	Läänemaa	20.02.92
183.	Raasiku vald	Harjumaa	12.03.92
184.	Kuressare vald	Saaremaa	12.03.92
185.	Kärla vald	Saaremaa	13.03.92
186.	Mustjala vald	Saaremaa	12.03.92
187.	Valjala vald	Saaremaa	26.03.92
188.	Pihla vald	Saaremaa	12.03.92
189.	Kihelkonna vald	Saaremaa	12.03.92
190.	Salme vald	Saaremaa	30.07.92
191.	Audru vald	Pärnumaa	09.04.92
192.	Orava vald (end Suuremetsa k/n)	Põlvamaa	26.03.92
193.	Lasva vald	Võrumaa	07.05.92
194.	Võsu alev	Lääne-Virumaa	30.07.92
195.	Kadrina vald	Lääne-Virumaa	09.04.92
196.	Alajõe vald	Ida-Virumaa	26.03.92
197.	Vaivara vald (end Sinimäe k/n)	Ida-Virumaa	09.04.92
198.	Haljala vald	Lääne-Virumaa	30.04.92

Jrk nr	Haldusüksus	Maakond, vabariiklik linn (tolleaegse haldusterritoriaalse jaotuse alusel)	Staatuse omistamise kuupäev Ülemnõukogu Presiidiumi poolt
199.	Sõmeru vald (end Kaarli k/n)	Lääne-Virumaa	09.04.92
200.	Rakke vald	Lääne-Virumaa	09.04.92
201.	Rägavere vald	Lääne-Virumaa	09.04.92
202.	Laekvere vald	Lääne-Virumaa	09.04.92
203.	Aseri vald	Ida-Virumaa	09.04.92
204.	Maidla vald	Ida-Virumaa	09.04.92
205.	Avanduse vald (end Simuna k/n)	Lääne-Virumaa	09.04.92
206.	Mäetaguse vald	Ida-Virumaa	09.04.92
207.	Varstu vald	Võrumaa	30.07.92
208.	Kõo vald	Viljandimaa	07.05.92
209.	Emmaste vald	Hiiumaa	30.04.92
210.	Mõisaküla linn	Viljandimaa	30.04.92
211.	Vääratsi vald	Viljandimaa	07.05.92
212.	Mikitamäe vald	Põlvamaa	04.06.92
213.	Palupera vald	Valgamaa	04.06.92
214.	Kihnu vald	Pärnumaa	21.05.92
215.	Väraska vald	Põlvamaa	04.06.92
216.	Valga linn	Valgamaa	21.05.92
217.	Taheva vald	Valgamaa	30.07.92
218.	Nissi vald	Harjumaa	21.05.92
219.	Veriora vald	Põlvamaa	04.06.92
220.	Varbla vald	Pärnumaa	17.06.92
221.	Kullamaa vald	Läänemaa	17.06.92
222.	Tõstamaa vald	Pärnumaa	17.06.92
223.	Lohusuu vald	Ida-Virumaa	02.07.92
224.	Are vald	Pärnumaa	30.07.92
225.	Kohtla vald	Ida-Virumaa	17.06.92
226.	Jõhvi linn	Ida-Virumaa	17.06.92
227.	Jõhvi vald	Ida-Virumaa	17.06.92
228.	Püssi alev	Kohtla-Järve linn	02.09.92
229.	Keila vald	Harjumaa	02.09.92
230.	Lauka vald	Hiiumaa	02.09.92
231.	Loksa vald	Harjumaa	02.09.92

Jrk nr	Haldusüksus	Maakond, vabariiklik linn (tolleaegse haldusterritoriaalse jaotuse alusel)	Staatuse omistamise kuupäev Ülemnõukogu Presiidiumi poolt
232.	Käina vald	Hiiumaa	02.09.92
233.	Kärdla linn	Hiiumaa	02.09.92
234.	Saare vald	Jõgevamaa	02.09.92
235.	Mustvee linn	Jõgevamaa	02.09.92
236.	Misso vald	Võrumaa	02.09.92

9. detsembril 1992. aastal võttis Riigikogu vastu otsuse Omavalitsusliku staatuseeta haldusüksuste kohta (RT 1992, 54, 658). Haldusreformi jätkumise tagamiseks Riigikogu otsustas, et Vabariigi Valitsusel on õigus anda pärast Ülemnõukogu Presiidiumi juurde moodustatud haldusreformi ekspertkomisjoni arvamuse ärakuulamist omavalitsuslik staatus seda mitteomavale esmatasandi haldusüksustele. Otsuse teise punkti kohaselt tuli esitada Vabariigi Valitsusele ühe kuu jooksul ettepanekud:

- 1) Kohtla-Järve Linnavolikogul – linna juhtimise detsentraliseerimise kohta;
- 2) Harju Maavolikogul – Paldiski linna probleemide lahendamise kohta;
- 3) Tartu Maavolikogul – Piirissaare kogukonna kohta;
- 4) Saare Maavolikogul – Torgu staatuseeta piirkonna kohta.

Sama otsusega tehti kõigile omavalitsusliku staatuseeta haldusüksustele, kes polnud haldusreformi ekspertkomisjonile staatuse taotlemiseks nõutavaid dokumente esitanud, ülesandeks teha seda hiljemalt 1992. aasta 30. detsembriks.

Vabariigi Valitsuse 22. aprilli 1992. aasta määrusega nr 115 (RT I 1993, 19, 345) anti omavalitsuslik staatus:

- Albu vallale (Järva maakond),
- Antsla linnale (Võru maakond);
- Jõgeva vallale (Jõgeva maakond),
- Kohtla-Nõmme alevile (Ida-Viru maakond),
- Toila vallale (Ida-Viru maakond).

Vabariigi Valitsuse 17. augusti 1993. aasta määrusega nr 258 (RT I 1993, 58, 809) anti omavalitsuslik staatus Lümända vallale (Saare maakond). Seega esimesed omavalitsusliku staatuse saanud üksused olid Saare maakonnast ja ka viimane oli 34 kuud hiljem Saare maakonnast.

Põhiseaduse Assamblee VII toimkond, tagasivaade AD2017

Kalle Jürgenson

Ajaline taust

Põhiseaduse Assamblee (edaspidi PA) VII toimkonna tegemisi on tulnud möödunud 25 aasta jooksul kirjeldada-hinnata mitmeid kordi. Et alati on erinev ajaline distants ja olupoliitiline kontekst, millest lähtuvalt toonast tegevust hinnata, siis alati on lisandunud nüansse, mis PA tegemisi antud hetkes paremini mõista lubavad. PA ja tema toimkondade tegemisi, lootusi ja ootusi ning tulemust saamegi kõige paremini hinnata läbi nende protsesside, mis põhiseaduse kehtimise kahekümne viie aasta jooksul toimunud on.

Tänase hetke ülevaade Põhiseaduse Assamblee VII toimkonna tegemistest ei saa üle ega ümber käimasoleva haldusreformi kontekstist ja kuidas see PA ootustega kokku kõlab. Reformi vajalikkus oli meie toimkonnaski tihti jutuks. Kas see, mis täna toimub, vastab meie ootustele ja toetab neid lootusi, mida toona põhiseaduse paragrahve kirja pannes uskusime omavalitsuslikku süsteemi kunagi jõudvat.

Põhiseadust ja selle kohalikku omavalitsust reguleeriva osa toimimist on kogu selle aja jooksul saatnud ka teine oluline seadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi KOKS). Juba Assamblees oli selle seaduse vajalikkusest juttu. 1993. aastal see seadus ka vastu sai võetud. Vaatamata vajadusele seda seadust uuendada ja jõuda uue valdkonda reguleeriva seaduseni, on kõige selle kahekümne viie aasta jooksul meie elu kohalikes omavalitsustes (edaspidi KOV) reguleerinud just see 1993. a seadus. Miks see nii on läinud ja kuidas KOKS meie ootustele vastab, on kindlasti omaette teema, mida PA tegemiste hindamisel jälgima peab.

PA ja selle VII toimkonna moodustamine

PA moodustati vastavalt Eesti vabariigi Ülemnõukogu 20. augusti 1991. a otsusele Eesti riiklikust iseseisvusest (RT 1991, 25, 312) delegeerimise teel kokku kuuekümne liikmelisena, 30 liiget Ülemnõukogust ja 30 Eesti Kongressist. Algne nimi „Põhiseaduslik Assamblee“ muutus töö kõigus peagi

nimeks „Põhiseaduse Assamblee“, mis täpsemalt ja korrektsemalt kirjeldas moodustatud kogu olemust.

Oma esimesele istungile Toompeale, ametlikult veel Ülemnõukogu saali, kogunes PA 13. septembril 1991. a. Kuivõrd PA töökorralduse järgi toimusid istungid kord nädalas reedeti, siis oma teisel istungil, mis toimus 20. septembril, kinnitas PA oma töö reglemendi ning otsustati teematoimkonnad ja nende koosseisud. VII toimkonna (kohalik omavalitsus) kinnitas PA koosseisus Kalle Jürgenson (EK, esimees), Vello Saatpalu (EK, aseesimees), Viktor Andrejev (ÜN), Rein Arjukese (EK), Hillar Eller (ÜN), Ants Erm (EK), Ott Kool (EK), Toomas Kork (ÜN) ja Viktor Korrovits (EK). Igaie toimkonnale kinnitati ka nõustavad eksperdid, kelleks meie toimkonna puhul olid kohalike omavalitsuste temaatika head asjatundjad Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne ja Andrus Ristkok.

Kokku pidas VII toimkond 21 töökoosolekut, milliste protokollid on kättesaadavad ka Riigiarhiivist (Fond nr: R-2324, nimetus nr 1, säilik nr 15). Toimik on leitav ka internetist . Toimkonna tegemistest on ilmunud ka ülevaade põhiseaduse kümnendaks aastapäevaks ilmunud kogumikus „Põhiseaduse tulek“ (lk 167, kirj. SE&JS, Tallinn 2002).

Olukord kohalikus halduses, sügis 1991

Elu kohalikul tasandil reguleeris kohalike omavalitsuste aluste seadus (edaspidi KOVAS), millise võttis seadusena vastu veel viimane Ülemnõukogu. Tegu oli nõ üleminekuseadusega, mis rakendus täies mahus vaid vastavalt ekspertkomisjonilt omavalitsusliku staatuse saanud omavalitsustele. Muude tarvis, millised veel õiguslikult endised külanõukogud olid, rakendus KOVAS vaid osaliselt. Sellises õiguslikus kirjuses ja kiiresti muutuvast tegelikus elus kujunes aga nii, et suures osas reguleeriti kohalikku elu jooksvast, valitsuse määruste ja maavalitsuste korralduste abil. Kõigele vaatamata aga elu toimis ja just KOVASe järgi elades said oma karastuse esimese ringi omavalitsuste juhid.

KOVAS-e järgi tuli igal külanõukogul, selleks, et vastavalt ekspertkomisjonilt omavalitsuslik staatust saada, koostada valla põhimäärus ja arengukava. Nende dokumentide koostamine kujunes paljudele heaks proovikiviks. Nii oligi sügiseks AD1991 saanud omavalitsusliku staatuse 94 külanõukogu 244-st. Just selle seaduse abil ja nimetatud dokumentide koostamine andsid tõuke omavalitsusliku mõtlemise arengule ning aitasid sõnastada sõlmprobleemid, millised vajasisid lahendamist omavalitsusliku süsteemi taas käivitamisel. Just nendele teadmistele ja kogemustele tuginedes sõnastasime sõlmprobleemid nii uue põhiseaduse koostamisel kui ka sellele järgnenud uue, kohaliku omavalitsust reguleeriva seaduse koostamisel.

Nn aluste seaduse „ajale jalgu jäämine“ oli ilmne ja selle täht-täheline järgimine raske, kuid sellele vaatamata tuleb seda seadust pidada edukaks

sammuks üleminekul omavalitsuslikule süsteemile. Juba toona oli juttu, et uue, kokku astuva Riigikogu üheks esimestest sammudest peab saama uue omavalitsute tegevust reguleeriva seaduse kehtestamine. Õnneks see nii ka läks ning seda enam saab lühikest aega kehtinud KOVAS-it pidada meie arengu seisukohalt tulemuslikuks seaduseks. Uue kohalikku elu reguleeriva seaduse kehtestamist kirjeldan põgusalt allpool.

Alustekstid ja KOVide osa nendes

Põhiseaduse alustekstidena esitati PA-le kokku viis eelnõu:

Jüri Raidla ja tema meeskonna koostatud eelnõu;

Jüri Adamsi ja tema meeskonn koostatud eelnõu;

Kalle Kulboki koostatud eelnõu;

1938.a. Eesti Vabariigi põhiseaduse terviktekst;

Ando Lepsi koostatud eelnõu.

Arvestatavate tekstidena tulid kõne alla vaid kaks esimest. Vaatamata nende kahe eelnõu omavalitsusi puudutavate osade kontseptuaalsele erinevusele, mis tähendas enamikes osades uue põhiseaduse koostamisel kõigi teemade enam või vähem läbivaidlemist, siis üldkontseptsiooni terviklikkuse osas oli kahtlemata Jüri Raidla ja tema meeskonna koostatud tekst terviklikum ja paremini läbi töötatud. Jüri Adamsi tekst kannatas kiirustamise ja valdkonna puuduliku tundmise all. Kuivõrd poliitilise otsusena valiti PA poolt alustekstiks Jüri Adamsi eelnõu, siis tähendas see tulisemaid vaidlusi VII toimkonnas. Et nn Jüri Raidla ja Jüri Adamsi eelnõude omavalitsusi puudutavate osade võrdluse võib leida eelpool mainitud kogumikust „Põhiseaduse tulek“, siis sellel siin eraldi peatuma ei hakka.

Ülejäänud kolmel esitatud eelnõul ja eriti nende omavalitsusi puudutavatel osadel siin pikemalt peatuda mõtet ei ole. Korrektsuse huvides tuleks mainida vaid, et Kalle Kulbok võttis oma eelnõu tagasi enne kui alusteksti valikud hääletamisele läksid. 1938. a põhiseaduse tekstist lähtumine ei leidnud samuti piisavat toetust. Ando Lepsi alustekst, millise omavalitsusi puudutav osa oli kunagiselt nn Talvik ja Kaljuvee põhiseaduse projektist lihtsalt maha kirjutatud, leidis samuti vaid napi toetuse. Kui kellelgi peaks olema huvi nende tekstidega lähemalt tutvuda, siis PA materjalide hulgast on need arhiivist kindlasti leitavad.

VII toimkonna töö sõlmküsimustest

Kui tugineda kogumikus “Põhiseaduse tulek” toodud statistikale (lk 275, kirj. SE&JS, Tallinn 2002), siis kohaliku omavalitsuste peatükiga tegelenud komisjonis olid enim kõneainet andnud teemadeks vastavalt:

- Omavalitsuste staatus, suhted riigivõimuga, sh vaidlused OV üksuste fikseerimise ja OV ühe- ja mitmetasandilisuse üle;

- OV organid ja ning passiivne ja aktiivne valimisõigus.

Toodud statistika aluseks oli võetud vastavate teemade käsitlemist arv PA erinevatel istungitel. Toodud teemad leidsid käsitlemist vastavalt 14 ja 13 korda.

Teravaimaks teemaks kujunenud tasandite arvu küsimuse koos sellega haakuva maakonna tasandi saatust puudutavaga on väga tabavalt kokku võtnud põhiseaduse eelnõu autor Jüri Adams samas kogumikus (lk 147, kirj. SE&JS, Tallinn 2002): *“Oli ka üks oluline muudatus esitatud projektiga võrreldes, mille üle olen väga rõõmus. Esitatud projektis oli esialgu ette nähtud kahe-tasandiline omavalitsus: sellise soovitus oli andnud erakond. VII toimkonnas, mida juhatas Kalle Jürgenson, jäeti alles vaid ühetasandiline kohalik omavalitsus. Kuigi veel kuni Assamblee töö lõpuni toimusid selle toimkonna ümber närvilised lahingud ja omavalitsuste teise tasandi olemasolust huvitatud jõud – aga neid oli palju, nad olid hästi organiseeritud ja sellest sõltus n.-ö. rajoonide elukutselise kaadri leivakannika tulevik – läksid kuni selleni, et püüdsid organiseerida survet, et uut põhiseadust üldse ei tuleks. Teematoimkond ja Assamblee enamus jäi lõpuks ikkagi toimkonna esialgssele seisukohale kindlaks. Selline lahendus vastas ka dubleerimise välistamise põhimõtte nõuetele.”*

Just tasandite arvu teema ja maavalitsuste tulevik oli teema, mis rändas põhiseaduse valmimise järel kaasa VII Riigikogu tegemistesse ja jättis jälje aruteludele, mis toimusid seoses uue KOKS-iga. Sellest mõne sõnaga allpool.

Jüri Adams tõi väga ilusti välja põhilise, mille poolest Jüri Raidla eelnõu tema omaga võrreldes oleks meie komisjonile vastuvõetavam olnud. Tihti püüdsid ühetasandilise omavalitsuse oponendid väita, et Jüri Adamsi eelnõu PA töö aluseks võtmisega kiitsime justkui heaks ka kahe-tasandilise omavalitsuse. Kui see nii oleks olnud, siis oleks me pidanud Jüri Raidla eelnõu alusena aktsepteerimise puhul arvestama sellega, et oleme heaks kiitnud ka EV varasema praktika, kus teatud tingimustel sai üksikute KOVide valitsusorganite tegevuse kas peatada või tunnistada see lõppenuks. Erinevalt ennesõjaaegselt praktikast oli Jüri Raidla eelnõus see õigus antud presidendile vastavalt valitsuse tehtud ettepanekule. Kui Jüri Raidla eelnõu oli KOVide osas parem, siis võib selle all mõista just seda, et viimast oleks meil tulnud oluliselt vähem ümber teha. Jüri Adamsi eelnõu omavalitsuste peatüki puhul tuli meil aga muuta terviklikku kontseptsiooni.

Nende ja muude top-teemade käsitlemisest komisjonis on ülevaade leitav samuti kogumikust „Põhiseaduse tulek“ (lk 167, kirj. SE&JS, Tallinn 2002).

VII toimkonna ootused

Lisaks aruteludele põhiseaduse eelnõu teksti koostamisel, tõusetus pidevalt küsimus võimalikest omavalitsusliku süsteemi arengutest tulevikus. Neid

arutlusi nii komisjoni kui ka väljaspool komisjoni läbisid kaks märksõna: haldusreform ja KOV-ide (rahaline) sõltumatus.

Esimesel juhul peeti silmas reformi, mis muudaks haldusjaotuse aluseks oleva kolhooside piiridele tugineva jaotuse tegeliku uue eluga enam kooskõlas olevaks ning tagaks ka KOV-ide sisulise suutlikkuse ja halduskvaliteedi tõusu. Oli juttu ka KOV-ide suurusel kuid see ei olnud haldusreformist kõneledes peamine. Peamiseks pidasime omavalitsustegelaste arengut ja KOV-ide rahalise sõltumatuse saavutamist.

Õiguslikus plaanis löime KOV-ide sõltumatusele kindla aluse põhiseaduse vastava peatükiga ja eriti selle esimese paragrahviga (§154). Hiljem sai seda kindlustatud ka uue KOKS-iga ning selles osas meil muret tuleviku osas ei olnud. Parafraaseerides üht hiljem kuulnud etteheidet meie KOV-süsteemile, siis saime kindlad olla, et meie omavalitsuslik süsteem on õiguslikult kaitstud, oma pädevuse piires toimides sõltumatu ja demokraatlik – Ruhnu vallal on sama suured õigused ka Tallinna linnal. Ja nii ongi!

Sama kindlad ei saanud me aga olla KOV-ide rahalise sõltumatuse osas. Põhiseaduses sai küll sätestatud KOV-ide iseseisev eelarve (§157) koos samas paragrahvis sätestatud õigusega seaduse alusel kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. KOV-ide eelarve konkreetne kujunemine, kohaliku maksupoliitika kujundamisest rääkimata ja ka maavalitsuste saatus (territoriaalne juhtimine vs harukondlik juhtimine) kandusid põhiseaduse vastuvõtmise järel lõpuni lahti rääkimata teemadena juba uue KOKS-i ja sellega kaasnevate seaduste koostamisse VII Riigikogus.

KOKS, VII Riigikogu AD1993

Uue põhiseaduse alusel said VII Riigikogus KOKS-i koostamisel põhilisteks teemadeks maakondlik haldamine kui riigihalduse kohapealne nõ käepikendus ja kohaliku eelarve kujunemine ning kohalik maksupoliitika.

Maakonnad pidid muutuma riigi esindusteks maakondades ja kogu haldus oli plaanis suunata nende kaudu. Selline oli nõ territoriaalse juhtimise juurutamise plaan nii põhiseadust kui ka uut KOKS-i koostades. Tegelikkus kujunes aga teistsuguseks. Umbes kümme aastat selles osas erilisi arenguid ei olnud kuid IX Riigikogu ajal, aastatuhande vahetusel, hakkasid enamik ministereid ja ametkondi looma maakondlikust haldamisest erinevaid halduspiirkondi ning asusid looma endale ka vastavates piirkondades kohalikke juhtimisstruktuure. Ootustele vaatamata loobuti sisuliselt maakondlikust haldamisest ning tänaseks ongi välja kujunenud halduskorraldus, kus maakondadel algse n-õ riigi käepikendusena, maakondades halduskorralduse mõttes arvestatav roll puudub. Kui jätkame ühetasandilise KOV korraldusega, siis on ausam maakonna tasandil haldamise imiteerimine lõpetada ning

maakonnaavalitsused sulgeda. Täna näemegi, et sellise tulemuseni jõutakse alates 1. jaanuarist 2018. a.

Eelarvetega on asi olnud keerulisem. Põhiseaduse järgi said omavalitsused õiguse (§157) seaduse alusel kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. KOKS-iga koos sai sätestatud kohalike maksude seaduses kohalike maksudena järgmised maksud:

- Isikumaks, [kehtetu, jõust. 01.07.2002]
- Kohalik tulumaks, [kehtetu, jõust. 01.01.2002]
- Müügimaks, [kehtetu, jõust. 01.01.2012]
- Paadimaks, [kehtetu, jõust. 01.01.2012]
- Reklaamimaks;
- Teede ja tänavate sulgemise maks;
- Mootorsõidukimaks;
- Loomapidamismaks;
- Lõbustusmaks;
- Parkimistasu.

Seda valikut koostades olid suurimad ootused seotud kohaliku tulumaksuga, et jõuda juba PA-s jutuks olnud rahalise sõltumatuseni, mis aitaks KOVIDel vastavalt põhiseadusele (§154) otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi vastavalt seadusele iseseisvalt. Eeskujuks oli meie põhjanaabrite omavalitsuste eelarvete kujunemine. Valitses arusaam, et vaid tulumaksu abil on võimalik saavutada olukorda, kus sarnaselt Soomele (ja muudele põhjamaadele) oleks kohalike omavalitsuste kulude osatähtsus valitsemissektori kogukuludes vähemalt 40% või enamgi. Meil küünib vastav protsent napi 25-ni. Raske on enamat tahta kui kohalike maksude osakaal on täna riigile laekuvatega võrreldes ca 15% (Eesti Statistikaamet). Valdavad rahavood liiguvad KOV-idesse vastavalt keskvalitsuse otsustele. Sellises olukorras ei saa tegelikult ka käimasoleva reformi tulemusel, kus KOV-ide eelarvete kujunemist ei muudeta, kõneleda iseseisvatest KOV-ide eelarvetest, mis sõltumatult kujunevatena loolsid eeldused kohaliku poliitika ja (ise)majandamise kujunemiseks KOV-ides.

Kui Elvi Ulst 2000.a. analüüsis KOV-ide tulubaasi, siis oma lõpparuandes märkis ta muuhulgas, et „*üksikisiku tulumaks on väga tundlik majandusaktiivsuse indikaator ja peaks seetõttu jääma ka edaspidi põhiliseks KOV tulullikaks*“. Ta pakkus muude võimaluste hulgas välja ka skeemi, mille järgi „*maksumäärade osas laiendada kohalike omavalitsuste õigusi – anda kohalikele omavalitsustele võimalus kehtestada ise maksumäär teatud limiidi piires*“.

Just sarnast võimalust pidasime silmas kui 1993. a koostasime KOKS-i ja kohalike maksude seadust. Paraku läks teisiti ehkki mitte just väga ammu avaldas tulumaksu kohalikuks maksuks muutmisele oma selget toetust ka tänane peaminister Jüri Ratas, ja seda just selleks, et tugevdada kohalikke

omavalitsusi ning suurendada nende eelarvete mahtu. Mõnede kohalike omavalitsuste püüded rakendada mingitki oma maksupoliitikat päädisid Riigikogu poolse seadusemuudatustega sarnase tegevuse lõpetamiseks. Eel-pool toodud loetelust on näha, et just sellel ajal kui riik võttis kindla suuna harukondlikule juhtimisele, vastavad võimalused kohalike maksude osas ka kehtetuteks muutusid. Nii ei ole veel realiseerunud ka meie PA-s sõnastatud soov näha Eestis tõeliselt iseseisvaid kohalikke omavalitsusi, kelle tegevus oleks rahaliselt keskvalitsusest sõltumatu.

Kokkuvõtteks

Täna saame olla kindlad, et kõigele vaatamata on põhiseadus töötanud hästi. Kõiges ei ole PA-s jutuks olnud ootused KOV-ide puhul realiseerunud. Samas on kindel, et kehtiva põhiseaduse järgi on võimalik meil arendada igati tugevat ja jätkusuutlikku omavalitsemist. Kuidas seejuures lahendatakse konkreetseid probleeme ning kas selleni jõutakse käimasoleva haldus- ja (riigi)reformi käigus, on omaette teema. Millal muutuvad meie kohalikud eelarved sellisteks, et tagatud oleks põhiseadusega KOV-idele pandud õigus otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi vastavalt seadusele iseseisvalt – seda ei tea täna kosta. Kõik eeldused selleks on kehtiva põhiseadusega olemas.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ning selle mõju Eesti kohaliku omavalitsuse õigusruumile ja toimimisele⁷¹

Sulev Mäeltsemees

Tallinna Tehnikaülikooli humanitaarteaduskonna dekaan, professor

Sulev Lääne

Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant, Siseministeeriumi nõunik

Kalle Merusk

Tartu Ülikooli õigusteaduskonna dekaan, professor

Vallo Olle

Tartu Ülikooli õigusteaduskonna dotsent

Eerik-Juhan Truuväli

Tartu Ülikooli Õigusinstituudi professor

Sissejuhatus

1985. aastal allkirjutamiseks avatud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta on unikaalne dokument. See on ainus rahvusvaheline leping subsidiaarsuspriintiibi ja kohaliku omavalitsuse kaitseks ja arendamiseks. Harta universaalsust kinnitab muuhulgas asjaolu, et ta on „üle elanud“ Euroopa Nõukogu territooriumi mitmekordse laienemise ja väga erineva demokraatiatasemega riikide liitumised hartaga. Harta on oma printsiipidega oluliselt kujundanud tänapäeva Euroopa kohaliku omavalitsuse korraldust ja arengut. Erilise rakendusliku väärtuse ja laialdase tuntuse sai aga Euroopa kohaliku omavalitsuse harta alles 1980. aastate lõpust, kui endistes tsentraliseeritud võimuga nn idabloki riikides algasid demokratiseerimisprotsessid. Huvitava ajalise kokkulangevusena algasid need protsessid just pärast Euroopa kohaliku omavalitsuse harta jõustumist 1988. aastal.

⁷¹ Avaldatud kogumikus: 20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile: [konverents: 1. veebruar 2006, Tallinn] / Tallinna Tehnikaülikooli humanitaarteaduskond, Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalitus. Tallinna Tehnikaülikool, 2006

Harta on ainus rahvusvaheline leping, mis määrab kohaliku omavalitsuse olulisemad tunnused ja nende rakendamise liikmesriikides. Harta mõju tuleb analüüsida poliitilisest, õiguslikust ja majanduslikust aspektist. Kohustab ju harta temaga liitunud riike kohaldama põhieskirju, millega tagatakse kohaliku omavalitsuse üksuste poliitiline, halduslik ja majanduslik iseseisvus. Harta preambulis väljendatakse veendumust, et kohalikule omavalitsusele antava autonoomia ulatust võib käsitleda tõelise demokraatia mõõdupuuna. Harta peab aitama kaasa Euroopa ühiste väärtuste kaitsmisele ja edendamisele. Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat nimetatakse ka kohaliku omavalitsuse põhiõiguste *Magna Charta* (suur vabaduskiri) ⁷².

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta tekst oli Eestis juba 1990. aastate alguseks tänu eelkõige Soome kolleegidele olemas ja asjast huvitatuile kättesaadav. See asjaolu on tähtis nagu ka see ja paljuski eelnevast tulenev fakt, et Eestis ratifitseeriti harta 1994. aastal, Lätis kaks ja Leedus alles viis aastat hiljem.

Väga kontsentreeritud printsiipidega Euroopa kohaliku omavalitsuse harta juurde kuulub ka seletuskiri, mis aga võrreldes harta tekstiga oli meil varasemal perioodil ja on praegugi veel üsna tundmatu. Esmakordselt avaldati harta seletuskiri alles 1999. aastal ning sedagi üsna piiratud tiraažiga ja Soome Omavalitsusliidus trükitud väljaandes.⁷³ Käesolevas kirjutises kasutatakse võrdlemisi palju ka seda harta seletuskirja. Seletuskirjas öeldakse muuhulgas, et ta „*ei kujuta harta teksti määravat tõlgendust, kuid võib hõlbustada harta sätete mõistmist.*“ Vähemalt mõne harta artikli puhul on seletuskirja kasutamine mõödapääsmatu. Lisaks on harta mõistmiseks vaja tunda neid sageli mahukaid soovitusi, mida Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee on hartale tuginedes heaks kiitnud, näiteks kohaliku omavalitsuse üksuse (sh pealinna) juhtimise, kohaliku rahanduse jms valdkonnas.

1. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja Eesti Vabariigi põhiseadus

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 2 „*Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik ja õiguslik alus*“ näeb ette, et „*kohaliku omavalitsuse põhimõtet tunnustatakse riigisiseses seadusandluses ning seal, kus võimalik, põhiseaduses*“

Eesti põhiseaduses on kohalik omavalitsus kasutusel veerandsajast paragrahvis, mille hulgas erilisel kohal on XIV peatükk „*Kohalik omavalitsus*“ seitsme paragrahviga (§ 154–160).

72 H. Heberlein. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Gemeinden und Kreise in einem vereinten Europa. 9. Bad Iburger Gespräche. Universitätsverlag Rasch Osnabrück, 1999, S. 55.

73 Tiit Kirss, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Deiv Rahumägi. Euroopa Nõukogu ja kohalik omavalitsus. Välja antud Euroopa Nõukogu 50. aastapäevaks. Tallinn, Eesti Linnade Liit, 1999, lk 39-49

Põhiseaduse Assamblee 11. istungil öeldi XIV peatüki eelnõu arutusel⁷⁴, et detailsuse osas olid ettepanekud kahesugused: *“Üks suund soovib võrdlemisi täpselt kirjeldada omavalitsussüsteemi põhiseaduses ja teine suund on siis see, mis lähtub kohaliku omavalitsuse Euroopa Harta põhimõttest. ... Need kaks seisukohta, nagu te mõistate, kujundavad täiesti erineva mahuga meie põhiseaduse. ... Ühes fikseeritakse Euroopa Nõukogu kohaliku omavalitsuse harta poolt esitatav harta artikkel 2 printsiip jne, et kohaliku valitsemisala iseseisev valdamine ja elualade arendamine toimub seaduse alusel kohalike omavalitsuste kaudu. Me konstateerime Euroopa Nõukogu ekspertide soovitusel, et kohaliku omavalitsuse volikogu või siis esinduskogu valijaks on kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil elavad hääleõiguslikud kodanikud vastavalt valimisseadusele.”* Põhiseaduse Assamblees ühes teises sõnavõtus märgitud fakt *“harta sisaldab 18 paragrahvi...”* kinnitab samuti veenvalt harta tundmist. Kahjuks ei ole kasutada Põhiseaduse Assamblee kohaliku omavalitsuse peatüki töögrupi koosolekute protokolle, kuid võib väita, et just seal oli eriti olulisel kohal Euroopa kohaliku omavalitsuse harta tekst. Öeldut peaks kinnitama ka meie põhiseaduse teatud paragrahvide ja harta artiklite võrdlus, sest vaevalt saab lugeda juhuseks järgnevaid kokkulangevusi.

Põhiseaduse § 154 kohaselt *“kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.”* Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 3 lg 1 alusel *“kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvat ühiskonnaelust.”*

Siinkohal peab tegema viite harta seletuskirjale, kust selgub, et harta ettevalmistuses lükati tagasi väljendid nagu *“kohalikud asjad”* ja *“oma asjad”*, kui liiga ebamäärased ja raskesti interpreteeritavad. Seda eriti riikidevaheliselt. Vaevalt harta teksti kirjutades osati sellele mõelda, et kunagi (tegelikult peagi!) hakatakse teda rakendada ka Venemaal jm. Aga *“kohalike asjade”* kõrvalejätmist tingis tookord asjaolu, et märkimisväärselt erinev oli ja on ainuüksi Lääne-Euroopa riikide kohaliku omavalitsuse korraldus, sh traditsioonid, mis puudutavad küsimusi, mida peetakse kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkonda kuuluvaks. Piisab, kui võrrelda nt Põhjamaid ja Vahemere-äärseid riike. Liiatigi muutub paljudes valdkondades jagunev riikliku ja omavalitsusliku juhtimise vahetuse ja vastutus ka ajas. Kokkuvõtlikult öeldes jagunevad paljudes valdkondades nii riiklik kui ka omavalitsuslik juhtimine ning vastutus võib riigiti ja eri aegadel erineda.

Põhiseaduse § 159 alusel *“kohalikel omavalitsustel on õigus moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi.”* Euroopa kohaliku oma-

74 Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos / Justiitsministeerium. Tallinn: Juura, 1997. 1296 lk

valitsuse harta artikkel 10 lg 1 kohaselt “*kohalikel võimuorganitel on õigus oma volituste täitmiseks teha koostööd ning moodustada seadusega lubatud piires ühendusi teiste kohalike võimuorganitega ühiseid eesmärke kandvate ülesannete täitmiseks.*”

Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö on tänapäeval juriidilisest aspektist endastmõistetav, kuigi sisuliselt on sotsiaalmajanduslike ülesannete täitmisel see koostöö meil sageli tagasihoidlik. Aga õiguslikust seisukohast on ajal, mil meie vastavad üleriigilised liidud tähistavad oma asutamise 85. aastapäevi paslik meenutada, et alles 1926. aastal võeti vastu seadus, mis lubas taolisi liite moodustada. Eialgu moodustati Eesti Linnade Liit (1919. aastal) ja Eesti Maaomavalitsuste Liit (1920. aastal) Tallinn-Haapsalu Rahukogu otsuse alusel.

Põhiseaduse § 160 kohaselt “*kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.*” Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 8 lg 1 näeb ette, et “*administratiivkontrolli kohalike võimuorganite tegevuse üle võib teostada vaid põhiseaduses või seadusandluses ettenähtud juhtudel ja korras.*” Artikli kohaselt järelevalve teostamiseks peab eksisteerima piisav seadusandlik baas ja seega on välistatud *ad hoc* järelevalve.

2. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta eestikeelsest tõlkest

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta mitme artikli puhul tuleb märkida küsitavusi harta tõlkes eesti keelde. Muidugi tuleb seejuures mõista avaliku halduse alles kujunenud terminoloogia olukorda poolteist aastakümnet tagasi, millega on jätkuvaid probleeme ka praegusel ajal.

Põhiseaduse § 157 kohaselt “*kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada kohalikke makse ning panna peale koormisi.*” Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 9 lg 3 alusel “*vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata.*”

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 36 alusel on koormis “*kohustus, mis seaduse alusel kehtestatakse volikogu määrusega füüsilistele või juriidilistele isikutele kohustuslike tööde tegemiseks valla või linna territooriumil kehtestatud heakorraeskirjade täitmiseks. Isik, kellel koormise täitmine lasub, võib oma arvel lasta selle täita teisel isikul. Isiku põhjendatud taotlusel on volikogul õigus lubada isikul koormise täitmise eest maksta raha, mida peab kasutama selle koormise täitmiseks.*” Koormise asemel peaks harta tõlkes olema lõiv, sest harta algtekstis nii *charge* (ingl k), *la redevance* (pr k) kui ka *die Gebühr* (sks k) tähendavad lõivu. Nagu märgitakse ka põhiseaduse kommentaarides⁷⁵, on

75 Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk 655

võrreldes teiste Euroopa Liidu riikide põhiseadustega koormise nimetamine meie põhiseaduse kohalikkumavalitsust reguleerivas normistikus erandlik nähtus. Samas on koormise kasutamisel meil ajalooline tagapõhi, sest ta oli märgitud ka sõjaeelse Eesti Vabariigi põhiseadustes nii 1920., 1933. kui ka 1938. aastal.

Kui Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 9 puhul oli probleem ühe termini tõlkimises, siis artikli 5 puhul tuleb tähelepanu juhtida selle artikli mõttele. Harta artikkel 5 kohaselt *“muudatusi kohalike omavalitsuste võimupiirides ei tehta kõnealuse kohaliku kogukonnaga eelnevalt nõu pidamata...”* Põhiseaduse § 158 alusel *“kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.”*

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta aruteludel seminaridel jm on jäänud mulje, et harta artiklit 5 mõistetakse meil kui kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalsete piiride kaitset. Eriti kui seda seostada meie põhiseaduse osundatud §-ga 158. Territoriaalsete piiride küsimus on kahtlemata väga oluline harta artikli 5 eesmärk, sest kogukonnal peab olema piisav võimalus oma territooriumi suurust kaitsta (ja mitte ainult vähendamise eest nagu me riigipiiride puhul oleme harjunud üsna ühesuunaliselt mõistma). On riike (nt Poola mõned aastad tagasi), kes sellele artiklile tuginedes on esitanud koguni protesti Euroopa Nõukogusse oma keskasutuste tegevuse kohta.

Kuid harta artikkel 5 peab silmas ka kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesannete jaotust teiste avaliku halduse tasanditega, mis ilmneb kõigepealt harta seletuskirjast. Seletuskirjas märgitakse, et *“ettepanekud piiride muudatusteks, mille äärmuslikuks näiteks on ühinemised teiste kohalike omavalitsustega, on ilmselt põhimõttelise tähtsusega kohaliku omavalitsuse ja elanike jaoks, keda antud kohalik omavalitsus teenindab.”*

Harta artikli 5 laiem tähendus ilmneb eriti selgelt Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee poolt 2004. aasta 20. oktoobril antud soovitustes kohalike ja regionaalsete võimuorganite piiride muutmise kohta. Soovitustes märgitakse: *“Kohaliku omavalitsuse mis tahes süsteemi suhtes kehtib viis põhilist parameetrit: 1) suurus (suurust väljendatakse tavaliselt elanike arvu, asustustiheduse, geograafilise pindala ja käsutatavate vahendite kaudu); 2) pädevus; 3) iseotsustusõiguse ulatus; 4) rahastamise kord; 5) tegutsemisvorm (tegutsemisvorm viitab sellele, kas kõnealune võimuorgan vastutab üksnes teenuste vahetu osutamise või ka nende väljatöötamise eest).”*

Seda, et harta artiklit 5 tuleks mõista laiemalt kinnitab eelmärgitud soovitustes põhimõte, et riigi keskvalitsustel peab *“muutuste kavandamise lähtekohaks olema eesmärgi seadmine suuruse või pädevuste osas. Mis tahes muutuste aluseks peab olema kõikehaarav käsitlus või teooria eri valitsemistasanditest ja nende koostoisest riigis.”* Mis puudutab haldusterritoriaalset korraldust, siis

(kuigi see pole hartaga seotud) Soome 1995. aasta vallaseaduse § 5 lg 2 kohaselt: “*Vald võib kasutada linna nimetust, kui ta on seisukohal, et vastab linna-taalisele kogukonnale esitatavatele tingimustele.*”

Seondvalt kohaliku omavalitsuse võimupiiride ja harta artikliga 6 lg 1 (“*Kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada efektiivne juhtimine*”) on Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress eraldi analüüsinud pealinnade juhtimist. 2003. aastal võttis Kongress vastu otsuse nr 158, kus muuhulgas on tõdetud: “*Kongress tunnustab, et pealinnad peavad teenima kahesugust ülesannet, sest oma linnaliste ülesannete kõrval peavad nad täitma ka rahvusliku tähtsusega ülesandeid ja ülal pidama rahvuslikke institutsioone, transpordi infrastruktuuri jms... Pealinnade ja teiste valitsemistasandite vahel on raskused, mis on põhjustatud:*

- 1) erinevatel tasanditel erinevatest parteipoliitilistest valitsustest;
- 2) huvide konfliktist erinevate valitsemistasandite vahel;
- 3) pädevuse ebaselgusest erinevatel valitsemistasanditel;
- 4) pealinnades rahvuslikult tähtsate ülesannete finantseerimise puudustest.”

Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas kasutatakse esmakordselt ühes õigusaktis subsidiaarsusprintsipi, kuigi veel mitte terminina.⁷⁶ Harta artikkel 4 lg 3 kohaselt “*riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid*”.

Taas peab aga tähelepanu pöörama tõlkele. Termin “riigi kohustusi” kasutamine jätab mulje nagu oleks meil riigistatud omavalitsus. Ilmselt peaks olema tõlgitud “avalikke kohustusi” või “avalikke ülesandeid”, sest ka algtekstides on “*Public responsibilities shall generally be exercised ...*” või “*Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben obliegt ...*”. Oma sisult väljendab see paragrahv üldpõhimõtet, et avalike kohustuste täitmine peaks olema de-centraliseeritud.

Siin on meie avaliku halduse üks sõlmprobleeme, ka seondvalt regionaalhalduse ümber toimunud ja jätkuvate vaidlustega. Avaliku võimu de-centraliseerituse mõõtmiseks saab kvantitatiivsete näitajatenä kasutada

76 Subsidiaarsusprintsipi kasutati esmakordselt paavst Pius XI (1922–39) sotsiaalentsüklikas “*Quadrogesimo anno*”, kus ta formuleeriti osana katoliiklikust sotsiaalõpetusest. Nagu ei tohi ühiskondliku tegevusega olla ära võetud see, mida üksik inimene omal initsiatiivil ja jõul suudab saavutada, nii eksitakse õigluse vastu, kui kõrgema kogukonna poolt võetakse üle see, mida väiksemad ja madalama astme kogukonnad võivad saavutada ja eduka lõpuni viia (tõlge – S. M.). “*Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen.*”.

avalike teenistujate või rahastamise (eelarve) jagunemist erinevate avaliku halduse tasandite vahel. Võrreldes teiste postsotsialistlike riikidega on Eesti avalik võim küll vähemalt veidi rohkem detsentraliseeritud (tabelid 1 ja 2), kuid Lääne-Euroopa riikidest on mahajäämus selles osas üsna suur (tabel 3).⁷⁷

Tabel 1

Kohaliku omavalitsuse kulude osatähtsus riigivalitsemise üldkuludes (%des) 2001. aastal transformatsiooniriikides

Riik	Osatähtsus (%des)	Riik	Osatähtsus (%des)
Eesti	24,4	Slovakkia	7,3
Leedu	21,7	Sloveenia	11,6
Läti	25,8	Tšehhi	20,8
Poola	22,2	Ungari	23,7

Tabel 2

Riigivalitsemise üldkulud ja kohaliku omavalitsuse kulud ühe inimese kohta (eurodes) transformatsiooniriikides 2001. aastal

Riik	Riigivalitsemise üldkulud	Kohaliku omavalitsuse kulud
Eesti	1 700	420
Leedu	1 200	260
Läti	1 400	370
Poola	2 600	580
Slovakkia	1 700	120
Sloveenia	4 800	550
Tšehhi	2 800	580
Ungari	3 100	740

Tabel 3

Kohaliku omavalitsuse kulude osatähtsus riigivalitsemise üldkuludes (%des) 2001. aastal, mõningates Euroopa Liidu riikides 2001. aastal

Riik	Osatähtsus (%des)	Riik	Osatähtsus (%des)
Hispaania	36,7	Rootsi	44,3
Holland	36,7	Saksamaa	44,2
Iirimaa	39,9	Soome	37,9
Itaalia	30,0	Taani	54,6

⁷⁷ Local Finance in the twenty five countries of the European Union. DEXIA Editions, Paris 2004 pp.

Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu eelnõus sai subsidiaarsusprintsiiip uue definitsiooni võrreldes varasema Amsterdami lepinguga. Amsterdami lepingus on artikkel 5 *“Valdkondades, mis ei kuulu ühenduse ainupädevusse, võtab ühendus kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda täielikult saavutada kavandatava meetme eesmärke ning seetõttu võib neid kavandatava meetme ulatuse või toime tõttu paremini saavutada ühenduse tasandil.”* Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu eelnõus on artikkel I-11 *“...tagada võimalikult kodanikulähedane otsuste tegemine ja luua tingimused subsidiaarsuse põhimõtete tagamiseks...”* Euroopa Liidu Regioonide Komitee toetas subsidiaarsuse printsiiibi uut definitsiooni oma 2004. aasta novembris toimunud 57. plenaaristungil, kus käsitleti põhiseaduse lepingu eelnõud. 27. mail 2004. aastal toimus Berliinis subsidiaarsuse printsiiibi alane rahvusvaheline konverents.

Regioonide Komitee president Peter Straub oma visiidil Tallinna 2005. aasta septembris märkis: *“Põhiseaduse lepingus tunnustatakse esimest korda (Euroopa Liidu regulatsioonis) regionaalse ja kohaliku omavalitsuse pädevust ning võetakse kohustus nendega arvestada. Euroopa Komisjoni õigusaktidele eelnevad konsultatsioonid regionaalse ja kohaliku omavalitsuse üksustega ja nende liitudega muutuvad kohustuslikuks. Esimest korda nimetatakse piiriülene koostöö Euroopa Liidu poolt toetatavate eesmärkide hulka. Kujundatakse täielikult ümber subsidiaarsuse põhimõte, mida Regioonide Komitee nõudis juba kümne aasta eest. Subsidiaarsuse põhimõtte laiendamine regionaalse ja kohaliku mõõtmel võrra ning kõnealusest põhimõttest kinnipidamise järelevalvesüsteemi loomine, mis annab Regioonide Komiteele hagi esitamise õiguse Euroopa Kohtule, toovad regionaalse ja kohaliku omavalitsuse Euroopa otsustusprotsessi keskmesse.”*

Ühele probleemile peab veel tähelepanu juhtima, millel õigupoolest on hartast ja tema tõlkest palju laiem tähendus. See seondub meil paljude seadustega, alates raamseadusest – kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest. Nimelt kasutatakse massiliselt selliseid sõnu nagu kohalik omavalitsusasutus, kohalik omavalitsusüksus, kohalike omavalitsusüksuste liit vms. Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas on artikkel 4 lg 5 *“Kui kesk- või piirkondlik võimuorgan delegerib volitused kohalikule omavalitsusasutusele, peab viimasel olema õigus võimaluse piires kohandada nende rakendamine kohalikele oludele.”* Õigupoolest tulevad kõik kolm sõna lahku kirjutada, sest “kohaliku omavalitsusasutuse” vastand oleks ju “mitte kohalik omavalitsusasutus”. Seega tuleb kirjutada “kohaliku omavalitsuse asutus” ja analoogiliselt kohaliku omavalitsuse üksus või kohaliku omavalitsuse üksuste liit.

3. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sünnilugu

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (*the European Charter of Local Self-Government*) avati Euroopa Nõukogu liikmesriikidele alla kirjutamiseks 15. oktoobril 1985. aastal. Esimestena tegid seda 10 riiki (arusaadavalt üksnes Lääne-Euroopast), kellest Prantsusmaa pole hartat 2006. aastani ratifitseerinud. Belgia ratifitseeris harta alles 2004. aastal. Riigikogu ratifitseeris Euroopa kohaliku omavalitsuse harta 28. septembril 1994. aastal. Võrdluseks võib öelda, et harta ratifitseeriti Lätis 22. veebruaril 1996. aastal ja Leedus 22. juunil 1999. aastal.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta teksti valmistati ette kolmandik sajandit. Harta enda idee on aga oluliselt vanem ning langeb kokku ühendatud Euroopa ülesehitamise algusega. Põhimõtteliselt on aga kohaliku omavalitsuse riikidevaheliste sarnaste printsiipide ja õiguslike regulatsioonide rakendamine koguni sajandeid vana. Peaksime siinkohal tegema viite kasvõi Lübecki õigusele, mis Tallinnas hakkas kehtima 1248. aastast.

Harta idee tekkis pärast Teist maailmasõda Euroopas alanud eesmärgipärasel demokraatiseerimises esialgu üldse väljaspool Euroopa Nõukogu – Euroopa Munitsipaliteetide ja Regioonide Nõukogus (*Council of European Municipalities and Regions* – CEMR). Ülemaailmse Kohalike Omavalitsuste Liidu (*International Union of Local Authorities* - IULA) Euroopa sektsiooni (CEMR) initsiatiivil toimus 18. oktoobril 1953. aastal Versailles loosis Euroopa Kohalike Omavalitsuste Põhiriikide (*States General of the Local Authorities of Europe*) 16 Euroopa riigi linnapeade kohtumine, kus kiideti heaks Euroopa kohaliku omavalitsuse vabaduste harta (*European Charter of Municipal Liberties*).⁷⁸

Euroopa kohaliku omavalitsuse vabaduste harta nägi muuhulgas ette järgmist⁷⁹:

“Preambul

Euroopa munitsipaliteetid, kes on ühinenud Euroopa Munitsipaliteetide ja Regioonide Nõukokku, on otsustanud luua kõigi huvides vaba ja rahuarmastava Euroopa.

Nad on otsustanud taastada oma õigused, mis baseeruvad pikaajalisel traditsioonil ning olemuslikult inimese vabadusel ja väärikusel.

Nad märgivad, et need õigused on käesoleval ajal ohus ning mõningail juhtudel on koguni hävitatud.

78 Alain Delcamp. *Congress of Local and Regional Authorities of Europe. Working Group “European Charter of Local Self-Government”. Draft publication of the Council of Europe on the European Charter of Local Self-Government and its monitoring system. Volume 1, p 5.*

79 Sulev Mäeltsemees. Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I. Euroopa integratsioon. Tallinn, TTÜ kirjastus, 2002, lk 66–67

Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu ülesanne on neid õigusi kaitsta ja taastada ning kasutades kõigi munitsipaliteetide kombineeritud võimet aidata üksikuid munitsipaliteete nende vabaduste eest võitlemisel.

Printsiibid

Munitsipaliteetid sõltuvad väga palju sellest, kuidas riik on üles ehitatud. Kõik kodanikud kui kogukonna liikmed peavad olema võimelised kaasa aitama oma kommuuni arengule ja võtma aktiivselt osa kohalikust elust. Munitsipaliteetidel on kohustus anda oma kodanikele selleks võimalused.

Tõeline kohaliku omavalitsuse vabadus saab eksisteerida üksnes siis, kui elanikud on kindlalt otsustanud end ise valitseda ja kaitsta oma vabadusi totalitarismi kõigi vormide eest. Vastutustundega kodanikud peavad kinni pidama seadusest, kuid nad peavad ka individuaalselt või kollektiivselt tagasi lükkama alistumise omavoliliste kitsenduste ükskõik millisele vormile.

Seadus peab kaitsma munitsipaliteetide õigusi nende suhetes kõrgemate valitsemisorganitega ning munitsipaliteetides asuvate kodanike õigusi.

Definitsioonid

Kohaliku omavalitsuse vabadus peab olema määratud konstitutsioonis ja peab olema garanteeritud apelleerimine sõltumatu kohtu ees. Välja arvatud parlamendi juhtumid, ei tohi kohaliku omavalitsuse generaalsel organisatsiooni puudutavaid eelnõusid võtta vastu ilma eelneva konsultatsioonita kohaliku omavalitsuse esindusorganitega.

Munitsipaliteetid peavad andma kogu jõu, et olla kohalikes huvides. Seaduse piires peavad nad olema võimelised looma avalikke eeskirju.”

Laiemalt aktsepteerituna tekkis kohaliku omavalitsuse vabaduste rahvusvahelise kaitsmise idee siiski alles pärast seda, kui vastavat printsiipi oli tunnustanud ka Euroopa Nõukogu. Seda tehti 11. mail 1953. aastal Konsultatiivse Parlamentaarse Assamblee resolutsiooniga nr 37, kus avaldati lootust, et “*saabub päev, mil liikmesriikide munitsipaliteetidid võiksid regulaarselt kohtuda Euroopa Maja Assamblee istungisaalis, et vaadata läbi ühiseid probleeme*”. See soov täitus mõned aastad hiljem, kui Euroopa Nõukogus 1957. aastal asutati Euroopa Kohalike Omavalitsuste Konverents (*Conference of Local Authorities of Europe – CLAE*). Eesmärk oli kaasata Euroopa probleemide lahendamisse rohkem kohaliku omavalitsuse esindajaid. Konverentsi esimesel istungil 14. jaanuaril 1957. aastal kiideti heaks otsus nr 6 “*Kohaliku autonoomia kaitsest ja arengust*”. Üks olulisemaid seisukohti selles otsuses oli, et munitsipaliteetide regionaalne vabadus peab olema sätestatud riigi põhiseaduses ja neil peab olema tagatud õigus pöörduda sõltumatu kohtu poole.

29. aprillil 1960. aastal soovitas Konsultatiivne Parlamentaarne Assamblee (otsus nr 160) oma seadusandlikul komiteel luua uus konventsioon või protokoll Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni juurde kohaliku autonoomia kaitse ja arengu kindlustamiseks.

Euroopa Kohalike Omavalitsuste Konverents esitas 1968. aastal oma resolutsiooniga nr 64 (1968) kohaliku autonoomia printsiipide deklaratsiooni ning kutsus Ministrite Komiteed üles seda heaks kiitma. Seda deklaratsiooni loeti aga liiga üldsõnaliseks.

Regioonide positsioonide tugevnemine Euroopas ja üksikute regioonide (Trentino Itaalias, Baskimaa Hispaanias, Šotimaa Suurbritannias jmt) separatistlik tegevus tõi kaasa regioonidele suurema tähelepanu osutamise ka Euroopa Nõukogus. Selle üheks resultaadiks oli asjaolu, et 1975. aastal nimetati Kohalike Omavalitsuste Konverents ümber Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Alaliseks Konverentsiks (*Conference of Local and Regional Authorities of Europe – CLRAE*). Sellest alates on ka kasutusel ingliskeelne lühend CLRAE, kuigi 1994. aastast muudeti veelkord selle institutsiooni nime.

Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Alaline Konverents esitas oma 29. oktoobri 1981. aasta resolutsiooniga nr 126 (1981) juba paindlikuma dokumendina Euroopa kohaliku omavalitsuse harta eelnõu Ministrite Komiteele sooviga edastada see kohaliku omavalitsusega tegelevate ministrite 5. konverentsile Luganos 5.–7. oktoobril 1982. aastal. Veelkord vaadati harta läbi nende ministrite 6. konverentsil Roomas 1984. aasta 6.–8. novembril. 1985. aasta juunis kiitis Euroopa kohaliku omavalitsuse harta konventsioonina heaks Ministrite Komitee. Arvestades, et selle harta koostamise initsiatiiv tuli Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Alalise Konverentsi poolt, siis otsustati, et konventsioon avatakse alla kirjutamiseks selle Alalise Konverentsi 20. plenaaristungil 15. oktoobril 1985. aastal.

4. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta allakirjutamise järgne periood

Kõigepealt peab märkima Euroopa kohaliku omavalitsuse harta maailmajaost välja jõudnud mõju. Üsna selgelt inspireerituna selle harta tekstist võttis Rahvusvaheline Kohalike Omavalitsuste Liit⁸⁰ (*International Union of Local Authorities – IULA*), mille üks viiest põhieesmärgist on: “*Edendada kohalikke omavalitsusi kui demokraatia nurgakivi.*” 1993. aastal Torontos vastu uuenatud Kohalike omavalitsuste ülemaailmse deklaratsiooni, kus muuhulgas on märgitud:

“... arvesse võttes, et kohalik omavalitsus riikliku struktuuri lahutamatu osana, on kodanikele kõige lähemal asetsev valitsemistasand ja seega ka parimas positsioonis kaasamiseks neid nende endi elutingimusi puudutavate otsuste langetamise ja kasutamaks nende teadmisi ja võimeid arengu toetamiseks;

80 IULA liige on Eesti Linnade Liit taas 1995. aastast. Enne seda oli Eesti Linnade Liit IULA (õigupoolest tema eelkäija organisatsiooni) liige juba aastatel 1925–1940.

meenutades Inimõiguste deklaratsioonis tunnustatud põhimõtet, et rahva tahe on valitsuse võimu aluseks;...

arvestades, et kohalikul tasandil saab kõige paremini luua tingimusi harmoonilise ühiskonna loomiseks, millega kodanikud tunnevad oma ühtekuuluvust ja mille ees nad tunnevad vastutust;

rõhutades, et tugev kohalik omavalitsus tugevdab kogu rahvast, tagades efektiivsema ja demokraatlikuma riikliku poliitika;

arvestades, et detsentraliseeritud otsuste langetamine vähendab võimu koondamist keskusesse ning parandab ja kiirendab valitsuse tegevust, et ta stimuleerib kohalikku initsiatiivi, et ta päästab valla loova ja uuendava energia, annab elujõudu uutele institutsioonidele ja et ta suurendab tõenäosust, et teenused, mis on kord loodud, ka säilivad ja arenevad;... ”

1990. aastate alguseks teravnesid vaidlused Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Alalise Konverentsi nime ja koha üle Euroopa Nõukogus ning eelkõige tema võime üle esindada regioonide huve. Kuigi arvamused läksid kardinaalselt lahku, võitis tugevate regioonidega riikide (Austria ja Saksamaa oma liidumaadega, Hispaania ja Itaalia oma provintsidega jmt) tahe ning jätkati ühise institutsioonina, aga sisemiselt kahe kojana – Kohalike Omavalitsuste Kojana ning Regioonide Kojana. 14. jaanuaril 1994. aastal võttis Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee vastu otsuse moodustada Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress (*Congresse of Local and Regional Authorities of Europe – CLRAE; Congresse des Pouvoirs Locaux et Regionaux de l’Europe – CLRE; Kongress der Gemeinden und Regionen Europas – KGRE*). Sellega tagati ka juba paarikümne aasta jooksul omaseks saanud lühendi (CLRAE) jätkuv kasutamine. 2005. aastal otsustati selle institutsiooni nimes kasutada ka Euroopa Nõukogu, mistõttu nüüd on ta nimi Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress.

Kongressi delegaatideks võib valida ainult kas kohaliku ja regionaalse omavalitsuse üksuste volikogude liikmeid või neid, kes on otseselt aruandekohustuslikud vastava volikogu ees. Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste liitude delegatsioonid olid esmakordselt Strasbourgis 1993. aasta kevadel, kuid siis veel vaatleja staatuses. Sama aasta 14. mail võeti Eesti Vabariik Euroopa Nõukogusse ning sellest alates on meil Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressis alaline delegatsioon (kolm põhiliiget ja kolm asendusliiget), mille kohta lähem informatsioon sisaldub selles kogumikus Toomas Välimäe artiklis.

Oma esimese istungjärgu pidas ümberkorraldatud Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress 1994. aasta 31. maist kuni 3. juunini Strasbourgis. Osales 32 riiki 234 delegaadiga, teiste hulgas ka täisliikmetena Eesti esindajad. Juba kongressi esimese istungi 8. resolutsioonis peeti vajalikuks Euroopa regionaalse omavalitsuse (autonoomia) harta koosta-

mist. Kongressi neljandal istungjärgul 1997. aasta 3.–5. juunil kiideti heaks Euroopa regionaalse omavalitsuse (*the European Charter of Regional Self-Government*) harta, mis loodeti kõigepealt Euroopa Nõukogu 50. aastapäevaks (1999. aastaks) vastu võtta⁸¹. Kuna see ei õnnestunud, siis järgmise tähtajana seati 2002. aastal Soomes toimuv Euroopa Nõukogu kohalike ja regionaalsete omavalitsustega tegelevate ministrite 13. konverents. 2005. aastal Budapestis Euroopa Nõukogu kohalike ja regionaalsete omavalitsustega tegelevate ministrite järjekordsel konverentsil lükati regionaalse omavalitsuse regulatsiooni väljatöötamine veel aastateks edasi. Õigupoolest on vaidlused Euroopa regionaalse omavalitsuse harta vms regulatsiooni sisu osas aja jooksul pigem teravnenud ja on leitud, et regionaalsel tasandil on riikidevahelisi ühiseid printsiipe hoopis raskem leida ja formuleerida kui kohalikul tasandil.

Kokku oli 2006. aasta alguseks Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressil 46 riigist 315 liiget ning 315 asendusliiget, kes kõik on enam kui 200 000 kohaliku omavalitsuse üksuse valitud esindajad, kus elab üle 800 miljoni inimese.

Olukorras, kus Euroopa Nõukogu ulatub Islandilt Sahhalinini ja Norrast Sitsiiliani ning harta peab sobima kõigi nende alade kogukondadele, kaalutaksegi harta moderniseerimist. Teisest küljest on Euroopa kohaliku omavalitsuse harta alusel ja eeskujul 1990. aastate teisest poolest koostamisel Maailma kohaliku omavalitsuse harta.

1996. aastal Istanbulis toimunud ÜRO Inimasustuse II konverentsi (HABITAT II) järgselt moodustatud ÜRO Inimasustuse Keskus (CNUEH-Habitat) ja Linnade ja Valdade Koordinatsiooni Maailma Liit (WACLAW) allkirjastasid 1998. aastal omavahelise koostöö tulemusel sündinud Maailma kohaliku omavalitsuse harta eelnõu. Seda arutati 8 regionaalsel konverentsil, kus osales üle 100 riigi ja enam kui 50 riigi keskvalitsuse esindajad. Paraku mõned riigid (suurematest Hiina ja USA) lükkasid selle eelnõu tagasi. 2002. aastal võeti Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi poolt vastu otsus nr 138, mis käsitles Maailma kohaliku omavalitsuse harta teist (parandatud ja täiendatud) eelnõud. Paraku oldi otsuses taas sunnitud tõdema, et osa riike leiavad nagu rikutaks sellega nende suveräänsust ja surutakse peale poliitilist mudelit, mis neile ei sobi. Pole vast tähtsusetu taas märkida, et kui 1985. aastal Euroopa kohaliku omavalitsuse harta heaks kiideti, siis olid Euroopa Nõukogus ainult Lääne-Euroopa riigid, aga nüüdseks ulatub see territoorium nagu märgitud Vaikse ookeanini.

Euroopa Nõukogu keskseks dokumendiks on 1950. aastal vastuvõetud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Ülejäänud

81 S. Mäeltsemees. Euroopa regionaalse omavalitsuse harta. Eesti Vabariigi Riigikantselei, Eesti Haldusjuhtimise Instituut. Kohaliku omavalitsuse teatmik IV valla- ja linnasekretäriale, Tallinn 1999, lk 10-32

konventsioonide hulgas on oma ulatuslikkuse ja universaalsuse seisukohalt tähtsaim Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Kui Euroopa kohaliku omavalitsuse harta on meil vähemalt nimetusena hästi tuntud, siis kahjuks oluliselt vähem ollakse kursis Euroopa Nõukogu teiste territoriaalse omavalitsuse konventsioonide ja hartadega. Nendeks on:

1. Territoriaalsete kogukondade ja võimuorganite vahelise piiriülese koostöö Euroopa raamkonventsioon (*the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*) 1980. aastast (võeti vastu Madridis 21. mail 1980) ja selle lisaprotokoll 1995. aastast, mis soodustab ja võimaldab riikidevahelisi kokkuleppeid naaberpiirkondade ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahel sellistes küsimustes nagu piirkondlik areng, looduskaitse ning teenindamise parandamine. Konventsioon jõustus 1989. aastast.

2. Välismaalaste kohalikul tasandil avalikus elus osalemise konventsioon (*the European Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*) 1992. aastast, mille eesmärk on saavutada suurem ühtsus EN liikmesriikide vahel, et kaitsta ja ellu viia nende ühispärandiks olevaid ideale ja põhimõtteid ning soodustada inimõigusi ja põhivabadusi austades nende majanduslikku ja sotsiaalset edenemist.

3. Regionaal- või vähemuskeelte Euroopa harta (*the European Charter for Regional or Minority Languages*) 1992. aastast, mille eesmärk on mitte lihtsalt ära hoida väikerahvaste ja regionaalsete keelte väljasuremist vaid säilitada neid Euroopa kultuuripärandi unikaalse koostisosana ja hoopis laiendada nende kasutamist koolides, kultuuri- ja ühiskonnaelus ning massiteabes.⁸²

4. Euroopa maastikualade kaitse konventsioon (*the European Landscape Convention*) 2000. aastast esitab avaliku võimu organitele nõude töötada kohalikul, regionaalsel, riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil välja Euroopa maastikualade kaitse, haldamise ja planeerimise põhimõtted ja meetmed.

5. Euroopa linnade harta (*the European Urban Charter*) 1992. aastast, mis defineerib kodanikuõigusi Euroopa linnades ning annab praktilisi suuniseid heaks linnajuhtimiseks, hõlmates elamuehitust, linnaarhitektuuri, transporti, energiavarustust, sporti ja puhkust, keskkonna saastamist ja tänavajulgeolekut.

6. Noorte kohalikus ja regionaalses elus osalemise harta (*the Charter on the Participation of Young People in Municipal and Regional Life*) 1992. aastast, mis annab suunised, julgustamaks noori osalema neid mõjutavate otsustuste langetamisel ja sotsiaalsetes muudatustes, mis leiavad aset nende tänaval, lähiümbruses, kohaliku omavalitsuse üksuses või regioonis

Euroopa Nõukogu liikmesriikide planeeringuministrite konverentsil 20. mail 1983. aastal Hispaania linnas Torremolino³ es võeti vastu Euroopa ruu-

82 V. Olle. Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu, Iuridicum, 2001, lk 27.

milise/regionaalse planeerimise harta (tuntud ka kui Torremolinos harta). Sellega toodi sisse termin ruumiline planeerimine (*spatial planning*). Kui varasem suuremate territooriumide planeerimine, mis oli välja kasvanud arhitektuursest planeerimisest (linnaplaneerimisest), oli suhteliselt puhtalt territoriaalplaneerimine, siis hartas leidis kajastamist selleks ajaks praktikas välja kujunenud kogemus, et laiema territooriumi planeerimine ei ole võimalik ilma sotsiaalsete, majanduslike, keskkonnakaitseliste ja kultuuriliste aspektide tasakaalustatud käsitlusega. Sellist, varasemaga võrreldes interdistsiplinaarsemat lähenemist, kus territoriaalplaneerimine ühildati sotsiaalmajandusliku arengu prognoosimisega hakati nimetama ruumiliseks planeerimiseks.

Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress otsustas 1990. aastatel seada sisse Euroopa kohaliku omavalitsuse harta monitooringu. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee andis selle ülesande oma otsusega (2000) 1 täielikult Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi pädevusse. 2000. aastal viidi läbi ja esitati Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressile ettekanne (selle koostas Suurbritanniast Owen Masters) kohaliku demokraatia olukorra kohta Eestis.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja tema eelkäija – Euroopa kohaliku omavalitsuse vabaduste harta on oluliselt mõjutanud Euroopa kohaliku omavalitsuse korraldust ja arengut. Kui 1980. aastate lõpus algas demokraatiseerumine Kesk- ja Ida-Euroopa ning Balti riikides, siis kujunes Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee ja Parlamentaarse Assamblee seisukohaks, et uued Euroopa Nõukogu liikmesriigid peavad Euroopa kohaliku omavalitsuse harta tingimata ratifitseerima. Õigupoolest sai just nüüdsest Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast suure poliitilise ja rakendusliku tähtsusega dokument.

Euroopa põhiseaduse lepingu ettevalmistamisel tehti Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi ja tema institutsioonide (nt Kongressi juurde moodustatud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ekspertide grupi⁸³) poolt ettepanekuid, et Euroopa kohaliku omavalitsuse harta võiks koos 1950. aastast pärineva Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga saada Euroopa põhiseaduse lepingu lisaks. Kuigi see ettepanek ei realiseerunud võib tõdeda, et Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu kohaselt peab oluliselt tugevnema regionaalse ja kohaliku omavalitsuse roll selles maailmajaos.

83 1994. aastast on Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi juurde moodustatud igast Euroopa Nõukogu liikmesriigist (eelkõige ülikoolidest) ühe põhiliikmeka ja ühe asendusliikmeka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ekspertide grupp.

Euroopa Konvendi poolt konsensuse alusel 13. juunil ja 10. juulil 2003. aastal vastu võetud Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõus on III jaotis “*Liidupädevus*” ja seal on artikkel 9 “*Aluspõhimõtted*”, mille punkt 1 kohaselt “*liidu pädevuse teostamist reguleerivad subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõte*” ning punkt 3 “*liidu institutsioonid kohaldavad subsidiaarsuse põhimõtet vastavalt põhiseadusele lisatud protokollile.*”.

5. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta struktuur

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta on kolmeosaline. Esimeses osas on sisulised sätted, milles esitatakse kohaliku omavalitsuse põhimõtted. Selles piiritletakse vajadus kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku ja õigusliku aluse järele, määratletakse kohaliku omavalitsuse mõiste ja kehtestatakse kohalike omavalitsuste võimu laadi ja ulatust korrastavad põhimõtted.

Edasised artiklid käsitlevad kohalike omavalitsuste võimupiiride kaitset, tagades, et nendel organitel on iseotsustusõigus oma haldusstruktuuride osas ja et pädevad töötajad on neile kättesaadavad, ja määratledes valitava kohalikul ametikohal olemise tingimused. Kahe tähtsa artikliga püütakse piirata kohalike omavalitsuste tegevuse halduslikku järelevalvet ja tagada, et nende käsutuses on piisaval hulgal rahalisi vahendeid tingimustel, mis ei kahjusta nende põhilist iseseisvust. Selle osa ülejäänud sätted käsitlevad kohalike omavalitsuste õigust teha koostööd ja moodustada ühendusi ning kohaliku omavalitsuse kaitset kohtulikule kaitsele tuginemise õiguse kaudu.

II osa sisaldab mitmesuguseid sätteid, mis käsitlevad hartaga liitunud riikide võetud kohustuste ulatust. Oluliste põhimõtete kaitsmise ning liikmesriikide õiguslike ja korralduslike iseärasuste arvesse võtmiseks vajaliku paindlikkuse vahel tõepärase tasakaalu tagamise soovi kohaselt võimaldab II osa hartaga liitunudel jätta selgesõnaliselt teatavad sätted välja harta nende sätete hulgast, mida nad käsitlevad endale täitmiseks kohustuslikuna. Niisiis on tegu vastastikuse järeleandmisega ühelt poolt selle vahel, et tunnustatakse asjaolu, et kohalik omavalitsus mõjutab riigi enda ülesehitust ja korraldust, mis on keskvalitsuse üheks põhimureks, ja teiselt poolt selle vahel, et püütakse kaitsta vähimaid aluspõhimõtteid, mida tuleb järgida igas demokraatlikus kohaliku omavalitsuse süsteemis. Pealegi saab hartaga liitunute kohustusi hiljem täiendada igal ajal, kui asjakohased takistused on kõrvaldatud.

Hartas sätestatud kohaliku omavalitsuse põhimõtteid võidakse kohaldada iga tasandi või igat liiki kohalike omavalitsuste suhtes kõikides liikmesriikides ja tõe poolest, vajalike kohandustega, ka piirkondliku tasandi võimuorganite suhtes. Erijuhtude arvesse võtmiseks võivad hartaga liitunud jätta teatavad võimuorganite liigid harta kohaldamisalast välja.

Hartaga ei nähta ette organit selle rakendamise järele valvamiseks, vaid nõutakse üksnes, et hartaosalised esitakse kogu asjakohase teabe harta täitmiseks võetud seadusandlikest ja muudest meetmetest. Kaaluti küll Euroopa sotsiaalharta omale sarnaneva rahvusvahelise järelevalvesüsteemi loomist, kuid siiski leiti, et on võimalik läbi ajada keerulise järelevalvemehhanismiga, arvestades et tegutseb Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress, kes suhtleb otse Ministrite Komiteega, mis läbi tagatakse piisav poliitiline järelevalve selle üle, kas hartaosalised täidavad harta nõudeid.

Teksti viimane osa sisaldab lõppsätteid, mis sarnanevad nendele, mida tavaliselt kasutatakse Euroopa Nõukogu heakskiidul koostatud riikidevahelistes kokkulepetes.

Harta preambul annab võimaluse harta sissejuhatuses rõhutatud põhipunktide esiletoomiseks. Need on peamiselt: 1) kohaliku omavalitsuse eriti oluline panus demokraatia arendamiseks; 2) tõhusaks haldamiseks ja võimu detsentraliseerimiseks; 3) kohaliku omavalitsuse tähtis osa Euroopa ülesehitamisel; 4) kohaliku omavalitsuse vajadus olla demokraatlikult moodustatud ja omada võimalust kasutada laiaulatuslikku autonoomiat.

Harta artikkel 12 lubab mööndusi, mille kohaselt kõik lepinguosalisel kohustuvad järgima harta I osas vähemalt kahtekümmet lõiget, kusjuures vähemalt kümme neist valitakse järgnevate lõigete hulgast: artikkel 2; artikkel 3, lõiked 1 ja 2; artikkel 4, lõiked 1, 2 ja 4; artikkel 5; artikkel 7, lõige 1; artikkel 8, lõige 2; artikkel 9, lõiked 1, 2 ja 3; artikkel 10, lõige 1; artikkel 11. Artikkel 1 väljendab osapoolte üldist kohustust järgida kohaliku omavalitsuse põhimõtteid vastavalt harta I osale (artiklid 2–11), harta 12. artiklis ettenähtud ulatuses. Meie Riigikogu nagu ka Leedu parlament on ratifitseerinud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta täielikult. Läti parlament jättis ratifitseerimata harta artikli 9 lõike 8.

6. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja demokraatia

Kohaliku omavalitsuse näol on tegemist üksikisikule kõige lähemal asuva avaliku võimuga. Mõningates Lääne-Euroopa riikides tehtud küsitlused näitavad, et 80% kodanike igapäevastest pöördumistest ametiasutuste poole on seotud kohaliku omavalitsusega.

See on probleemi üks külg. Teisest küljest tuleb tõdeda, et kohalik omavalitsus kaotab kohalike elanike osaluseta oma sisulise tähenduse. Harta artikkel 3 lg 2 näeb teatavasti ette, et kohaliku omavalitsuse „õigust kasutavad otsestelt, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud nõukogu (volikogul) või esinduskogul liikmed. Antud nõukogul (eesti keeles võiks olla tõlgitud volikogul) või esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid. See tingimus ei tohi mingil moel mõjutada kodanike võimalust

pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid (rahvahääletusi) ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud.“

Kuidas hinnata Eestis kohaliku demokraatia olukorda? Kahtlemata positiivsest küljest iseloomustab seda asjaolu, et 2005. aasta oktoobris toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kandideeris 227 vallas või linnas 3 111 volikogu liikme kohale 14 656 inimest ehk keskmiselt 4,5 inimest ühele kohale. Sellest võiks järeldada, et erinevate sotsiaalsete gruppide esindatus oma koduvallas, -linna arendamisel on tagatud. Paraku valimisaktiivsus on langenud. Lisada võib tabelis 4 toodud andmetele veel, et 1989. aasta kohalikel valimistel osales Eestis koguni 74% hääleõiguslikest isikutest. Meid ei tohiks lohutada teadmine, et ka Skandinaavia riikides on valimisaktiivsus langenud.

Tabel 4

Elanike osavõtt kohaliku volikogu valimistest mõningates riikides

Aasta	Eesti	Norra	Rootsi	Soome	Taani
1991		66,0			
1992				70,9	
1993	52,6				71,2
1994			84,4		
1995		62,8			
1996	52,5			61,3	
1997					70,1
1998			78,6		
1999	49,8	60,4			
2000				55,9	
2001					85,0
2002	52,5		77,9		
2003		????			
2004				58,6	
2005	47,0				

Igal juhul sunnib valimisaktiivsuse vähenemine Eestis kogu taasiseseisvumisjärgse aja madalaimale tasemele mõtlema nii põhjustele kui ka kohaliku demokraatia muudele vormidele. Põhjuste osas tuleb järeldada, et suur osa inimesi pole teadvustanud, mida tähendab kohalik omavalitsus? Võiks ehk arusaadavamalt ja mitte valitsuse keskselt öelda – mida tähendab omavalitsimine?. Kohaliku demokraatia tagamise muudest vormidest tuleks rohkem

kasutada rahvaküsitlusi ja vähemalt väiksemates valdades ja linnades rahvakoosolekuid. Selles osas on kindlasti positiivne samm 2002. aastast seadustatud kohustuslik iga-aastane rahvakoosolek väikesaartel. Võib öelda, et see oli nagu edasimineku minevikku, sest rahvakoosolek on sajandeid olnud meie väikesaartel kasutusel. 1866. aasta vallaseadus aga sätestas tähtsaima kohaliku omavalitsuse organina vähemalt üks kord aastas toimuva vallaelanike üldkoosoleku. Lisaks eeltoodud võimalustele on meil vähe kasutatud mujal Euroopas tavapäraseid teatud sotsiaalsete gruppide (õpilased, pensionärid, ettevõtjad jm) nõukodasid.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus 20. oktoobrist 2004. aastast kohalike ja regionaalsete võimuorganite piiride muutmise kohta on elanike aktiivsuse tõstmise vahendina nähtud e-omavalitsust ja kohaliku omavalitsuse üksuse sisemist detsentraliseerimist: „*E-omavalitsus suudab mõjutada ühelt poolt kohalike ja piirkondlike võimuorganite suuruse ja teiselt poolt teenuste korralduse ning kohaliku ja regionaalse demokraatia vabehelise seoseid. Vajadus kapitali ja inimressursi järele e-omavalitsuse loomisel nõuab laialtulatavalt ühist tegutsemist. Samas loob e-omavalitsus võimalused kodanikuosaluse suurendamiseks... Suurtes pealinnapiirkondades võib sisemine võimu ja ülesannete hajutamine (nt valitud organid linnaosatasandil) soodustada elanike osalemist.*“

Kohaliku omavalitsuse õigusi peavad ellu viima demokraatlikult moodustatud võimuorganid – esinduskogud, millega harta artikkel 3 lg 2 kohaselt võivad, kuid (NB!) ei pea kaasnema täidesaatvad organid, mis on esinduskogule aru andvad. Igal juhul tuleb aga tagada elanikele vahetu demokraatia võimalused. 1990. aastatel laienes Euroopas vallavanema/linnapea otsevalimine. 2000. aastal valiti elanike poolt otse nt Londoni linnapea. Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressil on avaldatud arvamust, et kohaliku omavalitsuse täidesaatva organi juhi valimine vajaks mingisugust Euroopa Nõukogu regulatsiooni.

7. Riigi keskvoimu ja kohaliku omavalitsuse seoseid

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 4 lg 6 kohaselt „*kohalike võimuorganitega konsulteeritakse õigeaegselt ja sobival viisil kõigi neid otseselt puudutavate küsimuste planeerimise ja otsustamise osas niipalju kui võimalik.*“ Tekst näitab, et konsultatsiooni ajastamine ja viis peaksid olema sellised, et kohalikul omavalitsusel oleks reaalne võimalus seda mõjutada, samal ajal nõustudes sellega, et erandlikud olukorrad võivad välistada konsulteerimise nõude, eriti pakilistel juhtudel. Selline konsultatsioon peaks aset leidma otseselt asjaomase võimuorgani või võimuorganitega, või kaudselt nende osapoolte vahendusel, kui küsimusega on seotud mitmed võimuorganid.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 20. oktoobri 2004. aasta soovitustes kohalike ja regionaalsete võimuorganite piiride ja/või struktuuri muutmise kohta on märgitud: „*liikmesriikide valitsustel, kui võetakse ette kohalike ja/või piirkondlike võimuorganite piiride ja/või struktuuri muutmine:* 1) *teha põhjalikud ettevalmistused valitsevate õiguslike ja rakenduslike eelduste kindlaks tegemiseks ja arvesse võtmiseks;*

2) *tagada hästitoimivate otsustamismenetluste olemasolu, mille aluseks on sujuv asutuste vaheline dialoog;*

3) *töötada välja üksikasjalik plaan ja täpselt määrata kohustused reformi teostamiseks, sealhulgas juhtimiseks, samuti korraldada plaani järjekindel jälgimine;*

4) *viia läbi laiaulatuslik ja erapooletu tulemuste hindamine ja pidevalt teavitada asjaomaseid kohalikke ja/või regionaalseid omavalitsusi; Lisaks peavad riigid vajadusel tagama, et reformi eesmärgid, meetodid ja tulemused on kooskõlas nende kohustustega, mis tulenevad Euroopa regionaalsete või vähemuskeelte harta artikli 7 lõike 1 punktist b ning vähemusrühvuste kaitse raamkonventsiooni artiklist 16.*

1. *Põhjalik ettevalmistus eeldab alljärgneva teadmist:*

- *probleemide sõnastamise viis on olemuslikult seotud võimalike leitavate lahendustega;*

- *kohaliku ja/või regionaalse omavalitsuse mis tahes süsteemi suhtes kehtib 5 põhilist parameetrit (need on märgitud eespool);*

- *need parameetrid on vastastikku seotud ja seega mõjutab ühe muutmine üht või mitut parameetrit;*

- *huvigruppide ja muude reformiga seotud osapoolte hulgas peab eksisteerima vähemalt teatav üksmeel, mis võimaldab seada reformile kindlad sihid.*

2. *Muutuste kavandamise lähtekohaks peaks olema eesmärgi seadmine suuruse või pädevuste osas. Kui selline eesmärk puudub, on tagajärjeks tõenäoliselt võimetus täpselt sõnastada selge tegevusstrateegia.*

3. *Mis tahes reformikava aluseks peaks olema kõikehaarav käsitlus või teooria eri valitsemistasanditest ja nende koostoisest riigis (kavand), nii antud hetke seisuga kui ka pärast reformi lõppemist.*

4. *Kindlat analüüsimist vajab laiem sotsiaalmajanduslik olukord, milles reform peab toimuma, eriti majanduslikud tingimused ning elanikkonna jagunemine kogu territooriumil.*

5. Kui kohalikud ja regionaalsed võimuorganid ei suuda pakkuda selliseid teenuseid sellisel viisil, nagu kodanikud nõuavad või kui demokraatia on nõrk, võib see õonestada nende võimuorganite õiguspärasust. Seepärast tuleks reformi eeltingimuste analüüsimisel käsitleda:

- tõhususe ja tegutsemisvõime küsimusi;
- demokraatlikku õiguspärasust, sealhulgas valimiste mõju;
- küsimusi, mis puudutavad üksmeele saavutamise võimet ning kogukondliku ühtekuuluvustunde säilitamist või loomist;

Tuleks hoolikalt hoiduda valmisringkondade ebaõiglasest muutmisest või isegi sellisele muutmisele viitavast tegevusest...

14. Reformi, mille aluseks on reformitavate kohalike ja regionaalsete võimuorganite vabatahtlik osalemine, tuleks eelistada olukorrale, kus kõrgem võimuorgan kasutab oma seaduslikku võimu asjaomase tasandi tahte vastaselt.“

Kohaliku omavalitsuse õiguste kaitse sisaldub ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklis 9 lg 6, mille kohaselt „kohalike võimuorganitega konsulteeritakse, kuidas ümberjaotatavad rahalised vahendid neile eraldada.“ Positiivsena väärib siin märkimist, et juba 1994. aastast toimuvad läbirääkimised Vabariigi Valitsuse ministeeriumide vahelise komisjoni ning Omavalitsusliitude Koostöökogu vahel, kus olulisel kohal on küll eelarve temaatika, kuid ka paljud muud küsimused, sh avaliku halduse ülesannete jagamisel riikliku juhtimise ja kohaliku omavalitsuse vahel.

8. Kohaliku omavalitsuse majanduslik autonoomia Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas

Eelkõige sisalduvad kohaliku omavalitsuse majandusliku autonoomia printsiibid harta artiklis 9 „Kohalike võimuorganite rahalised vahendid“.

Artikli 9 lg 1 kohaselt „kohalikel võimuorganitel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada.“ Eesmärk on tagada, et kohalikult omavalitsuselt ei võeta vabadust kindlaks määrata kulutuste prioriteete.

Artikli 9 lg 2 näeb ette, et „kohalike võimuorganite rahalised vahendid on vastavuses neile põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega“. See eeldab, et kohalikule omavalitsusele kättesaadavate finantsressursside ja nende poolt täidetavate ülesannete vahel peab olema adekvaatne seos. Vastav seos on eriti tugev funktsioonide osas, mis on neile spetsiaalselt ülesandeks tehtud.

Eestis ilmselt üks enim põhimõtteliselt vastandlikke seisukohti on seotud kohalike maksudega. Harta artikkel 9 lg 3 kohaselt „vähemalt osa kohalike

võimuorganite rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata.”

Riigikontrolli Peakontrolöri 18. jaanuari 2000. aasta otsuses on aga märitud, et Eesti on liiga väike kohalike maksude kehtestamiseks. Ometi tuleb maksustamisõigust lugeda igasuguse omavalitsuse (kiriku- jms omavalitsuse) möödapääsmatuks eeltingimuseks. Pole ka tähtsusetu märkida, et Eestis on kohalike maksude osatähtsus valdade ja linnade tulubaasis Euroopas üks väiksemaid (tabel 5).

Tabel 5
Kohalike maksude osatähtsus (%des) mõningate riikide kohaliku eelarve tuludes⁸⁴

Riik	Osatähtsus (%des)
Albaania	2,5
Bulgaaria	1,0
Eesti	0,1
Leedu	6,4
Norra	47,5
Rootsi	56,0
Saksamaa	35,0
Taani	52,2
Euroopa Nõukogu riikides keskmiselt	25,7

Kuna vastavalt põhiseadusele saab kohalikke makse kehtestada vastavalt seadusele, siis on Riigikohus tunnistanud põhiseaduse vastaseks mitmed meie volikogude poolt kehtestatud tasud (Tallinna vanalinna sissesõidu tasu, Narva linnas transiittranspordi platsi kasutamise tasu, Tallinna kesklinnas tänavakaubanduse kauplemiskohtade tasu). Taolisi makse ei näe ette kohalike maksude seadus. Aga kahtlemata vajab kohalike maksude temaatika põhjalikke majandus- ja halduspoliitilisi analüüse. Võib isegi väita, et majandus- ja halduspoliitika seisukohad selles küsimuses on vastuolulised. Majanduslikust seisukohast võib kohalike maksude kehtestamine Eesti taolises väikeriigis olla ebaotstarbekas, kuid halduspoliitiliselt on kohalike maksude õiguslik võimaldamine möödapääsmatu.⁸⁵

84 The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities. Strasbourg, 27. April 1998 (Application of Articles 9 and 4, paragraphs 4 and 5, of the European Charter of Local Self-Government). Rapporteur: Jean-Claude Frecon. CPL (5) 4, Part II, pp 38-39

85 Sulev Mäeltsemees. Wirtschafts- und Verwaltungspolitik – Zusammenhänge und Gegensätze. Beiträge der XIII wissenschaftlichen und ausbildenden Konferenz. Berliner Wissenschaftsverlag 2005, S. 420-427

Maksustamise eesmärk on lisaks sotsiaalmajanduslike ülesannete täitmise finantseerimisele ka aktiivse majanduspoliitika teostamine. Harta artikkel 9 lg 4 kohaselt *“rahandussüsteem, millele tuginevad kohalike võimuorganite rahalised vahendid, peab olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, et pidada sammu neile pandud ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegeliku muutmisega.”* Harta seletuskirja kohaselt teatud maksud või kohaliku omavalitsuse finantseerimise allikad on oma loomu või praktiliste põhjuste tõttu suhteliselt raskesti mõjutatavad inflatsiooni ja muude majanduslike tegurite poolt. Ülemäärane sõltuvus sellistest maksudest või allikatest võib kohalikud võimud viia raskustesse, kuna teenuste osutamise kulud on otseselt mõjutatavad majanduslike tegurite arengust.

Väiksemate rahaliste vahenditega valdade ja linnade kaitseks on vaja rakendada teatud rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebaühtlast jagunemist. Seejuures ei tohi need mehhanismid või meetmed kahandada kohalike võimuorganite otsustamisvõimet oma volituste piires. Harta artikkel 9 lg 5 kohaselt *“väiksemate rahaliste vahenditega kohalike võimuorganite kaitseks on vajalik rakendada rahalise ühtlustamise mehhanisme või analoogilisi meetmeid, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebaühtlast jagunemist. Need mehhanismid või meetmed ei kahanda kohalike võimuorganite otsustamisvõimet oma volituste piires.”* Harta seletuskirjas märgitakse, et erinevate finantsvõimalustega valdade ja linnade rahalise ühtlustamise eesmärk on neis sarnasemate elamistingimuste (teenuste pakkumise) saavutamise, mitte aga kohaliku omavalitsuse üksuste eripära kõrvaldamine või nende otsustamisvabaduse piiramine või koguni kaotamine.

Rahaliste vahendite ümberjaotamisele peavad eelnema konsultatsioonid kohaliku omavalitsuse üksustega nagu seda näeb ette juba viidatud harta artikkel 9 lg 6.

Kohaliku omavalitsuse organite jaoks iseseisvate majanduslike otsustuste tegemiseks peavad neile ümberjagatavad vahendid olema mitte sihtotstarbelised, vaid üldotstarbelised. Nii nagu seda näeb ette ka harta artikkel 9 lg 7: *“Kui võimalik, ei seostata kohalikele võimuorganitele eraldatavaid toetusi konkreetsete projektide finantseerimisega. Toetuste saamine ei võta kohalikult võimuorganilt ära tema põhivabadust tegutseda oma jurisdiktsiooni piires omal äranägemisel.”* Harta seletuskirja kohaselt on teise lause eesmärk tagada, et erieesmärkideks saadud toetus ei kahjusta kohaliku võimu vabadust kasutada otsustusvõimet oma pädevuse piires.

Kohalikule omavalitsusele on tähtis võimalus kasutada laenu raha kapitali investeerimiseks. Selles osas on ka harta artiklis 9 lg 8 märgitud, et *“laenu võtmiseks kapitali investeerimise otstarbel on kohalikel võimuorganitel juurdepääs riiklikule kapitaliturule seadusega lubatud piires.”*

Lisaks harta printsiipidele on oluline teada, et 2004. aasta 8. jaanuaril võeti Euroopa Nõukogu Ministrite Komitees vastu eraldi soovitus, mis käsitleb finantsjuhtimist ja eelarve haldamist kohalikul ja regionaalsel tasandil. Märgitakse, et *“soovitus on suunatud keskvõimuorganitele, kes vastutavad õigusliku raamistiku määratlemise ning järelevalve eest kohalike või regionaalsete võimuorganite tegevuse üle. Keskvalitsustel on soovitatud kohaliku ja regionaalse tasandi finantsjuhtimise ja eelarve haldamise poliitika väljatöötamisel võtta aluseks järgmised põhimõtted:*

- a) kooskõla tagamine riikliku majanduspoliitika makromajanduslike eesmärkidega;*
- b) kohalike ja regionaalsete võimuorganite majandusliku stabiilsuse loomine ja kindlustamine;*
- c) elanikkonnale pakutavate teenuste kuluefektiivsuse taotlemine;*
- d) otsuste avatuse ja otsuste eest vastutuse tagamine.*

Soovitustes on üldpõhimõtetena märgitud:

1. Kohalikul või regionaalsel võimuorganil peaks riikliku majanduspoliitika raames olema õigus saada ettenähtavaid vahendeid, mida ta võib vabalt käsutada ning mis on samaulatuslikud tema pädevuse ja kohustustega ning võimaldavad tal oma pädevust tulemuslikult teostada.

2. Kohaliku ja regionaalse omavalitsuse üldise rahandussüsteemi eesmärgiks peaks olema sobiva tasakaalu leidmine tulusiirete vahel, kus ühel pool on toetused ja osa riiklikest maksudest ning teisel pool kohalikud maksud ja koormised. Selline tasakaal peaks looma võimalused kulude ja tulude mahu kohandamiseks kohalikele rõhuasetustele ning ühtlasi tagama, et kohalikke teenuseid osutataks siiski nõutaval tasemel, olenemata kohaliku või regionaalse võimutasandi rahalistest võimalustest.

3. Kõrgemalseisvad võimuorganid, kelle otsuste täitmine toob kohalikele ja regionaalsetele võimuorganitele kaasa täiendavaid kulutusi, peaksid kindlustama nende kulude katmise uute rahaliste vahendite, näiteks täiendavate eelarvevahendite, muutuvate tulusiirete või muude rahaliste vahendite arvel.

4. Seadusega tuleks kehtestada kohalike ja piirkondlike eelarvete koostamise, vastuvõtmise, täitmise ning täitmise kontrollimise reeglid, samuti reeglid eelarvete pikaajaliseks usaldusväärseks ja tasakaalustatud haldamiseks.“

9. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja kohaliku omavalitsuse õiguste kaitse

Seda probleemi on otstarbekas käsitleda kahest aspektist. Ühest küljest on hartas otsesed printsiibid. Harta artikkel 11 on *„Kohaliku omavalitsuse õiguslik kaitse“*, kus on märgitud, et *„kohalikel võimuorganitel on õigus taot-*

leda õiguslikku kaitset, et kindlustada oma volituste vaba kasutamine ning põhiseaduses või seadusandluses sätestatud kohaliku omavalitsuse põhimõtete täitmine.“. Eestis võib vastavalt 13. märtsil 2002. aastal vastu võetud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-le 7 kohaliku omavalitsuse volikogu esitada taotluse Riigikohtule tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

Age üldisemalt lähenedes on Euroopa kohaliku omavalitsuse hartal olnud väga suur tähtsus Eesti avaliku halduse toimimises. Käesolevas kogumikus iseloomustavad öeldut asjakohased artiklid põhiseaduslike institutsioonide esindajatelt. Siinkohal võib kokkuvõtlikult öelda, et sageli võib Riigikogu stenogrammidest lugeda erinevates valdkondades eelnõude menetlemisel viiteid Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale. Silmapaistva panuse omavalitsusmõtte arendamises seonduvalt harta printsiipidega on andnud Riigikohus ja Õiguskantsler. Olulisele kohale on harta tõusnud Riigikontrollis, sealhulgas eriti seonduvalt Riigikontrolli seaduse muutmisega 2004. aastast.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta on olnud tõhus avaliku halduse võimaliku tsentraliseerimise vastane vahend kohaliku omavalitsuse üksustele ja nende liitudele. Tagab ju Põhiseaduse § 123 “*Kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.*”

Tänu hartale loetakse tänapäeva Euroopa avaliku halduse kohustuslikuks osaks demokraatlikel alustel ja tõhusalt toimivat kohalikku omavalitsust. Koostoimes meie põhiseaduse normidega annavad Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kui demokraatlike riikide mitmekesisest kogemust üldistava rahvusvahelise lepingu normid Eesti kohalikule omavalitsusele kindla õigusliku aluse ja tagavad ka selle kaitse.

Kohaliku omavalitsuse taastamine Tallinnas

Sulev Mäeltsemees

8. augustil võttis ENSV Ülemnõukogu vastu Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseaduse (ÜN ja VT, 1989, 26, 346), mis nägi ette Tallinnas 80 saadiku valimise.

Selle valimisseaduse oluline säte, mis hiljem kujundas ka Tallinna Linnavolikogu suuruse, oli see, et valimised tunnistati valimisringkonnas mittetoimunuks, kui hääletamisest võttis osa alla poole valijate nimekirjadesse kantud valijatest. Neljas Tallinna valimisringkonnas: nr. 7 (Kopli), nr. 14 (Ülemiste), nr. 15 (Uus-Pae) ja nr. 20 (Maardu) valimisi 20. detsembril 1989. aastal ei toimunud, kuna hääletamisest võttis osa alla 50% valijate nimekirjadesse kantud valijatest. Oluline mõju sellele oli nn. Interliikumise tegelastel, kes levitasid eelmärgitud lendlehti üleskutsega mitte osaleda valimistel.

Valimistel oma nimekirjadega osalenud Rahvarinne, Töökollektiivide Liit, Muinsuskaitse Selts, Arstide Liit, Naisliit, Kristlik-Demokraatlik Liit, Demokraatlik Tööerakond, Sõltumatu Infokeskus, Rahvuste Ühendus, „Res Publica“, Roheline Partei ja „Memento“ moodustasid Tallinna Valimisliidu, mille nimekirjas oli 64 kandidaati, kellest hiljem osutusid valituks 32 inimest.

14. detsembril 1989 kuulutas Tallinna Linna Valimiskomisjon välja kordusvalimised nendes Tallinna ja Maardu valimisringkondades, kus 10. detsembri valimised loeti vähese osavõtu tõttu mittetoimunuks. 27. jaanuaril 1990 nähti ette valimiste läbiviimine Tallinnas Kopli valimisringkonnas nr 7, Ülemiste valimisringkonnas nr 14, Uus-Pae valimisringkonnas nr 15 ja Maardu valimisringkonnas nr 20 ning Maardus Ringi valimisringkonnas nr 1, Iru valimisringkonnas nr 4 ja Kallasmaa valimisringkonnas nr 5. Kordusvalimised olid tulemuslikud üksnes valimisringkonnas nr 20 (Lisa 1).

1989. aasta detsembris valitud Tallinna Linnavolikogu (õigupoolest esialgu veel Tallinna Linna Rahvasaadikute Nõukogu) esimene istung algas 22. detsembril 1989 kell 10 Raekojas. Raekoja platsi ennast kaunistas meeliülevadalt tuledes jõulukuusk. Eelneva poole sajandi jooksul tohtis alles pärast jõulusid üles seada näärikuuske. Kohal oli 61 linnavolinikku. Ühehäälselt

nimetati senine rahvasaadikute nõukogu ümber linnavolikoguks ning senine täitevkomitee linnavalitsuseks. Linnavolikogu esimeheks valiti Andres Kork.

Midagi sisulist ei suutnud linnavolikogu ette võtta Tallinna 1990. a eelarvega. Ühelt poolt oli enamuse linnavolikogu liikmete jaoks linna eelarve veel tundmatu arvuderägistik. Teisest küljest oli eelarve ainult 28 leheküljel, millest poole moodustas venekeelne tekst. Lisaks moodustasid ilma tiitelleheta tosina leheküljelisest eelarvest a`2 lehekülge 1988. ja 1989. a eelarve täitmise aruanded. 9 leheküljeline Tallinna 1990. a eelarve oli tõepoolest "läbipaistev", aga seda puhtfüüsilises mõttes (lehti vastu valgust vaadates paistsid need peaaegu läbi). Aga eelarve sisulisest läbipaistvusest ei saanud muidugi üldse rääkida. Tänapäeva seisukohalt, kus valdadel ja linnadel on põhiseadusliku tagatisena eelarveline iseseisvus võib märkida, et Tallinna eraldised vabariiklikule eelarvele olid 1988. aastal 24 767 tuh rubla (17% antud aasta linna eelarve kuludest) ja 1989. aastal 18 469,5 tuh rbl (11% antud aasta linna eelarve kuludest). Igal juhul kujunes olukord selliseks, et Tallinna linna 1990. a eelarve kinnitas Tallinna Linna Rahvasaadikute Nõukogu Täitevkomitee (!) 21. detsembril 1989 otsusega nr 362 ja Tallinna Linnavolikogu võttis üksnes selle informatsiooni teadmiseks.

Iseseisvuse kohalike RSNde tegevuses välistas kuulumine NSVL ühtsesse eelarvesüsteemi ja normatiivselt ette nähtud rahalised vahendid. Nt külanõukogude RSNde eelarved olid ette nähtud peaaesjalikult halduskulude katteks (külanõukogu esimehe ja sekretäri palk, natuke ka pesupulbri ja seebi ostmiseks). Rajoonides ja vabariikliku alluvusega linnades (sh Tallinnas) nähti siiski ette ka mõningate sotsiaalmajanduslike ülesannete täitmist, mis ilmneb viimase Tallinna Linna RSN poolt kinnitatud linna eelarvest.

Tallinna linna 1989. aasta eelarve täitmise aruanne TULUD

Tululiik	Tuh rbl	%des
I. Käibemaks	72 645,0	35,9
II. Kasumimaksud	53 664,1	26,5
2.1. Liiduline ja vabariiklik	31 837,9	15,7
- kasumieraldised	23 554,5	11,6
-tööjõuressursimaks	7 019,4	3,5
-majanditevahelised ettevõtted	190,2	0,1
-kindlustuseraldised	1 073,8	0,5
2.2. Kohalik	21 826,2	10,8
-elamu- ja kommunaalmajandus	1 811,3	0,9
-kaubandus	19 233,4	9,5

Tululiik	Tuh rbl	%des
-teenindus	264,9	0,1
-kino	355,9	0,2
-muud	160,7	0,1
III. Ettevõtete tulumaks	13 165,0	6,5
-kolhoos „Majakas“	587,0	0,3
-ETKVL	5 129,0	2,5
-ühiskondlikud organisatsioonid	1 299,0	0,6
-väikekooperatiivid	6 150,0	3,1
IV. Elanikkonna maksud	29 497,0	14,5
-riiklike ettevõtete töötajate tulumaks	11 028,0	5,4
-individuaal- ja kooperatiivtöötajate tulumaks	12 966,0	6,4
-lastetusmaks	5 468,0	2,7
-põllumajandusmaks	35,0	0,0
V. Kohalikud maksud	7 315,0	3,6
-riigilõiv	5 867,0	2,9
-hoonete ja maamaks	820,0	0,4
-kinomaks	628,0	0,3
VI. Mittemaksulised tulud	5 330,1	2,6
-riigivarade realiseerimine	215,3	0,1
-laekumised kokkuleppehindadest	4 582,1	2,2
-muud tulud	532,7	0,3
VII. Raha- ja asjade loterii	609,9	0,3
VIII. Uudistoodangu hinnalisand	5 100,1	2,5
IX. Muud	49,0	0,0
X. Suunatud vaba jääk	15 433,0	7,6
KOKKU	202 808,2	

KULUD

Kuluartikkel	Tuh. rbl	%des
I. Rahvamajandus	65 781,0	39,8
-arhitektuur	670,0	0,4
-kaubandus	792,0	0,5
-elamu- ja kommunaalmajandus	62 225,0	37,7
-põllumajandus	65,0	0,0

Kuluartikkel	Tuh. rbl	%des
-kinofikatsioon	353,0	0,2
-teenindus	467,0	0,3
-muud	1 200,0	0,7
II. Sotsiaal-kultuurilised üritused	92 410,0	56,0
-haridus	44 435,0	27,0
-kultuur	11 080,0	6,7
-tervishoid	34 228,0	20,7
-kehakultuur	682,0	0,4
-sotsiaalhooldus	1 985,0	1,2
III. Haldusorganite ülalpidamine	1 835,0	1,1
IV. Muud kulud	5 139,0	3,1
KOKKU	165 165,0	100,0

Tänapäeval on kindlasti raske mõista kohalike nõukogude eelarvetes üksikute tululiikide sisu ja vähemal määral võib-olla ka kuluartikleid (nt põllumajandus linnas vms). Aga siinkohal ei iseloomusta me detailsemalt nende eelarvete üksikute tululiikide ega ka kuluartiklite sisu, sest see oleks liiga mahukas ja ei ole ka käesoleva raamatu eesmärke. Üksnes mõned selgitavad märkused. Nt lastetusmaksust räägitakse ka tänapäeval kui võimalikust loomuliku iibe tõstmise vahendist. NSVL-s maksid lastetusmaksu (kuni 6 protsenti palgast) lasteta inimesed alates 20. eluaastast. Maksust olid vabastatud vallalised või abielu lahutanud naised javeel mõned kategooriad (kuni 25 aastased üliõpilased jne). Maksmine lõppes, kui naised said 45 ja mehed 50 aastaseks. Elanikele kehtis ka põllumajandusmaks, mida võeti põllumajanduslikult kasutatud maa pealt. Maksust olid vabastatud õpetajad, arstid, agronoomid ja teised maaharitlased. Tööjõuressursside maks viidi NSV Liidus sisse muuhulgas ka selleks, et veidi kärpida ettevõtete soovi tootmismahtu täiendava tööjõu abil suurendada ning sellega piirata teatud piirkondadest, eelkõige maaregioonidest tööjõu kiiret migratsiooni linnadesse.

9. jaanuaril 1990 oli linnavolikogu istungi päevakorras Tallinna linnapea nimetamine. Kandidateerisid Hardo Aasmäe, Madis Aruoja, Lembit Linnupõld, Enno Pere, Voldemar Promet ja Vello Saatpalu. Esimeses hääletusvoorus, kus igal linnavolinikul oli kaks häält, said H. Aasmäe ja L. Linnupõld võrdselt 29 häält. Teises hääletusvoorus sai H. Aasmäe 29 ja L. Linnupõld 28 häält, aga see oli vähem kui nõutav 50% + 1 häältest. Alles 16. jaanuaril 1990 valiti Tallinna linnapeaks H. Aasmäe 38 häälega (L. Linnupõld sai 20 häält). Linnapea palgaks määrati samuti nagu linnavolikogu esimehele 600 rubla + 50% lisatasu.

30. jaanuaril 1990 kinnitas linnavolikogu linnavalitsuse esialgse struktuuri: linnapea, 3 abilinnapead ja 10 linnanõunikku. Lisaks kuulusid ametikoha järgi linnavalitsuse koosseisu linnasekretär ja linnarajoonide valitsuste esimehed. Samal istungil tunnustas linnavolikogu ka 13. valimisringkonnast valitud 3 saadiku volitusi. Ühtlasi tehti taotlus Ülemnõukogu Presiidiumile seoses valijate passiivsusest tingitud valimiste korduva ebaõnnestumisega valimisringkondades nr. 7, 14 ja 15 kordusvalimisi enam mitte korraldada ning kinnitada aastatel 1989–1994 Tallinna Linnavolikogu arviliseks koosseisuks 69 saadikut.

Tallinna Linnavolikogu järgneva tegevuse üheks põhiteljeks sai võitlus linna senise suure mehaanilise iibe vastu. 30. jaanuari istungil otsustati peatada väljastpoolt Tallinna saabuvate kodanike sissekirjutamine Tallinnas paiknevatesse ühiselamutesse ning väljastpoolt Eestit saabuvate kodanike alaline sissekirjutamine Tallinnasse. Erandite läbivaatamine oli linna vastava komisjoni ülesanne. Migratsiooni reguleeriva olulise otsuse tegi Tallinna Linnavolikogu veel 16. augustil 1990. aastal.

22. jaanuaril 1990 võeti vastu Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus kohaliku omavalitsuse juhtivtöötajate staatuse kohta. Selles sätestati volikogu esimehe ülesanded, aga samuti kohaliku omavalitsuse täitevorganite töökorralduse alused, mis oli eriti oluline teise tasandi (s.h vabariiklike linnade) suhtes.

Aeg nõudis õigusloomes suurt kiirust, mis tõi kaasa ka “näpukaid”. Näiteks oli selles seadluses säte (punkt 7), et umbusaldusavaldus volikogu esimehele, aseesimehele, täitevorgani juhile (linnapeale jne) või selle liikmele loetakse vastuvõetuks, kui nimelisel või salajasel hääletamisel hääletab selle poolt vähemalt kolm neljandikku volikogu valitud liikmetest, kuigi Kohaliku omavalitsuse aluste seadus oli (§ 20, lg 4) ette näinud volikogu otsuste vastuvõtmiseks maksimaalselt kahekolmandikulise koosseisu poolthälte nõude. Ühest küljest seadlus oli madalam õigusakt kui seadus, kuid vastu võetud hiljem. Tagantjärele tarkusena võiks muidugi väita, et seadluse säte oli vastuvõtmise hetkest õigustühine, sest ta oli vastuolus seadusega, kuid omal ajal tekitas see vastuolu probleeme Tallinnas kui tõusetus linnapea umbusaldamine. Alles enam kui aasta hiljem, 11. aprillil 1991 tegi Ülemnõukogu Presiidium vigade paranduse ja otsustas asendada Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi 1990. a 22. jaanuari seadluse “Kohaliku omavalitsuse juhtivtöötajate staatuse kohta” paragrahv 7 tekstis sõnad “kolm neljandikku» sõnadesga »kaks kolmandikku” (RT 1991, 14, 189).

Kohaliku omavalitsuse üksuste esindajad täitsid sel perioodil neile otsest mitteomaseid ülesandeid, andes oma panuse Eesti riigi taastamisse.

2. veebruaril 1990. aastal arutas Tallinna Linnahalli kogunenud Eesti kõigi tasandi rahvasaadikute täiskogu Eesti riigi staatuse küsimust. Vastu-

võetud Deklaratsioonis märgiti: "... Täiskogu pöördub: NSV Liidu Ülemnõukogu poole ettepanekuga alustada Eesti rahva seaduslike esindajatega läbirääkimisi Eesti riigi iseseisvuse taastamiseks. Täiskogu kuulutab: Iseseisva Eesti Vabariigi taastamise eesmärgil ja lähtudes Tartu rahulepingu kehtivusest alustab Eesti oma esindajate kaudu konstruktiivseid läbirääkimisi kõigi osapooltega, kellest on eesiseisva Eesti Vabariigi taastamine *de facto*." Professor Eerik-Juhan Truuväli (taaiseseisvunud Eesti Vabariigi esimene Õigus-kantsler) on seda Deklaratsiooni nimetanud sisuliselt rahvaasemike referendumiks iseseisvuse küsimuses. (A. Rüütel. Tuleviku taassünd. Kirjastus Ilo, Tallinn 2001, lk 100) Linnahallis viibinud 3090-st rahvasaadikust (NSV Liidu Rahvasaadikute Kongressi liikmed, Ülemnõukogu saadikud ning 10. detsembril 1989. aastal kahel tasandil valitud kohalikud saadikud) oli Deklaratsiooni vastu ainult 101 ja erapooletuid 16. See oli eriti jõuline rahvusvaheline signaal, sest oli ju teada, et aastakümneid NSV Liidus „valitud“ rahvasaadikud olid pigem imperiumimeelsed kui vastupidi.

Ka mitmetel teistel juhtudel olid kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende liitude esindajad aktiivsed osalejad Eesti riikliku iseseisvuse tagamiseks vajalike riigiõiguslike ning ka sise- ja välispoliitiliste küsimuste lahendamisel (vt näiteks S. Lääne, S. Mäeltsemees. Euroopalikku omavalitsust taastamas. Rmt-s "A. Rüütel. Tuleviku taassünd. Kirjastus Ilo, Tallinn 2001", lk 105–112).

Vabariigi Valitsuse 1. märtsi 1990. aasta otsusega tunnistati J. Varese valitsuse 17. augusti 1940 otsus Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu likvideerimise kohta ebaseaduslikuks ning seega oli tagatud nende liitude tegevuse taastamine õigusjärgluse alusel. (Eesti Linnade Liit 1920–1995. Koostajad Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne ja Tiit Kirss, 224 lk) Tallinna Linnavolikogu 9. mai 1990 istungil valiti taastatud Eesti Linnade Liitu Tallinna esindajateks A. Kork, I. Saul, S. Mäeltsemees, B. Popov ja V. Saatpalu. Nõmmelt valitud linnavolikogu liikmed esitasid hiljem Nõmme kui endise Eesti Linnade Liidu liikme esindajateks A. Eiche ja A. Kikase.

14. mai 1990 istungil kinnitati linnavalitsuse liikmeteks elamunõunik Toomas Sepp ja kommunaalnõunik Andres Monvelt. Samal istungil otsustati, et linnavolikogu pädevusse kuulub kõigi hoonestusprojektide ja ideekavandite suurusega üle 5 ha kinnitamine. Asuti piirama N. Liidu sõjaväelaste ja nende perekonnaliikmete sissekirjutamist Tallinnasse. Linnavolikogu otsuse kohaselt neid võis sisse kirjutada neile seoses sõjaväeteenistusega antud elamispinnale ajutiselt teenistuse kestvuse ajaks, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks.

24. mai 1990 linnavolikogu istungil tehti Ülemnõukogu Presiidiumile ettepanek Tallinna linnarajoonide ümbernimetamiseks (hääletamisele pandi ka ettepanek nimetada linnarajoonid kaardimastide järgi):

Kalinini rajoon → Põhja-Tallinn
 Oktoobri rajoon → Lääne-Tallinn
 Lenini rajoon → Lõuna-Tallinn
 Mererajoon → Ida-Tallinn

1. juuni 1990 linnavolikogu otsusega lubati Tallinnas avada katseliselt tööstuskaupade kommertskauplusi, mis koos varem töötanud alkoholi kommertskauplustega, kujunesid linna kommertstulude fondi aluseks ja selle fondi vahendeid käsutati fondinõukogu otsusel operatiivselt paljude linna sotsiaal- ja majandusküsimuste lahendamisel.

7. juunil 1990 otsustati linnavolikogu liikmetele hakata maksma kompensatsiooni töö eest volikogu komisjonides.

16. augustil 1990 otsustas linnavolikogu piirata eluruumi saamist Tallinnas, millest hiljem kujunes üks enim arvustatud linnavolikogu otsuseid (kuni protestimiseni Vabariigi Ülemnõukogus jne). Selle otsusega lubati Tallinnas võtta moodustatavate elamukooperatiivide liikmeks, samuti kooperatiivi liikmeks vabanenud kooperatiivkorterile või liikmeks seoses väljamaksitud kooperatiivkorterite üleandmisega, üksnes isikuid, kes on Eestis pidevalt elanud ja alaliselt eluruumi sissekirjutatud vähemalt viimased 15 aastat või sünnist alates, sh. Tallinnas vähemalt viimased 10 aastat. Samad piirangud kehtestati orderite väljaandmiseks ka teistele eluruumidele, sh. ühiselamutele ja teenistustlikele eluruumidele.

Kuna see otsus tekitas ühiskonnas ja meedias tugevat vastukaja, siis pöördus Tallinna Linnavolikogu Ülemnõukogu Presiidiumi poole palvega seda otsust aktsepteerida, kuigi linnavolikogu oli lähtunud teadmisesest, et otsus on kooskõlas vabariigi asjakohaste õigusaktidega, eelkõige Ministrite Nõukogu ja Ametiühingute Nõukogu 8. juuni 1988. aasta määrusega.

16. oktoobril 1990 võttis Ülemnõukogu Presiidium vastu seadluse "Tallinna Linnavolikogu 1990. a 16. augusti otsuse "Piirangutest eluruumide saamisel Tallinnas" kohta" (RT 1990, 15, 163). Seadlus selgitab ja põhjendab Tallinna Linnavolikogu vastavat otsust järgmiselt: "Seades eesmärgiks leevendada aastakümnete jooksul Tallinnas kehtinud ebavõrdsust põlistallinlastele elamispinna jaotamisel ning lähtudes Tallinna Linna Rahvasaadikute Nõukogu 1988. aasta 31. märtsi otsusest "Tallinnas elamuprobleemi lahendamine 2000. aastaks" ja selle alusel vastuvõetud Eesti NSV Ministrite Nõukogu ja Eesti NSV Ametiühingute Nõukogu 1988. a 8. juuni määrusest nr. 286 "Eksperimendi läbiviimise kohta Tallinnas elamistingimuste parandamist vajavate kodanike arvestusel ja eluruumide andmisel", võttis Tallinna Linnavolikogu 1990. a 16. augustil vastu otsuse "Piirangutest eluruumide saamisel Tallinnas", mis ei ole vastuolus nimetatud eksperimendi põhimõtetega."

Ülemnõukogu Presiidium otsustas, et Tallinna Linnavolikogu 1990. a 16. augusti otsus “Piirangutest eluruumide saamisel Tallinnas” on kooskõlas Eesti NSV Ministrite Nõukogu ja Eesti NSV Ametiühingute Nõukogu 1988. a 8. juuni määrusega nr 286 “Eksperimendi läbiviimise kohta Tallinnas elamistingimuste parandamist vajavate kodanike arvestusel ja eluruumide andmisel» kehtestatud põhimõtetega.” Samas tegi Ülemnõukogu Presiidium Tallinna Linnavolikogule siiski ka ettepaneku teha oma 16. augusti 1989. aasta otsuse kohta täpsustused, mis välistaksid üksikute sätete erineva tõlgendamise võimaluse.

Selline Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus ei rahuldanud Interrinde tege-lasi ja nende esindus Ülemnõukogus, saadikute rühm “Võrdsete õiguste eest” tegi ettepaneku Ülemnõukogul kui kõrgemal rahvasaadikute nõukogul tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavolikogu vastav otsus. Eriti rõhutasid otsuse tühistamise pooldajad, et eluruumi piirangud olevat vastuolus rahvusvaheliste inimõigustega, kuigi Tallinna Linnavolikogu otsuse eesmärk oli rahvusest sõltumatult põliselanike kaitse migrantide voolu ja just nõukogude aegse migrantide eelistamise eest. Pärast diskussiooni otsustas Ülemnõukogu 22. oktoobril 1990. aastal selge hääleteenamusega (poolt 63 ja vastu 12 saadikut) toetada Ülemnõukogu Presiidiumi seadlust ja sellega ka Tallinna Linnavolikogu vastavat otsust (RT 1990, 15, 165).

Kogu enam kui poolteiseaastasel perioodil linnavolikogu töö algusest kuni 1991. a hilissuveni (Eesti Vabariigi taasisesesivumiseni) tuli linnavolikogul palju tegelda üldpoliitiliste küsimustega. Selle üheks näiteks võib tuua linnavolikogu otsuse 8. novembrist 1990, millega peatati N. Liidu relvajõudude Tallinnas viibimisega seotud jooksvate küsimuste lahendamine kuni Tallinna linnavõimude tunnustamiseni Tallinna Garnisoni poolt, sest 7. novembril oli Tallinna Garnison korraldanud linnavalitsuse poolt sanktsioneerimata sõjaväeparaadi Vabaduse väljakul.

Linnavolikogu 28. detsembri 1990 istungil otsustati jätkata Tallinnas veel 1991. aastal tselluloosi tootmist, mis oli suur keskkonna saastaja ning ka puhta joogivee tarbija. Samal linnavolikogu istungil kinnitati Tallinna 1991. a eelarve. Linnavolikogu 5. detsembri 1991 otsusega nõustuti Kunstimuuseumi uue hoone ehitamisega Lasnamäe klindile Kadrioru piirkonda. Seda otsust asuti realiseerima alles kümme aastat hiljem – XXI sajandil.

Linnavolikogu 13. veebruari 1992 istungil otsustati kõigepealt avaldada linnapeale Hardo Aasmäele umbusaldust ja paluda Eesti Vabariigi Ülemnõukogu vabastada H. Aasmäe Tallinna linnapea ametist. Seejärel, võttes aluseks H. Aasmäe isikliku avalduse, otsustati lugeda H. Aasmäe tagasi astunuks Tallinna linnapea ametikohalt. Seoses Tallinna Linnavolikogu esimehe A. Korgi kinnitamisega tervishoiuministriks ning võttes aluseks A. Korgi isikliku avalduse, otsustati lugeda A. Kork tagasi astunuks Tallinna Linnavolikogu esi-

mehe kohalt. Järgnesid Tallinna Linnavolikogu esimehe valimised, kus teises hääletusvoorus osutus valituks 35 häälega S. Mäeltsemees (A. Vaimel sai 15 häält). Linnavolikogu 27. veebruaril 1992 istungil otsustati, et ka ühiselamutes elavate isikutega sõlmitakse üürilepingud, lubati Tallinna Politseiprefektuuril läbi viia kodanike isikut tõendavate dokumentide kontrolliaksioonid tänavatel, avalikes kohtades, hotellides ja ühiselamutes ning kinnitati linna bensiiinijaamade paigutuse skeem.

12. märtsi 1992 istungil valiti linnavolikogu aseesimeheks Ü. Laanoja (22 häälega). Teine kandidaat A. Vaimel sai 19 häält. Samal istungil kehtestati kord üürikorterite taotlemiseks ja eraldamiseks Tallinna Linnavalitsuse halduses olevast elamufondist, kinnitati linna 1992. a eelarve ning alustati linnasisese juhtimise detsentraliseerimist Haabersti linnaosa piiride ja tema haldusnõukogu kinnitamisega.

26. märtsil 1992 otsustas linnavolikogu lugeda Tallinna linnapea kohale ülesseatuks järgmised kandidaadid: Aivar Kala, Kalev Kallo, Tõnu Karu, Tõnis Kull, Aadu Luukas, Urmas Sannik, Jaak Tamm, Rein Tamme ja Ivar Vigla. Linnapea valimised otsustati läbi viia 9. aprillil 1992. 26. märtsi istungil kiideti heaks Kieli ja Tallinna vahel 25. jaanuaril 1992 Tallinnas sõlmitud koostöölepe, tunnistati kehtetuks linnas etendusmaks ning võeti vastu otsus elanike sotsiaalsest kaitsest.

Linnavolikogu 9. aprilli 1992 istungil oli päevakorras Tallinna linnapea valimine. Linnapea kandidaadid T. Kull ja T. Karu olid teinud avalduse, millega astusid kandideerimisest tagasi J. Tamme kasuks. Esimeses hääletusvoorus sai I. Vigla 9 häält, U. Sannik 9 häält, K. Kallo 15 häält, A. Luukas 16 häält, R. Tamme 18 häält, A. Kala 16 häält ja J. Tamm 28 häält. Teises hääletusvoorus sai J. Tamm 31 häält ja R. Tamme 20 häält (6 linnavolinikku jäid erapooletuks). J. Tamm nimetati Tallinna linnapeaks.

23. aprilli 1992 istungil kinnitati Tallinna Linnavalitsuse ajutine struktuur: linnapea, 5 abilinnapead, neli rajoonivalitsuse esimeest, 3 nõunikku, linnasekretär. Samal istungil kinnitati abilinnapeadeks E. Tamm, T. Kull ja V. Andrejev ning nõunikeks T. Karu, A. Ild ja R. Ratas.

11. juunil 1992 algasid Tallinnas XII rahvusvahelised hansapäevad. 1992. a aprilli lõpus külastas Eestit Rootsi kuningas Carl XVI Gustav koos kuninganna Silviaga ning sama aasta juuli lõpus Taani kuninganna Margarethe II koos abikaasa prints Henrikuga. Kuninglikke perekondi võtsid Tallinna Linnavolikogu esimees ja linnapea vastu Tallinna Raekojas.

Linnavolikogu 13. augusti 1992 istungil võeti vastu otsus linna administratiivpiiride täpsustamiseks ja selleks tehti linnavalitsusele ülesandeks valmistada ette materjalid linna maismaapiiriga külgnevate Kopli, Tallinna ja Muuga lahe all olevate maade küsimuses. Linnavolikogu 24. septembri 1992

istungil kinnitati „Eluruumide erastamise kord Tallinnas” ning eluruumide erastamise tsoonikoefitsiendid.

18. märtsi 1993 istungil võeti vastu otsus, et järgmine Tallinna Linnavalikogu peaks olema 64-liikmeline. Kuna Tallinna Linnavalikogu 1989. a valimised toimusid eelkõige isikuvalimise printsiibil, siis fraktsioonide tegevus kujunes aastatel 1989-93 tagasihoidlikuks. 19. juuli 1990 linnavalikogu istungiks esitati avaldus, kus oma ühinemisest teavitas linnavalikogu rajoonidevaheline saadikugrupp, kes muuhulgas võttis endale ka nende Tallinna valimisringkondade elanike huvide esindamise, kel pole oma saadikuid linnavalikogus. Samaks ajaks teatasid “Linna arengu” saadikuterühma moodustamisest ja sinna kuulumisest H. Aarna, T. Erilaid, O. Harlamov, V. Hämalane, R. Palmaru, R. Saart, I. Saul, M. Siiman, Ü. Tärno (esimees), kes esitasid ka oma saadikuterühma platvormi.

Linnavalikogu 8. oktoobri 1992 istungil kinnitatud linnavalikogu reglemendis sätestati, et linnavolinikud võivad ühineda rühmadeks, kusjuures vähemalt 5-liikmeline rühm võib registreerida end linnavalikogu fraktsioonina. Reglemendi kohaselt pidi fraktsioon teatama linnavalikogule oma koosseisu ja kõik muudatused selles. 15. oktoobriks 1992 olid seda teinud: Elukaitse fraktsioon: esimees: E. Siim, liikmed: A. Vaimel E. Väärtnõu M. Nappus ja J. Moks ning Vabariiklaste fraktsioon: esimees: J. Karu, liikmed: A. Bogovski, O. Sandrak, T. Tomiste, M. Aare ja O. Harlamov.

Põhimõttelised muudatused tehti Tallinna juhtimise detsentraliseerimisel. Ülemnõukogu Presiidiumi 6. detsembri 1989 seadluse „Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest” kohaselt pidid Tallinnas linnarajoonid jätkama tegevust kuni küsimuse täiendava reguleerimiseni vabariigi seadusandlusega. Sama seadluse kohaselt toimus linnarajoonide ja teiste Tallinna omavalitsuslike üksuste organite pädevuse piiritlemine linnavalikogu poolt. Ülemnõukogu Presiidiumi 22. jaanuari 1990 seadlusega “Kohaliku omavalitsuse juhtivtöötajate staatuse kohta” fikseeriti, et kuni küsimuse täiendava reguleerimiseni vabariigi seadusandlusega kuuluvad Tallinna linnarajoonivalitsuste esimehed ametikoha järgi linnavalitsusse.

Linnavalikogu 28. veebruari 1991 otsusega toetati Saue alevile (nüüd linnale) ning 10. oktoobri 1991 otsusega Maardu linnale omavalitsusliku staatuse andmist. Ülemnõukogu Presiidium kinnitas omavalitsusliku staatuse Saele 6. VI 1991 ja Maardule 20. XI 1991.

12. märtsil 1992 kinnitas Tallinna Linnavalikogu Haabersti linnaosa piirid ja halduskogu (esialgse nimetusega haldusnõukogu). 4. juunil 1992 kinnitas Tallinna Linnavalikogu Nõmme Linnaosa Halduskogu. 10. detsembril 1992 kinnitas Tallinna Linnavalikogu Pirita Linnaosa Halduskogu ja selle põhimääruse.

Pärast kaua väldanud vaidlusi Tallinna võimalikuks jagamiseks linnaosadeks otsustas Tallinna Linnavolikogu 4. märtsil 1993 lugeda otstarbekaks ja majanduslikult põhjendatuks Tallinna jaotamist kaheksaks piiratud omavalitsusega linnaosaks (mis võivad jaotuda asumiteks):

Haabersti
Kesklinn
Kristiine
Lasnamäe
Mustamäe
Nõmme
Pirita
Põhja-Tallinn

Tallinna Linnavolikogu 9. septembri 1993 määrusega kinnitati 17. oktoobril 1993 toimuvate Tallinna Linnavolikogu valimiste tulemusel moodustuvate linnaosade halduskogude suuruseks:

Haabersti – 15 liiget,
Kristiine – 15 liiget,
Lasnamäe – 24 liiget,
Mustamäe – 21 liiget,
Nõmme – 21 liiget,
Pirita – 15 liiget,
Kesklinn – 27 liiget,
Põhja-Tallinn – 21 liiget.

Tallinna Linnavolikogu 16. septembri 1993 istungil otsustati, et linnaosa halduskogu liikmeks võib olla ainult selles linnaosas alaliselt elav ja selles linnaosas linnavolikokku kandideerinud isik, kusjuures linnaosa halduskogu moodustamisel lähtutakse kodaniku soovist ja järgmistest eelistustest: esimese eelistusena võivad halduskogu liikmeks saada linnavolikogu liikmed; teise eelistusena selles ringkonnas kandideerinud kodanikud personaalselt saadud häälte arvu järjekorras.

* * *

Eesti kohalik demokraatia ja Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress 1993–2003

Toomas Välimäe

PhD

HOL büroo direktor / tegevdirektor (kt 01.12.1998– 31.01.1999)
01.02.1999–31.10.2007; EOÜ esimees 1998–2000 ja 2004–2007,
aseesimees 2000–2004 CLRAE-s 1998–2002, sh Eesti delegatsiooni juht
2000–2002

Rae volikogu liige 01.12.1989–28.10.1993–17.10.1999, 07.04.2000–
06.09.2001 ja 02.12.2003 –28.12.2004

Esimesed kontaktid

Eesti omavalitsuste ja omavalitsusliitude kokkupuuted Euroopa Nõukogu (EN) juures asuva Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressiga (edaspidi: CLRAE; aastani 1995 Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Alatine Konverents) ulatuvad tagasi 1990. aastasse.⁸⁶

Juba 1991.a arutas CLRAE büroo olukorda Balti riikides ja pidas tarvilikuks luua koostöö Balti riikidega. Selle tulemusena kutsuti 27.02.1991 kolme Balti riigi kaheliikmelised delegatsioonid, samuti Moskva ja Leningradi linnapea ning Nõukogude Liidu Sõpruslinnade Assotsiatsiooni esindaja, CLRAE järgmisele konverentsile. Eesti delegatsiooni moodustasid Eesti Linnade Liidu (edaspidi: ELL) juhatuse esimees Toomas Mendelson ja referent Ülle Ehatamm, kusjuures T. Mendelson esines Konverentsi plenaristungil ka eestikeelse kõnega.⁸⁷

Kontaktid CLRAE-ga tihenesid veelgi ning 1991. a juulis külastas Eestit CLRAE delegatsioon ja sama aasta 24.–25. septembril toimunud CLRAE istungil aga anti Eestile CLRAEs vaatlejastaatus.

86 Eesti Linnade Liit. Kogumik. Koostajad: S. Mäeltsemees, S. Lääne ja T. Kirss, Eesti Linnade Liit, Eesti Haldusjuhtimise Instituut, Tallinn 1995, lk 64

87 samas, lk 65

Kui algperioodil esindasid Eestit ELL esindajad, siis 6. mail 1994. a nimetas EOÜ esmakordselt esindajad CLRAE-sse: põhiliikmeks EOÜ tollane esimees ja Lääne-Virumaa Ühisomavalitsuse tegevdirektor Aivar Ojaverre ning asendusliikmeteks Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse aseesimees Riho Männik ja Anti Kalvet – Ülenurme vallavanem.⁸⁸

Säilinud dokumentide kohaselt on alates 1994. a kohtade jaotus Eesti delegatsiooni siseselt võrdne – igal üleriigilisel liidu (ELL, Eesti Maaomavalitsuste Liite e EMOL ja EOÜ) on üks põhiliikme ja 1 asendusliikme koht (vt tabel allpool).

Kahjuks ei ole omavalitsusliitude arhiivides eriliselt kajastatud CLRAE-s ja tema organites toimunut. Oma põhjus ka selles, et omavalitsusliitudel puudusid vahendid delegatsiooni sekretäri kulude katmiseks, mistõttu materjalid on laiali delegatsiooni liikmete vahel. Pikka aega olid sekretäri kohustused Eesti kauaaegse esindaja Jüri Võigemasti õul.

CLRAE struktuur, esindusnormid

Olulised muutused nii CLRAE struktuuris kui tema organite töös toimusid seoses CLRAE uue põhikirja kinnitamisega Ministrite Nõukogu poolt 15. märtsil 2000. a.⁸⁹ Vastavalt uuele põhikirjale koosneb CLRAE nii nagu ennegi kahest kojast – kohalike omavalitsuste koda (ingl k Chamber of Local Authorities) ja regionaalsete omavalitsuste kojast (ingl k Chamber of Regional Authorities). Lisaks CLRAE presidendile on president ja asepresidendid ka kummalgi koyal, kodade presidendid ja kummagi koja 7 asepresidenti on samal ajal ka CLRAE asepresidendid, kusjuures 1. asepresidendiks on selle koja president, kust ei ole pärit kongressi president. Presidendid ja asepresidendid moodustavad CLRAE büroo.

CLRAE liikmeks või asendusliikmeks võivad olla vaid kohalikus või regionaalses omavalitsuses valijate mandaati omavad isikud. Riigi esindus CLRAE-s peab tagama nii riigi eri piirkondade tasakaalustatud esindatuse kui ka erinevate (kohalike, regionaalsete) omavalitsuste, erinevate poliitiliste jõudude ning meeste ja naiste võrdse esindatuse. Erandina võib Kongressi liikmeks olla ka selline rahva mandaati mitteomav isik, kelle suhtes saab teda ametisse valinud esinduskogu rakendada seaduses sätestatud tagasikutsumist (s.t avaldada umbusaldust).

88 10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendust. 10 aastat maakonna omavalitsusüksuste liitude tegevust. Koostaja: S. Ludvig, Eesti Omavalitsusliitude Ühendus, Tallinn 2003, lk 89

89 Statutory Resolution (2000) 1, Adopted by the Committee of Ministers on 15 March 2000 at the 702nd meeting of the Ministers' Deputies, <http://www.coe.fr/cplre/eng/etxt/estatut/erestatut.htm>

CLRAE sisemine töökord ehk kodukord võeti vastu 7. plenaaristungil 23.05.2000. Samal päeval võeti kodade plenaaristungeil vastu ka kodade kokukorrad.⁹⁰

Kojad töötavad nii kodade täisistungite kui põhikirjaliste komisjonide kaudu, kusjuures kongressi komisjonid koosnevad kahest poolest – kohalike omavalitsuste koja ja regionaalsete omavalitsuste koja poolest. Kummagi koja komisjonidel on oma president ja asepresidendid. Kokku on kongressil vastandina eelmiste perioodide komisjonide paljususele vaid 4 alatist põhikirjalist komisjoni: institutsionaalne komisjon, kultuuri- ja hariduskomisjon, jätkusuutliku arengu komisjon ning sotsiaalse ühtekuuluvuse komisjon.

Tähtsusetl teine organ peale Kongressi ennast on Kongressi Alatine komitee. Alatine komitee on CLRAE plenaaristungite (kord aastas) vahelisel ajal tegutsev ja Kongressi nimel otsuseid vastu võttev organ. Alatisse komiteesse kuuluvad sõnaõigusega 2 esindajat CLRAE iga liikme delegatsioonist, välja arvatud riikidest, kellel on esindus ainult ühes Kongressi kojas Alatises komitee liikmete hulka kuuluvad *ex officio* ka CLRAE büroo liikmed.

Eestil on CLRAE-s nii nagu Parlamentaarses Assambleeski 3 kohta. Lisaks 3 põhiliikmele on samavõrra ka asendusliikmeid. Kaks kolmest Eesti põhiliikmest kuuluvad Kohalike omavalitsuste kotta ning üks Regionaalsete omavalitsuste kotta. Kuna Eestis puudub regionaalne omavalitsus, on Eesti esindaja Regionaalsete omavalitsuste kojas ilma hääleõigusega ning ka Alatises komitees on Eestil seega vaid üks koht. Kohtade jaotus komisjonide vahel on määratud CLRAE kodukorra lisaga 2.⁹¹ Kohtade arv Kongressis sõltub eeskätt riigi elanike arvust. Vastavalt sellele ja johtuvalt regionaalse omavalitsuse puudumisest on Eestil 1 koht Alatises komitees ja 1 koht kahes suvalises põhikirjalises komitees (CLRAE liikmed ning jaotused kodade ja komisjonide vahel 2002. a vt ⁹²).

Siinkirjutajale teadaolevalt ei osalenud Eesti esindajad enne 1999. a CLRAE komisjonide töös. Alles 1999.a lõpus valiti allakirjutanu Regionaalsete omavalitsuste koja keskkonna ja säästva arengu komisjoni liikme vabamenenud kohale. Võimalused aktiivselt Kongressi töös osaleda paranesid seoses CLRAE uue põhikirja ja kodukorra vastuvõtmisega (vt ülal).

CLRAE ülesanded ja saavutused

CLRAE on vastavalt oma põhikirjale Euroopa Nõukogu konsultatiivorgan, kellega konsulteeritakse kõigis kohalikke ja regionaalseid omavalitsusi pädevust ja ülesandeid puudutavates asjades.

90 <http://www.coe.fr/cplre/eng/etxt/estatut/index.htm>

91 <http://www.coe.fr/cplre/eng/etxt/estatut/RulesofProcedurefinal.doc>

92 http://www.coe.fr/cplre/bilg/AnnuaireCLRAE_2002.doc, lk 159

CLRAE põhiülesanneteks vastavalt põhikirja Artiklile 2 on (vabas tõlkes):⁹³

- Kindlustada kohalike ja regionaalsete omavalitsuste esindajate osalemine Euroopa ühtsuse ideaali saavutamisel vastavalt Euroopa Nõukogu põhikirjale;
- Esitada kohaliku ja regionaalse demokraatia edendamiseks Ministrite Nõukogule ettepanekuid;
- Arendada kohalike ja regionaalsete omavalitsuste koostööd;
- Edendada oma pädevuse piires ja vastavalt EN poliitikalike kontakte rahvusvaheliste organisatsioonidega;
- Töötada käsikäes rahvuslike demokraatlike kohalike ja regionaalsete omavalitsusliitudega ja Euroopa Nõukogu liikmesriikide kohalikke ja regionaalseid omavalitsusi esindavate Euroopa organisatsioonidega.

Vastavalt sama artikli paragrahvile 3 koostab Kongress kõigi EN liikmesriikide ja EN-ga liitumiseks soovi avaldanud riikide kohaliku ja regionaalse demokraatia olukorra kohta regulaarseid raporteid ning tagab Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtete järgimise.

Kohaliku omavalitsuse harta

Omavalitsuste seisukohalt võib CLRAE suurimaks ja olulisimaks saavutuseks pidada Euroopa kohaliku omavalitsuse harta väljatöötamist ja selle vastuvõtmist 15.10.1985.a.⁹⁴

Lisagem siinkohal, et Eesti ratifitseeris Harta 28.09.1994.a. Harta kohta on eesti keeles piisavalt kirjandust, sestap ei hakka me siinkohal Harta sisu esitama.

CLRAE on aktiivselt toetanud läbi oma liikmete ülemaailmses omavalitsuste liidus IULA ka ülemaailmse kohaliku omavalitsuse harta koostamist ja vastuvõtmist ÜRO konventsioonina. Paraku on selle vastuvõtmine jäänud pidama USA ja Hiina esindajate vastuseisu taha. Nii ameeriklased kui hiinlased on Hartas näinud põhjendamatuid ettekirjutuste tegemist ja käsitlenud seda kui demokratiseerumist takistavat tegurit.

Regionaalse omavalitsuse harta

Vähem tuntud dokument on CLRAE poolt juba 05.06.1997.a heaks kiidetud Euroopa Regionaalse Omavalitsuse Harta.⁹⁵ Paraku sisaldas siduva kon-

93 vt märkus 4 eespool

94 <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/CadreListeTraites.htm>

95 <http://www.coe.fr/cplre/eng/etxt/einstrjur/eautoreg.htm>

ventsioonina kavandatud Harta tekst küllalt rangeid nõudeid, mistõttu ei leidnud ta heakskiitu paljude liikmesriikide poolt ning on senini EN dokumendina heaks kiitmata.

Alternatiivse lahendina asus EN kohaliku ja regionaalse demokraatia juhtkomitee (CDLR) süstematiseerima EN liikmesriikide regionaalse omavalitsuse praktikad ning pakkus lõpptulemusena välja 6 regionaalse omavalitsuse mudelit. Neist viimane ehk kuues mudel vastab enam-vähem ka Eesti regionaalse demokraatia olukorrale ja praegusele arengule. Kahjuks ei ole CDLRi üllitatud dokument avalikkusele veel kättesaadav.

Muud hartad ja konventsioonid

Lisaks nimetatud kahele hartale on CLRAE poolt arutusel olnud ja heaks kiidetud rida teisi kohalikke omavalitsusi puudutavaid olulisi EN dokumente nagu Euroopa piiriülese koostöö konventsioon (European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, 1980), konventsioon välismaalaste osalemise kohta kohalikus poliitikas (Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, 1992), vähemuskeelte harta (European Charter for Regional or Minority Languages, 1992)⁹⁶ jpt, millest ülevaate andmine ei ole siin kahjuks võimalik.

Eesti delegatsioon CLRAE-s

Kohalik ja regionaalne demokraatia

Eesti esindajate olulisimad tegevused CLRAE-s on seotud CLRAE ühe põhilise ülesande – kohaliku ja regionaalse demokraatia olukorra jälgimine liikmesriikides – täitmisega ning liikmesriikide kohta raportite koostamisega.

Siinkohal on sobilik meelde tuletada meie ja meie lähinaabrite kohaliku ja regionaalse demokraatia olukorra kohta koostatud raportid ja soovitused:

Riik	Soovituse nr	CLRAE organ*	Aasta
Läti	471	CG	1998
Soome	662	CPR	1999
Eesti	813	CPL	2000
Leedu	874	CG	2001

* - CG – Plenaaristung; CPL – Kohalike omavalitsuste koda; CPR – Regionaalsete omavalitsuste koda

Kõige tihedam koostöö lähinaabritega (lisaks nimetatule ka Island, Norra, Rootsi ja Taani) leidis aset raportite kirjutamisel ja arutamisel Kongressi organites. Enim probleeme oli tabelis toodud riikide kohta raportite kirjutamisel Eesti ja Läti puhul ning enamasti olid need seotud mittekodanike staatus ja eriti vene keele kasutusega. Kui Läti raportis õnnestus Läti kolleegide hinnangul ebasobivad formuleeringud tõrjuda, siis Eesti raporti arutamisel toimus koja istungilgi veel aktiivne diskussioon ning kompromissparandused viidi soovitusesse sisse viimasel minutil. Ükski meie vene kolleegide parandusettepanek ei leidnud hääletusel toetust ning istungil toetas ainult üks Itaalia omavalitsustegelane oma sõnavõttus Vene delegatsiooni seisukohti.

Siinkohal on sobilik meenutada paljude erinevate, k.a Kesk- ja Lõuna-Euroopa riikide esindajate toetust ning pöördumisi Eesti delegatsiooni liikmete poole pärimistega, kuidas ühel või teisel puhul hääletada. Seejuures oli üsna loomulik, et meie seisukohti toetasid ilma pikemata meie lähinaabrid ja üleaedsed ning kõik endised N. Liidu liiduvabariigid.

Huvitusega ei ole märkida, et Vene delegatsiooni liikmed pöördusid enne Eesti kohta raporti otsustavat arutelu vene keele kasutamise asjus toetuse saamiseks Gruusia delegatsiooni juhi pr Marika Darchia poole teadmata, et pr Darchia oli üles kasvanud gruusia arstide peres Tartus. Pr Darchia vastus oli üsna ühemõtteline: selle rahva keelt pead sa oskama, kelle riigis sa elad.

Kokkuvõttes võis Eestile vähemuste keelekasutuse osas tehtud soovitusi lugeda igati normaalseteks. Samuti tuleb tunnistada, et raportöör oli (mitte just ilma Eesti delegatsiooni liikmete abita) õigesti hinnanud Eesti kohaliku demokraatia probleeme ning esitatud soovitused on igati asjakohased ka praegu.

Paraku peab seoses raportiga tunnistama, et Eesti valitsuse esindaja poolt raporti täitmise kohta esitatud aruandes⁹⁷ nimetatud asjad on praktiliselt ilma eranditeta ellu viimata ning CLRAE soovitused on Eesti keskvoimu poolt (v.a kohalike omavalitsuste volikogude volituste tähtaja pikendamine) siiani täitmata.

Lisaks osalemisele meie lähinaabreid puudutavate dokumentide aruelul õnnestus Eesti CLRAE delegatsioonil 07.11.2001.a toetada ka Sloveenia omavalitsustegelasi. Nimelt diskrimineeris Sloveenia valitsus, eirates Kohaliku omavalitsuse harta artiklit 10, ühte Sloveenia kohalike omavalitsuste üleriigilist liitu ja keeldus kaasamast nende esindajaid Sloveenia CLRAE delegatsiooni. Sloveenia kohaliku ja regionaalse demokraatia kohta käiva raporti soovituste täitmisest aru andma tulnud Sloveenia ministrile siinkirjutaja poolt esitatud vastavasisuliste küsimuste järel puhkes institutsionaalse

97 Vabariigi Valitsuse tegevus CLRAE soovituse 81 (2000) täitmisel: <http://www.hol.ee/index.php?lk=151>

komisjoni istungil elav diskussioon. Kongressi liikmete esitatud seisukohtade tõttu oli Sloveenia valitsus sunnitud oma seisukohti muutma ja teadaolevalt on nüüdseks ka teine Sloveenia kohalike omavalitsuste üleriigiline liit Sloveenia delegatsioonis esindatud.

Peale Sloveenia kolleegide aitamise on Eesti delegatsiooni liikmed oma sõnavõttudes toetanud ka Leedu ja Küprose kolleege nende suhetes keskvalitsuse esindajatega ning teinud koostööd teiste riikide esindajatega.

Põhjamaade riikide ühendus

Lisaks CLRAE formaalsetele organitele ning põhikirjas ja kodukorras nimeetatud poliitilistele gruppidele tegutsevad mitmed mitteformaalsed moodustised, mille eesmärgiks on eelkõige ühiste seisukohtade kujundamine ja lobby-töö ametikohtade jagamisel Kongressi organites. Eesti seisukohast olulisimad on Põhjamaade delegatsioonide kokkusaamised, kuhu viimasel paaril aastal on kaasatud ka Eesti, Läti ja Leedu delegatsioonide juhid. Loomulikult saavad Põhjamaad toetuda märksa pikemaajalisele kogemusele ning nende kasutada olevad ressursid on oluliselt suuremad kui meil. Seetõttu on nende, eriti aga Soome kolleegide abi olnud hindamatu nii Kongressi töö mõistmisel kui toetuse hankimisel Eesti delegatsiooni seisukohtadele.

Väikeriikide koda

Aastal 2000 moodustati Andorra eestvõtmisel nn väikeriikide koda, kuhu kuuluvad riigid, kellel on CLRAE-s 3 või vähem kohta: Andorra, Liechtenstein ja San Marino (2 kohta), Küpros, Eesti, Island, Läti, Luxembourg, Malta, Sloveenia and “endise Jugoslaavia vabariik Makedoonia”⁹⁸ (3 kohta). Nimetatud riikidel (v.a Läti) puudub seega ka esindus Regionaalsete omavalitsuste kojas. Teisalt ei ole väikeriikidel delegatsioonidel väiksuse tõttu võimalik osaleda CLRAE kõigis põhikirjalistes komisjonides. Väikeriikide koja põhieesmärkidena nähti ette infovahetust ning väikeriikide huvide ühist kaitsmist ning lobby-tööd. Koja nn asutav kokkusaamine oli kavandatud 2001. oktoobrikuuks Andorrasse. Paraku jäi nii see kui 2002.a suveks Eestisse planeeritud väikeriikide CLRAE delegatsioonide kokkusaamine ära. Osalejate aja- ja ehk ka huvipuudusel ning eestvedaja puudumise tõttu ei ole väikeriikide koda kahjuks esialgu kavandatud mahus ja regulaarsuses käivitunud ning väikeriikide esindajate kokkusaamised on siiani juhuslikku laadi.

98 Nendes riikides puuduvad regioonid soovitusel Recommendation 56 (1999) mõistes; [http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/1999/rec56\(99\)e.htm](http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/1999/rec56(99)e.htm)

Ida-Euroopa riikide koda

Lvovi tollase linnapea ja hilisema CLRAE asepresidendi Vasil Kuybida eestvõtmisel üritati 2000. a käivitada ka nn Ida-Euroopa riikide, tegelikkuses küll Balti riikide ja omaaegsete N Liidu liiduvabariikide (eeskätt Gruusia, Moldaavia, Ukraina) koda seismaks peaaesjalikult vastu Vene delegatsiooni sagedastele süüdistustele venelaste õiguste ahistamise kohta nimetatud riikides. Peale paari üksiku kokkusaamise ja üldise koosmeele ei ole nimetatud kooslus siiski koos käinud.

Muu tegevus

Olulise osa CLRAE tegevusest moodustab EN liikmesriikide kohaliku ja regionaalse demokraatia olukorra kohta raportite koostamine. Raporti koostajaks ja esitajaks Kongressis valitakse CLRAE liikmete hulgast raportöörid ning 2001. a nimetas Kohalike omavalitsuste koda raportööriks Läti kohta allakirjutanu. Paraku muudeti ja interpreteeriti vahepeal raportööride valiku reeglistikku ning leiti, et Eesti esindaja ei saa Läti kohta raportit kirjutada. Läti asemel nimetati allakirjutanu 2001. a Malta raportööriks. CLRAE delegatsiooni esimene visiit Maltale toimus märtsis 2002, mille järel valmis ka raporti esialgne projekt. Peale siinkirjutaja volituste lõppemist CLRAE-s määrati uueks raportööriks hollandlane René Paas, kes viis alustatu ka edukalt lõpule.⁹⁹

Lõpetuseks

Kirjeldatu on vaid põgus ülevaade CLRAE tööst ning Eesti omavalitsusjuhtide tegemistest CLRAE-s. Eesti delegatsiooni tegemistest tegeliku ettekujutuse saamine vajab põhjalikku tutvumist nii CLRAE kui Eesti omavalitsusliitude arhiivide ja Eesti delegatsiooni liikmete käsutuses olevate materjalidega ning vajab kindlasti Eesti esindajate meenutuste jäädvustamist ja jääb hetkel ootama tulevikku.

⁹⁹ <http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/2002/CLRAE%20Rec%20122%20November%202002.pdf>

Eesti delegatsiooni liikmed CLRAE-s 1993–2017

Kaimo Käärman-Liive

Aasta	Põhiliige		Asendusliige	
	Nimi	Koda	Nimi	Koda
1993	Osales Sulev Mäeltsemees			
	Teiste esindajate kohta andmed puuduvad			
1994	Tiit Vähi * (ELL)		Andres Pärt (ELL)	
	Ann Jürjo ** (ELL)		Riho Männik EOÜ aseesimees	
	Aivar Ojaveri (EOÜ esimees)		Anti Kalvet (EOÜ)	
1995	Raivo Murd (ELL)		Ain Saviauk (ELL)	
	Jüri Võigemast ? (EMOL)		Riho Männik (EOÜ aseesimees)	
	Aivar Ojaveri (EOÜ esimees)		Anti Kalvet (EOÜ)	
1996	Raivo Murd		Ain Saviauk (ELL)	
	Jüri Võigemast ** (EMOL)		?	
	Aivar Ojaveri (EOÜ esimees)		Üllar Vahtramäe (EOÜ aseesimees)	
1997	Urmas Sukles (ELL)		Ants Leemets (ELL)	
	Jüri Võigemast ** (EMOL esimees)		?	
	Üllar Vahtramäe (EOÜ esimees)		Jaan Peiel (EOÜ)	
1998	Raivo Murd (ELL)		Urmas Sukles	
	Jüri Võigemast ** (EMOL)		Tiiu Meerits (EMOL)	
	Üllar Vahtramäe (EOÜ)		Jaak Herodes (EOÜ)	
1999	Andrus Ansip (ELL)	CPL	Urmas Sukles (ELL)	CPL
	Jüri Võigemast ** (EMOL)	CPL/ CPR	Tiiu Meerits (EMOL)	CPR
	Toomas Välimäe * (EOÜ esimees)	CPR/ CPL	Jaak Herodes (EOÜ)	CPR

Aasta	Põhiliige		Asendusliige	
	Nimi	Koda	Nimi	Koda
2000	Andrus Ansip (ELL)	CPL	Urmas Sukles (ELL)	CPL
	Jüri Võigemast ** (EMOL)	CPR	Urmas Uustallo (EMOL)	CPR
	Toomas Välimäe * (EOÜ aseesimees)	CPL	Jaak Herodes (EOÜ)	CPL
2001	Andrus Ansip (ELL)	CPL	Urmas Sukles (ELL)	CPL
	Jüri Võigemast ** (EMOL)	CPR	Saima Kalev (EOÜ)	CPR
	Toomas Välimäe * (EOÜ)	CPL	Jaak Herodes (EOÜ)	CPL
2002	Andrus Ansip (ELL)	CPL	Urmas Sukles (ELL)	CPL
	Jüri Võigemast ** (EMOL)	CPR	Jaak Herodes (EOÜ)	CPR
	Toomas Välimäe * / Neeme Suur (EOÜ)	CPL	Saima Kalev (EOÜ)	CPL
2003	Andrus Ansip * (ELL)	CPL	Maret Maripuu (ELL)	CPL
	Aivar Kaldjärv (EMOL)	CPL	Herko Sunts (EMOL)	CPR
	Neeme Suur (EOÜ)	CPR	Saima Kalev (EOÜ)	CPR
2004	Andrus Ansip * (ELL)	CPL	Andres Jaadla (ELL)	CPL
	Saima Kalev (EMOL)	CPL	Maret Maripuu (ELL)	CPR
	Herko Sunts (EMOL)	CPR	Neeme Suur / Jüri Lauter (EMOL)	CPR
2005	Malle Vahtra * (ELL, Viljandi linnapea)	CPL	Andres Jaadla (ELL)	CPL
	Saima Kalev (EMOL)	CPL	Maret Maripuu (ELL)	CPR
	Herko Sunts (EMOL)	CPR	Jüri Lauter (EMOL)	CPR
2006	Saima Kalev * (EMOL)	CPL	Neeme Suur (EMOL)	CPR
	Jüri Landberg (EMOL)	CPR	Aadu Must (ELL)	CPR
	Mihkel Juhkami (ELL)	CPL	Ott Kasuri (ELL)	CPL
2007	Saima Kalev * (EMOL)	CPL	Neeme Suur (EMOL)	CPR
	Jüri Landberg (EMOL)	CPR	Urve Tiidus (ELL)	CPR
	Mihkel Juhkami (ELL)	CPL	Ott Kasuri (ELL)	CPL
2008	Saima Kalev * (EMOL)	CPL	Jüri Morozov (EMOL)	CPR
	Jüri Landberg (EMOL)	CPR	Kersti Sarapuu (ELL)	CPR
	Mihkel Juhkami (ELL)	CPL	Ott Kasuri (ELL)	CPL
2009	Saima Kalev * (EMOL)	CPL	Jüri Morozov (EMOL)	CPR
	Jüri Landberg (EMOL)	CPR	Kersti Sarapuu (ELL)	CPR
	Mihkel Juhkami (ELL)	CPL	Ott Kasuri (ELL)	CPL
2010	Jüri Landberg* (EMOL)	CPR	Leo Aadel (EMOL)	CPR
	Urve Palo (EMOL)	CPL	Kersti Sarapuu (ELL)	CPR
	Mihkel Juhkami (ELL)	CPL	Urmas Sukles (ELL)	CPL

Aasta	Põhiliige		Asendusliige	
	Nimi	Koda	Nimi	Koda
2011	Jüri Landberg* (EMOL)	CPL	Leo Aadel (EMOL)	CPR
	Urve Palo / Sirje Tobreluts (EMOL)	CPL	Kersti Sarapuu (ELL)	CPR
	Mihkel Juhkami (ELL)	CPL	Urmas Sukles (ELL)	CPR
2012	Jüri Landberg* (EMOL)	CPL	Leo Aadel (EMOL)	CPR
	Sirje Tobreluts (EMOL)	CPL	Kersti Sarapuu (ELL)	CPR
	Mihkel Juhkami (ELL)	CPL	Urmas Sukles (ELL)	CPR
2013	Jüri Landberg* (EMOL)	CPL	Leo Aadel (EMOL)	CPR
	Sirje Tobreluts (EMOL)	CPL	Kersti Sarapuu (ELL)	CPR
	Mihkel Juhkami (ELL)	CPL	Urmas Sukles (ELL)	CPR
2014	Jüri Landberg* (EMOL) / Leo Aadel* (EMOL)	CPL	Leo Aadel (EMOL) / Enel Liin (EMOL)	CPR
	Sirje Tobreluts (EMOL)	CPL	Kersti Sarapuu (ELL)	CPR
	Mihkel Juhkami (ELL)	CPL	Urmas Sukles (ELL)	CPR
2015	Leo Aadel (EMOL) *	CPL	Enel Liin (EMOL)	CPR
	Sirje Tobreluts (EMOL)	CPL	Urmas Sukles (ELL)	CPR
	Mihkel Juhkami (ELL)	CPL	Kersti Sarapuu (ELL)	CPR
2016	Leo Aadel (EMOL) *	CPL	Enel Liin (EMOL)	CPR
	Sirje Tobreluts (EMOL)	CPL	Urmas Sukles (ELL)	CPR
	Mihkel Juhkami (ELL)	CPL	Tarmo Tammiste (ELL)	CPR
2016	Tarmo Tammiste (ELL) *	CPR	Leo Aadel (EMOL)	CPR
	Pipi-Liis Siemann (ELL)	CPL	Sirje Tobreluts (EMOL)	CPR
	Ott Kasuri (EMOL)	CPL	Mihkel Juhkami (ELL)	CPL
2016	Tarmo Tammiste (ELL) *	CPR	Leo Aadel (EMOL)	CPR
	Pipi-Liis Siemann (ELL)	CPL	Sirje Tobreluts (EMOL)	CPR
	Ott Kasuri (EMOL)	CPL	Mihkel Juhkami (ELL)	CPL
2017	Tarmo Tammiste (ELL) *	CPR	Leo Aadel (EMOL)	CPR
	Pipi-Liis Siemann (ELL)	CPL	Sirje Tobreluts (EMOL)	CPR
	Ott Kasuri (EMOL)	CPL	Mihkel Juhkami (ELL)	CPL

* – delegatsiooni juht

** – delegatsiooni sekretär

CPL – Kohalike omavalitsuste koda

CPR – Regionaalsete omavalitsuste koda (Eestil puudub alates 2000.a hääleõigus)

Urve Palo valiti 2011. a märtsis Riigikogu liikmeks, tema asemele tuli Sirje Tobreluts.

2014. a augustis Jüri Landbergi mandaat lõppes, Leo Aadel sai delegatsiooni põhiliikmeks, Enel Liin asendusliikmeks.

Kersti Sarapuu valiti Riigikogu liikmeks märtsis 2015 ja kaotas 6 kuud hiljem mandaadi CLRAE-s.

Tarmo Tammiste valiti CLRAE delegatsiooni ELL volikogu poolt 8. dets 2015, CLRAE juhatus kinnitas ta liikmeks veebr 2016.

CLRAE soovitused Eestile läbi aastate

Kaimo Käärman-Liive, aprill 2017

CLRAE soovitused Eestile läbi aastate	2000	2010	2017
Haldusjaotus			
Enne haldusjaotuse ümberkorraldamist [...], tuleb enne lõpptõhususe tegemist konsulteerida vastavate kohalike omavalitsustega ja omavalitsusliitudega	X		
KOV piiride muutmise protsessi kaasata kohalik elanikkond kas kohaliku referendumi või rahvahääletuse korraldamise teel	X		
Majanduslikult stimuleerida väikeste omavalitsusüksuste vabatahtlikku ühinemist	X		
Suuremate KOV-de loomisel arvestada subsidiaarsusega, tõmbekeskuste rolliga ja juurdepääsuga teenustele	X		
Tallinna linnale eristaatus (üle vaadata f-nide jaotus maavalitsuse ja Tallinna vahel)	X	X	
Funktsioonid			
Maavalitsuste funktsioonid üle anda maakondlikele omavalitsusliitudele	X		
Anda üle maksimaalselt riigi pädevusi koos rahaliste vahenditega kohalikule tasandile			X
Regionaalsete omavalitsuste taasloomine	X		
Suurem suudab tagada paremaid teenuseid. Suurem võib tähendada ka koostööd või teenuste üleandmist ühisele asutusele	X		
Täpsustada kohalike omavalitsuste kohustuslikke ülesandeid ja funktsioone reguleerivat seadusandlust		X	
Täpsustada Eesti õigusaktides kohustuslike ülesannete ja funktsioonide jaotus riigi ja KOV vahel			X
Riigi funktsioon = riik rahastab, riigi f-ne ei tohi peidetult ilma rahata KOV-dele üle anda			X
Majandusküsimused			
KOV omavahendite osakaalu suurendamine	X		
Rohkem tulu tuleks saada kohalikest maksudest	X		

CLRAE soovitused Eestile läbi aastate	2000	2010	2017
Kohalik füüsilise isiku tulumaks	X		
Maamaks asendada kinnisvaramaksuga	X		
Rahalise võrdsustamise süsteem peaks olema paindlikum	X		X
Suunata suurem osa finantsvahendeid kohaliku omavalitsuse tasandile		X	X
Tagada KOV-dele piisav osa üleriigiliselt kehtestatud maksudest		X	X
Riiklike tulude jaotamine KOV-de vahel toimuks läbipaistvalt		X	
Moodustada majanduskriisis enim kannatanud KOV-de toetamiseks toetusfond		X	
Mitmekesistada omavalitsuste tulude allikaks olevat finantsüsteemi			X
KOV suhted riigiorganitega ja omavalitsusliidud			
ELL ja EMOL - vaja on koordineeritud ühistegutsemise võimet, liidud võiks kaaluda ühinemist	X		
Vaja protseduuri, et KOV-e kaasata regionaalpoliitikasse ja arendustegevusse	X		
Täpsustada KOVdega ja üleriigiliste omavalitsusliitudega läbiviidavate konsultatsioonide korda, et võimaldada enne lõpliku otsuse tegemist konsultatsioonide ja diskussioonide läbiviimist. See peaks toimuma õigeaegselt ning seda tuleb korraldada asjakohaselt.		X	X
Algatada laiapõhjalised konsultatsioonid KOV-dega kavandatavate finantsreformide küsimustes		X	
Piiriülene koostöö ja vene rahvusvähemuse olukord			
Eesti peaks alla kirjutama ja ratifitseerima Territoriaalsete kogukondade ja võimuorganite vahelise piiriülese koostöö Euroopa raamkonventsiooni	X		
Üle vaadata Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse see säte, mis nõuab eesti keele valdamist kohalikel valimistel kandideerida soovijatel.	X		
Peaks uurima viise ja võimalusi, kuidas kaitsta rahvusvähemuste keelt, kaasa arvatud õigus kasutada emakeelt kohaliku omavalitsuse volikogu istungitel	X		
Muud küsimused			
Üle vaadata KOV volikogude 3-aastane mandaat	X		
Ratifitseerida Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse tegevuses osalemise õigust käsitlev lisaprotokoll		X	

Murdepunktide lugu

Jüri Voigemast

2005–	Eesti Linnade Liidu tegevdirektor
2004–2005	Eesti Linnade Liidu asedirektor
2004–2004	Eesti Maaomavalitsuste Liidu nõunik
2002–2003	Riigikogu liige
1994–2002	Raplamaa Omavalitsuste Liidu esimees
1994–1994	Rapla Maakogu juhataja
1990–1993	Rapla Maavolikogu esimees
	Omavalitsusliitude Vanematekogu liige

Kohalike omavalitsuste lugu võib vaadelda väga paljudest aspektidest lähtuvalt. Tõepoolest, erinevaid vaatenurki võib olla väga palju ja kindlasti on nad kõik huvitavad. Kuid selge on ka see, et ajas huvitavamad on just need hetked, kui midagi muutub - kui toimuvad mingid muudatused, näiteks võimaluste suurenemine, aga vahel, kui on halvemad ajad, ka vähenemine. Nimetan neid muudatuste hetki siinkohal murdepunktideks (vaata joonis).

Kohalike omavalitsuste tulubaasi loos ei ole murdepunkte just eriti palju. Tõele au andes on neist eriliselt tähelepanuväärsed ainult mõned. Muidugi tuleb tunnustada sedagi, et väga olulistes baasilistes asjades ei saagi põhimõttelise tähtsusega muudatusi väga tihti ja väga palju olla. Samuti oleks endalt tark küsida, et kui meil täna on olukord just selline nagu ta praegu on, mis meid siis edaspidi ees ootab. Taustaks muidugi tark küsimus „miks“? Miks ning mida me peame silmas pidama ja mida saame teha, et tuleviku tegutsemistingimused enam meie elulistele ja põhimõttelistele huvidele vastaksid. Olgu siinkohal ka kohe ära öeldud, et täna on järgmise üliolulise murdepunkti ootuse hetk, kus pole veel lõplikult teada, millised otsused langeatakse parlamendis omavalitsuste tulubaasi taastamise küsimustes, samuti omavalitsustele üle antavate ülesannete spektri ning nende rahalise katte korraldamise küsimustes. Need otsused tuleb Riigikogu poolt vastu võtta ja küllap need ka vastu võetakse, poliitiline seisukoht valitsuse poolt on võetud ja vastavad ettepanekud Riigikogule tulevad.

Tagasisaade on oluline ikka eelkõige edasisaate mõttes – kuidas liigume edasi ehk millised otsused langetame tuleviku tegutsemistingimuste kujundamiseks.

Esimesed sammud ja esimene murdepunkt

Kohalike omavalitsuste tulubaasi ja keskvalitsuse eelarvetulude lugu liikus võrdväärse ja suhteliselt sõbralikult paarisrakendina taasiseseisvuse aja esimese majanduskriisini ehk nn vene kriisini (vt aasta 2000). Tõsi, tookordki ei paistnud kõik sugugi pilvituna ja kirglikke ning teravaid debatte oli omavalitsusliitude koostöökogu ja ministeeriumidevahelise komisjoni vahel palju, kuid kahe avaliku sektori osapoolle võrdse arendamise põhimõttest suudeti kinni hoida. Mingil hetkel märkasime, et kriisist väljumisel oli tempodes midagi muutunud – keskvalitsuse 2002. aasta eelarvetulu kasvas kiiremini ning kohalike omavalitsuste tulude kasv, mida kriisist väljudes pikisilmi olime oodanud ja lootnud, jäi riigieelarve tulude kasvust sootuks maha – st, sel hetkel loodi halb pretsedent – muudeti maksuseadusi vaid keskvalitsuse eelarve kasvu huve silmas pidades. Majanduskriisist väljudes selgus, et riigieelarvesse laekuvate kaudsete maksude (käibemaks, aktsiisid) kasv oli oluliselt kiirem, kui otsestest maksudest (üksikisiku tulumaks, maamaks) kohalike omavalitsuste eelarvetele laekuva tulu kasv. See oli esimene kord, kus oli selgelt tajutav keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhte muutus ehk selge lahendamata konflikt ning kus peale jäi tugevama õigus – riigieelarvest rahastatavad valdkonnad on kohapeal korraldatavatest valdkondadest prioriteetsemad. Mõistagi valitses omavalitsusjuhtide seas nõutus, miks nii ning mis saab edasi?

Teine murdepunkt

Eesti liitus Euroopa Liiduga. Aastal 2004. Erinevate mõjurite koostoimel käivitus kiire, võib isegi öelda, et ülikiire majanduskasvu periood ning kohalike omavalitsuste kõige põhimõttelisem küsimus oli selles, kas keskvalitsusega saadakse kokkuleppele ka kohalikesse eelarvetesse laekuva tuluosa suurendamises või suubub põhiline osa majandusbuumi maksulaekumiste kasvust riigieelarve tuludeks. Õnneks saadi keskvalitsusega kokkuleppele, et kohalikele eelarvetele laekuva üksikisiku tulumaksu arvestuse aluseks võetakse brutotulu ning sellest tulenevalt jääb maksuvaba miinimumi tõstmisest tulenev vähemlaekumine keskvalitsuse kanda. Samuti oli ülioluline järgmisteks aastateks saavutatud kokkulepe kohalikele eelarvetele laekuva tulumaksu protsendi tõstmiseks aastatel 2005–2007, vastavalt 0,2; 0,2 ja 0,1 protsendipunkti, mis võimaldas seda, et valla- ja linnaeelarvete kasv liikus majandusbuumi aastatel riigieelarve tulude kasvutrendiga paralleelselt ehk samas tempos. Vastasel juhul oleks kohalike eelarvete tulude mahajäämus riigieelarve tulude kasvust olnud kolossaalne ning igapäevaolu oluliste praktiliste küsimuste lahendamise vaates talumatu.

Kolmas murdepunkt ehk majanduse kukkumine ja langust süvendav kärbe

Kolmas murdepunkt "räägib" meile sellest, mis juhtub siis, kui majandusruumis toimuvatest halbadest muudatustest tingitud langusele lisandub õnnetu poliitiline otsus omavalitsuste eelarvetulude kukkumisse võimendamiseks. Juhtus see, et lisaks niigi grotesksele majanduslangusele, otsustati vähendada kohalikele eelarvetele laekuva tulu osa ja osakaalu ehk kärpida omavalitsuste tulubaasi tulumaksu vastavalt 11,93-lt protsendilt 11,4-le protsendile ja tulude ühtlustamise vahendeid 91,3-lt miljonilt eurolt 70,4-le miljonile eurole. Need otsused tehti mäletamisväärselt 2009. aasta veebruaris.

2009. aasta kesksuvel järgnes eelnimetatule valitsuse otsus käibemaksu taseme suurendamiseks seniselt 18%-lt 20%-le, et suurendada riigieelarve tulude laekumist ja parandada riigieelarve olukorda, kuid ühtlasi vähendas omavalitsuste osakaalu avaliku sektori tulude üldmahus veelgi. Teoks said seega vastassuunalise mõjuga otsused, kus ühelt poolt püüti maksumuudatustega kaasa aidata riigieelarvesse laekuvate maksutulude suurenemisele, samal ajal võimendades majanduslangusest tingitud maksulaekumiste kukkumist veelgi kohalikele omavalitsustele laekuva tulumaksuosa kärpimisega.

Kriisist väljumine ehk neljas murdepunkt

Kohalike omavalitsuste jaoks saabus majanduskriisi ja poliitilistest kärpeotustest mõjutatud tulubaasi põhi ehk sügavaima languse punkt 2010. aastal. Võrreldes 2008. aastaga oli tulubaas langenud 17,6 % ehk 158,9 milj euro võrra (s.o 901,4 miljonilt eurolt aastal 2008, 742,5 milj eurole aastal 2010). Tõele au andes on täna, kaheksa aastat peale majanduskriisi põhja (!!!), kõnealuste kärbete tagajärjed kohalike omavalitsuste eelarvetele lahendamata. Tõsi, poliitilised otsused omavalitsuste tulubaasi taastamiseks on tänaseks tehtud ja ootavad praktilist elluviimist. Seni aga tõdeme, et iga tulubaasi taastamisega venitatud aasta jätab laekumata jäävate summade näol kohalike omavalitsuste eelarvetesse 50–60 miljoni suuruse augu. Igäuhele, kes lihtsatele numbritele otsa vaatab, on selge, et kärpe tõttu on aastatega kohaliku elu arendamisse jäänud panemata tähelepanuväärselt suur summa, peaaegu pool miljardit eurot.

Mõistetavalt on eeltoodust tulenevalt olnud kohalike omavalitsuste eelarvetaotlustes järjekindlalt esikohal tulubaasi taastamise taotlus.

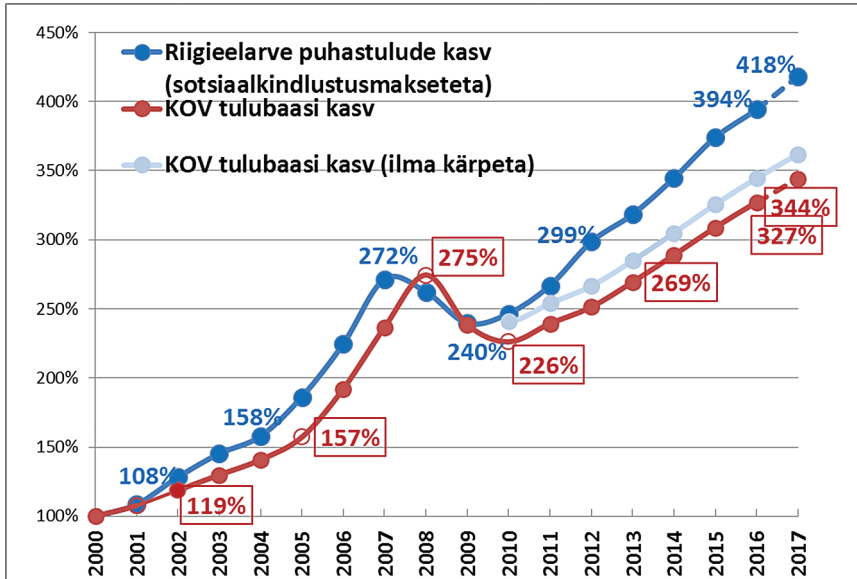
Viies murdepunkt ehk murdepunkti ootus

Kohalikud omavalitsused on oma taotlustes eeldanud avaliku sektori kahe osapoole, keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste solidaarsust – seda nii majandusraskustega toimetulekuks kui ka majanduskasvu perioodil.

Paraku tuleb tõdeda, et viies murdepunkt ehk kohalike omavalitsuste tulubaasi taastamine majanduskriisi eelsele tasemele ei ole tänaseks veel teoks saanud. Aga nagu eelpool juba ka öeldud, poliitilised otsused on tehtud. Pean silmas valitsusliidu lepet ja valitsuskabineti otsust tulubaasi taastamise kohta, sh aastatel 2018–2020 vastavalt 30, 45 ja 55 milj euro mahus. Selleks, et see ka tegelikkuseks saaks, tuleb muuta tulumaksuseadust, suurendada kohalikele eelarvetele laekuva üksikisiku tulumaksu protsenti ja tasandusfondi ehk kohalike omavalitsuste tulude ühtlustamise vahendite mahtu nii 2018., 2019. kui ka 2020. aasta riigieelarves suurendada. Ootame pikisilmi, et need otsused Riigikogu 2017. aasta sügisistungjärgul tegelikkuseks saaksid, sest vastasel juhul jooksevad kohalike omavalitsuste tulubaasi ja riigieelarve puhastulude võrdlusgraafiku jooned järjest lootusetumalt lahku. Saatuslikuks on osutunud otsused, mida on hiljem väga raske muuta. Üks neist on olnud omavalitsuste tulubaasi kärpimise otsus.

Kokkuvõtteks võiks endalt ka siinkohal küsida, miks on vaja Euroopa kohalike omavalitsuste hartat? Miks Riigikogu need lihtsad põhimõtted, mis Euroopa omavalitsusruumi kujundades kokku lepitud, ka Eestis täitmiseks võttis? Kindlasti seetõttu, et Euroopa kogukonna varasem kogemus on näidanud, et on olemas lihtsad põhimõtted, millest on otstarbekas kinni pidada ja millest tuleb ka keerulistel aegadel kinni hoida, sest vastasel juhul kipuvad ressursijaotuse lahendused tasakaalust kõrvale kalduma. Stabiilses majandussituatsioonis on tasakaalu lihtsam säilitada, kuid kriisiperioodidel kipub tasakaalu hoidmise võime käest libisema. Seda on näidanud ja kinnitab ka taasiseseisvunud Eesti Vabariigi kogemus, mis meie murdepunktide loos peegeldub.

Joonis: Riigieelarve puhastulude ja kohalike omavalitsuste tulubaasi muutus aastatel 2000 kuni 2017



Omavalitsusliitude Koostöökogu läbirääkimised Vabariigi Valitsuse esindusega 1994–2002

Toomas Välimäe

HOL büroo direktor / tegevdirektor (kt 01.12.1998–31.01.1999)
01.02.1999–31.10.2007; EOÜ esimees 1998–2000 ja 2004–2007,
aseesimees 2000–2004 CLRAE-s 1998–2002, sh Eesti delegatsiooni juht
2000–2002

Rae volikogu liige 01.12.1989–28.10.1993–17.10.1999,
07.04.2000–06.09.2001 ja 02.12.2003–28.12.2004

Sissejuhatus

Omavalitsusliitude Koostöökogu (edaspidi: Koostöökogu või KTK) loodi 11. veebruaril 1994. a toimunud omavalitsuste üleriigilise nõupäeva otsusel¹⁰⁴. Omavalitsusliitude Koostöökogu tegevuse alguskuude kohta on Eesti Linnade Liidu toimetamisel ilmunud ülevaatlik kogumik¹⁰⁵.

KTK esimene koosolek 24. märtsil 1994. a kinnitas KTK kodukorra, mille kohaselt KTK¹⁰⁶:

- on kolme liikme, s.o Eesti Linnade Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse pariteetsetel alustel valitud esindajate kogu;
- tegevuse põhieesmärgiks on omavalitsusliitude koostöö korraldamine ja ühistegevuse koordineerimine kohalike omavalitsuste ees seisvate ülesannete lahendamiseks;
- arendab kontakte valitsus- ja parlamentaarsete struktuuridega;

104 Eesti Linnade Liit 1820–1995, Koostajad S. Mäeltsemees, S. Lääne, T. Kirss, Eesti Linnade Liit, Tallinn 1995, lk 70–71

105 Omavalitsusliitude Koostöökogu. Kogumik. Omavalitsusliitude Koostöökogu tegevusest seisuga 23. september 1994.a, Eesti Linnade Liit, Tallinn 1994

106 Eesti Linnade Liit 1820–1995, Koostajad S. Mäeltsemees, S. Lääne, T. Kirss, Eesti Linnade Liit, Tallinn 1995, lisa 56

- määrab kindlaks omavalitsusliitude koostöö alused ja ühiste huvide esindamise põhimõtted.

Nimetatud kodukorda muudeti alles 2001. a sügisel ning KTK ülesannetele ja pädevusele lisandus 2 olulist punkti:

- KTK esindab Omavalitsusliite läbirääkimistel Vabariigi Valitsuse ja teiste institutsioonidega;
- KTK otsustab omavalitsusliitude ettepanekul esindajate lähetamise väliskoostöö üritustele.

Vabariigi Valitsuse esindusega peetavad läbirääkimised said seega vormalise aluse alles 7 aastat peale KTK ellukutsumist. Ometi tekkis vajadus keskvõimuga lävida märksa varem ning juba 22. aprillil 1994. a tegi KTK Vabariigi Valitsusele ettepaneku alustada sama aasta 10. mail läbirääkimisi “1995. a riigieelarvega seonduvates küsimustes.”

Kogu läbirääkimiste temaatika on olnud väga lai, hõlmates kogu avaliku sektori tegevust, mistõttu siinkohal saab piirduda vaid põgusa ülevaate andmisega. Palju on vajunud unustusehõlma, kuid üritame olulisemad hetked ning võidud ja kaotused välja tuua.

A.D. 1994

Paraku lükkus 10. maile kavandatud läbirääkimiste 1. voor edasi ja esimene kohtumine Vabariigi Valitsuse esindajatega toimus 16. mail 1994. a. Esimene ametlik läbirääkimiste voor leidis aset 12. juulil, mil kinnitati ka läbirääkimiste kodukord ning moodustati töögrupid. Edasised kohtumised delegatsioonide tasemel järgnesid suhteliselt tihti (26. juuli, 9. august, 23. august, 6. september, 20. september 1994)¹⁰⁷.

Vabariigi Valitsuse läbirääkimiste delegatsioon moodustati 28.06.1994. a. Delegatsiooni juhtis siseminister Heiki Arike ja sinna kuulusid minister Liia Hänni, Riigikantselei Kohaliku Omavalitsuse ja Regionaalse Arengu Ameti nõunik Madis Kaldmäe, Sotsiaalministeeriumi asekanstler Mati Kallas, Kultuuri- ja Haridusministeeriumi nõunik Rein Kiis, Kohaliku Omavalitsuse ja Regionaalse Arengu Ameti peadirektori asetäitja Andres Nuu, Kohaliku Omavalitsuse ja Regionaalse Arengu Ameti peadirektor Ülo Peets, Rahandusministeeriumi asekanstler Tiit Saat ja Sotsiaalministeeriumi finants- ja eelarveosakonna juhataja Jaan Vinnal. Lisaks palus Valitsus delegatsioonis osaleda Riigikogu eelarve- ja maksukomisjoni esimeest Valve Kirsipuu (paraku dokumentidest pr Kirsipuu osalemist läbirääkimiste voores ei nähtu)¹⁰⁸.

107 Omavalitsusliitude Koostöökogu. Kogumik. Omavalitsusliitude Koostöökogu tegevusest seisuga 23. september 1994. a, Eesti Linnade Liit, Tallinn 1994, lk 8–62

108 samas, lk 14

Arutlusel olnud põhiprobleemid¹⁰⁹:

- läbirääkimiste korralduslik külg, ajakava jmt;
- riigi ja kohalike omavalitsuste funktsioonide piiritlemine, sh kohalike omavalitsuste omafunktsioonid, omavalitsustele pandud funktsioonid ja omavalitsuste poolt täidetavad riigi funktsioonid; funktsioonid maht;
- kohalike omavalitsuste funktsioonide maksumuse määramine;
- kohalike omavalitsuste tulubaas, riigieelarvelised toetused tulubaasi täiendamiseks ja sihtotstarbelised toetused

Saavutused:

1994. a märtsis pöördusid Eesti Linnade Liidu (edaspidi ELL), Eesti Maaomavalitsuste Liidu (edaspidi EMOL) ja Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse (edaspidi EOÜ) esindajad avaldusega õigusaktide põhiseadusega kooskõlla viimiseks õiguskantsleri poole. Pöördumise alusel algatas toonane õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli kohtumenetluse, mille tulemusena tagastati 1995. a lisaelarvega omavalitsustele 65 miljonit krooni tulumaksu, mis oli rahandusministri määruse alusel 1993. a riigieelarvesse võetud. Nimetatud summa tagasivõitmist võib kahtlemata pidada keskvalitsuse ja omavalitsusliitude suhtlemise algusperioodi üheks olulisemaks saavutuseks.

Teiseks olulisemaks sündmuseks tuleb pidada KTK 02.08.1994. a mär-gukirjale¹¹⁰ järgnenud protestiaktsiooni, mille käigus omavalitsused peatasid riiklike funktsioonide (kaitseväärvestuse jm) täitmise ning vastava teabe ja aruandluse esitamise riigigorganile. Paraku ei osalenud selles aktsioonis kaugeltki mitte kõik omavalitsused, mistõttu see lõppes suhteliselt kiiresti ja eriliste tulemusteta.

Kolmandaks ja sisuliseks saavutuseks tuleb pidada eelarveläbirääkimiste nii öelda konstitutsioneerimist. Eelarveläbirääkimisi on edukamalt või vähem edukalt peetud kõigil järgnevatel aastail.

Neljas ja mitte vähem oluline tulemus on kindlasti kogu omavalitsussüsteemi eest seismine, selle arengu kavandamine ning kaasalöömine omavalitsuste õigusliku baasi kujundamisel.

Käegakatsutatavatest tulemustest nimetagem 1995. a riigieelarvest kohalikele eelarvetele tehtud eraldiste kasvu esialgu kavandatud 2,32 miljardilt kroonilt 2,81 miljardi kroonini ehk suurenemist 21,1% võrra.¹¹¹

109 samas, lk 9–10, 18–21

110 samas, lk 73

111 Eesti Linnade Liit 1820–1995, Koostajad S. Mäeltsemees, S. Lääne, T. Kirss, Eesti Linnade Liit, Tallinn 1995, lk 71

A.D. 1995–1996

Siinkirjutaja kasutuses ei ole kahjuks dokumente läbirääkimiste kohta aastail 1995–1996 ning käsitletud probleemidest on vaid üldine ettekujutus. Katkendlikke ülestähendusi ning KTK ja läbirääkimiste protokolle on 1997. a peetud kõneluste kohta.

Kui läbirääkimised algasid 1994. a valitsusdelegatsiooniga, kuhu kuulus 2 ministrit, siis edaspidi pidas KTK-ga kõnelusi Vabariigi Valitsuse ministereeriumidevaheline komisjon, keda juhtis regionaalminister ning kuhu kuulusid asjassepuutuvate ministereeriumide kõrgemad ametnikud (asekantslerid, osakonnajuhatajad). Valitsusdelegatsiooni madal tase mõjutas ja mõjutab praegugi läbirääkimiste sisu ja tulemusi, kuivõrd läbirääkijail puudub volitus sisulistest asjades läbi rääkida.

Läbirääkimiste korralduse see külg on seega olnud pea kõigi aastate jooksul probleemne, kuid omavalitsusliitude ettepanekuid kõneluste taseme tõstmiseks ei ole seni arvestatud.

Teine aspekt puudutab läbirääkimiste konstitutsioneerimist ehk seadustamisest. Vabariigi Valitsuse ja omavalitsuste kokkuleppes on juttu riigieelarve seaduse¹¹² paragrahvi 9 lõikes 3, mille kohaselt: “Eelarvete tasandusfondi suurus riigieelarve eelnõus ja eelarvete tasandusfondi jaotus määratakse kindlaks kohaliku omavalitsuse üksuste ja kohalike omavalitsuste liitude volitatud esindajate ja Vabariigi Valitsuse esindajate vahelise kokkuleppe alusel. Kui kokkulepet ei saavutata, otsustab eelarvete tasandusfondi suuruse riigieelarve eelnõus ja selle jaotuse Vabariigi Valitsus ning esitab lahk-arvamused eelarve eelnõu seletuskirjas Riigikogule. Tasandusfondi suurus ja selle jaotamise põhimõtted sätestatakse riigieelarves.” Lisaks nimetatule on teistele tulupoliitilistele kokkulepetele viidatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses¹¹³ ning koolieelse lasteasutuse seaduses¹¹⁴. Paraku ei taga viidatud sätted läbirääkimiste kui selliste toimumist ega anna garantiid omavalitsuste seisukohtade arvestamiseks. Kahjuks on KTK vastavasisulised ettepanekud aastate jooksul jäetud arvestamata.

Kolmas oluline küsimus, mis on püsinud läbirääkimiste algaegadest saadik, on saavutatud kokkuleppe eiramine keskvõimu poolt (vt näiteks 06.12.2001.a seminari pöördumine¹¹⁵).

Kahjuks ei ole siingi aastatega palju muutunud ning praktiliselt ükski valitsuskoalitsioon, kuigi sõnades tunnistades omavalitsuste taotluste põh-

112 Riigieelarve seadus. Elektrooniline Riigi Teataja, <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=183802>

113 sama, <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=214557>

114 <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=215578>

115 06.12.2001.a seminari pöördumine, vt <http://www.eoly.ee/index.php?lk=90>

jendatust ja täiendavate vahendite eraldamise vajadust, pole tegelikkuses lubadusi pidanud ja on tihti peale rikkunud väheseidki saavutatud kokkuleppeid. Nii seisab 28.10.1998. a läbirääkimiste protokollis päevakorrapunktis 4 “Üksikisiku tulumaksuvaba miinimumi tasemest” otsus: “Võtta teadmiseks regionaalministri P. Aru avaldus, et üksikisiku tulumaksuvaba miinimumi taseme tõusuga kaasnev omavalitsuste tulude vähenemine kompenseeritakse riigieelarvest”. Paraku ei ole üksikisiku tulumaksuvaba miinimumi tõstmist omavalitsustele kunagi kompenseeritud ning vastav kokkulepegi saavutati esmakordselt 2002. a läbirääkimistel.¹¹⁶

Läbirääkimistel päevakorras püsinud probleemid on läbi aastate olnud sarnased, muutunud on rõhuasetus ning teemade päevakajalisus.

A.D. 1997

Läbirääkimiste algaastail oli peatähelepanu all omavalitsussüsteemi kui terviku arendamine ja kaitsmine ning seadusandluse fundamentaalsemad küsimused (maksuseadused jmt). Loomulikult on alati päevakorral olnud omavalitsuste tulubaas, tasandusfondi (enne 2003. a: toetusfond) suurus riigieelarvest tehtavad eraldised, sealhulgas RIP ja nende suurus. Nii on 1997. a peetud 1998. a eelarveläbirääkimiste vaheprotokolli kohaselt läbirääkimiste eesmärgiks (kirjaviisi muutmata):

1. Riigieelarvest toetuste eraldamise mahu kokkuleppimine kohalikele eelarvetele.

2. Vahendite taotlemine kohalike omavalitsuste ja riigi funktsioonide piiritlemiseks ja nende maksumuse määramiseks.

3. Sotsiaalhoolekande reformi läbiviimisega tekkinud probleemide lahendamine.

Viimased on tekkinud seoses:

3.1 toimetulekutoetuste maksimisega;

3.2 üldhoolekodude finantseerimisega;

4. Koolireformi läbiviimisega, sh:

4.1 haridusasutuste finantseerimise põhimõtete, omavalitsusüksuste vastastikuste arvelduste printsiipide täpsustamine;

5. Valdade, linnade eelarvete täiendava toetamise põhimõtete täpsustamine, sh:

5.1 väikesaarte finantseerimine;

5.2 erineva keelekasutuse arvestamine toetuste arvestamisel;

5.3 tulubaasi tasakaalustamine;

5.4 riigi poolt kehtestatavate hindade, aktsiiside ja minimaalpalga suu-
rendamisest tekkivate kulude hüvitamine;

5.5 maakondliku toetusfondi ja RIPi suuruse kokkuleppimine (maakondlik toetusfond on tänaseks omavalitsuste vahel laiali jagatud ning RIP tsentraliseeritud! – T.V.);

5.6 linnu ja asulaid läbivate magistraalteede korrashoiu täiendav finantseerimine;

6. Tervishoiuasutuste finantseerimise korra täpsustamine;

7. Valla ja linna asutuste teenindamiseks ja arenguks maade munitsipaliseerimise kiirendamine (ükski valitsus pole maid munitsipaalomandisse eriti tahtnud anda – T.V.);

8. Seadusandlusega munitsipaalasutuste staatuse määratlemine;

9. Regionaalpoliitika kontseptsiooni täpsustamine ja selle realiseerimise tulemuste analüüsimine (kontseptsioon puudub siiani! – T.V.).

Lisaks nimetatule arutati maamaksu muutmiseiga seonduvat, haldusõiguserikkumiste alusel määratud trahvide viimist riigieelarvesse jm. Pikka aega püsis päevakorras üleriigilise mootorsõiduki maksu kehtestamine.

Tuleb tõdeda, et enamus eespool nimetatud asjadest on päevakajalised ka täna. Jätkuvalt on probleeme toimetulekutoetuste maksimisega, endiselt on päevakorras omavalitsusüksuste vastastikused arvlemised hariduskulude osas, miinimumpalga ja tulumaksuvaba miinimumi tõusust tuleneva tulude vähenemise hüvitamine, kohalike teede hoiu rahastamine jmt.¹¹⁷ Ka maamaksu probleemidega ja maade munitsipaalomandisse andmisega on tegeletud läbi aastate.

A.D. 1998

Suhteliselt kõige edukamaks – vahendite kasvu seisukohast – tuleb pidada 1999. a eelarvekõnelusi. Nii nagu teiste, Riigikogu valimistele eelneva aasta lõpus peetud läbirääkimistel, nii muutus valitsusdelegatsioon ka 1998. a üpris heldeks ning rahaeraldusi sadas kui Väandrast saelaudu. Paraku oli paljudel neist valimislubaduste poliitiline mekk juures ning paljud neist ei vastanud KTK taotlustele, vaid lahendasid lubaduse andja (pisi)probleeme. Lisaks oli ka omavalitsuste isu kasvanud ning KTK taotlused võrreldes 1998. a eelarvekõnelustel saadud suhteliselt kidurate tulemustega kasvanud. Sestap jäi 1999. a eelarveläbirääkimistel kokkulepe vaatamata eraldiste suurele kasvule alla kirjutamata! See on ka teadaolevalt ainus kord, mil tulemusi, ükskõik kui kehvasid, ei vormistatud kokkuleppe ega muu dokumendina.

Ometi jääb 1999. a eelarveläbirääkimisi meenutama esmakordselt (uuesti jälle 2003. a riigieelarvest) saadud 50 miljonit krooni kohalike teede hoiuks. Suurenenud eraldiste mahu taustal ilmestab 1998.a kõnelusi ka sihtotstarbeliste eraldiste suur arv ehk vahendite killustumine.

Nimetamisväärselt kasvasid investeeringutoetused kohalikele eelarvetele, kuid ohu märgina võis täheldada sihtotstarbeliste investeeringute, st Vabariigi Valitsuse või Riigikogu poolt otsustatud investeeringutoetuste otsustavat kasvu võrreldes maakonnas otsustamiseks antud RIPi vahenditega.

A.D. 1999

Majandusedu seebimullist inspireeritud valimiseelsed suurlubadused lõhkesid 1999. a kevadel oodatud pauguga ning paljud omavalitsusjuhid meenuvad 1999. a kui ühte halvemat. Ja õigusega, sest hulga nii kindlana tundunud investeeringutoetusi nulliti ning tehtud plaanid tulid paljudel ümber vaadata.

2000. a eelarvekõnelused olid ühed keerukamad, sest uus, 1999. a märtsis võimule tulnud valitsuskalitsioon asus teostama oma eelarvepoliitikat. Omavalitsuste seisukohalt tähendas see riigieelarvest saadavate eraldiste mahu suhtelist vähenemist ja eraldiste olulist ümberjaotumist.

Läbirääkimistel keskenduti järgmistele valdkondadele:

1. maksubaasi, toetusfondi suuruse ja jaotuse kindlaksmääramine 2000. aasta riigieelarve eelnõus;
2. valla- ja linnaelarvetele investeeringuteks määratud eraldiste jaotus;
3. üldhooldekodude finantseerimine ja sotsiaal- ja toimetulekutoetused;
4. kunsti- ja muusikakoolide õpilaste toetamine;
5. laste koolitoetused;
6. ilma omaste ja eelneva elukohata hukkunute sündmuskohalt äraveo finantseerimine.

Peetud läbirääkimistel ühtegi sisulist kokkulepet ei saavutatud, praktiliselt kõigis kõne all olnud asjades jäid pooled eriarvamusele.

Nii näiteks on eelarveläbirääkimiste tulemustes sedastatud, osundan¹¹⁸: **“Kokkulepet** valdade ja linnade eelarvete tulude täiendamiseks riigieelarvest eraldatavate kogusummade osas **ei saavutatud. ... Omavalitsusliitude Koostöökogu on seisukohal, et riigieelarvest 2000. aastaks valdadele ja linnadele ettenähtud eraldiste maht ei ole piisav ning seab ohtu valdadele ja linnadele seadusega pandud ülesannete täitmise. ... Vabariigi Valitsus on seisukohal, et valdadele ja linnadele riigieelarvest eraldatavate summade suurendamine ei ole võimalik seoses 2000. a riigieelarve pingelisusega.”** (minu rõhuasetused –T.V. Meenutagem, et alates 2000.a vabastati ettevõtted tulumaksust, millega riigieelarve tulud vähenesid ca 1 miljardi krooni võrra).

Lepiti kokku jätkata 2001. a läbirääkimisi, osundan: “...õigusaktide muudatuste ettevalmistamiseks ja arvestamiseks **2001.** aasta riigieelarve koostamisel, sealhulgas:

118 2000. a eelarveläbirääkimiste kokkulepe, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=182>

- maksuseaduste, maksukorralduse seaduse, riigi ning valla- ja linnaeelarve vahekorra seaduse ning nendest tulenevate õigusaktide muutmine, sealhulgas füüsilise isiku tulumaksu jaotamine riiklikuks ja kohalikuks tulumaksuks koos kohaliku tulumaksu maksimumäära otsustamise õiguse andmisega vallale või linnale;
- kohalikust tulumaksust valdadele ja linnadele laekuva osa suurendamine ja sellega amortisatsiooni ja investeringukulude katmise vajaduse arvestamine valdade ja linnade tulubaasis;
- valdadele ja linnadele riigieelarvest eraldatavate sihtotstarbeliste ja muude vahendite jaotamise korrad, sh õpetajate palkade jaotuse mehhanism, teede ja tänavate korrashoiuks vahendite eraldamine, maakondliku toetusfondi jaotuse mehhanism, eurointegratsioon, eraldised omavalitsusliitudele neile seadusega pandud ülesannete täitmiseks;
- õpetajate palkade maksmise üleviimine valdade ja linnade eelarvesse ning selleks riigieelarvest valdade ja linnade eelarvetesse toetuse maksmise süsteemi ja rakendus-mehhanismi väljatöötamine.”

Lisaks eiras valitsus ka kokkulepitud asju, nagu maakondliku toetusfondi jaotus ning investeringutoetuste jaotus. Kokkuvõttes ning vaatamata KTK arvamusele toimusid alates 2000. a järgmised olulised muutused:

1. Kaotati sihtotstarbelised eraldised hoolekodudele, vahendid õpilaste sõidusoodustuste toetamiseks, toetused muusika- ja kunstikoolis õppijatele, ning õpilase koolitoetus kogusummas 116,341 miljonit;
2. Maakondlik toetusfond (1999. a 55 miljonit) jaotati omavalitsuste vahel laiali, millega seati löögi alla maakondlike ühisürituste korraldamine;
3. Maakondlik RIP tsentraliseeriti, kadus kindlustunne maakonnas kokkulepitu teostamiseks ning vastupidiselt valitsuskoalitsiooni väidetavale taotlusele politiseerus RIPi jaotamine veelgi (ilmekaimad tulemused on 2002. a kultuuri valdkonna RIPi ja 2003. a hariduse RIPi jaotamistega kaasnenud).

Positiivse poole pealt tuleb märkida tasandusfondi suuruse kasvu 131,6 miljoni võrra, kuid see kasv toimus teiste eraldiste arvelt (vt punktid 1 ja 2 ülal) ning ei kompenseerinud esiteks eraldiste vähenemist 171.34 miljoni võrra ega asjaolu, et tasandusfondist ei saanud samade ülesannete täitmiseks vahendeid paremal järjel olevad omavalitsusüksused. Tulemusena vähenesid 2000. aastal eraldised võrreldes isegi 1999. a säästueelarvega, mis viis mitmete protestikirjade koostamiseni ning KTK pöördumisele Eesti elanike poole.¹¹⁹

119 KTK 07.12.1999.a pöördumine Eesti elanike poole, 10.12.1999. a seminar osavõtjate pöördumine Riigikogu ja Valitsuse poole, vt <http://www.hol.ee/index>.

A.D. 2000

Sama pingeline olukord, nagu 2000. a eelarvekõnelustel, jätkus ka 2001. a eelarveläbirääkimistel, arvestades eriti asjaolu, et Valitsus lähtus 2001. a riigieelarve koostamisel nn 0-baasilisest põhimõttest. Teisisõnu, kõike tuli hakata selgitama ja taotlema otsast peale, mitte senisest olukorrast lähtuvalt. Läbirääkimistel esitasid omavalitsusliidud järgmised taotlused, osundan¹²⁰:

“olemasoleva maksubaasi ning täidetavate funktsioonide juures näha ette 2001. aasta riigieelarves piisavad vahendid liigitamata eraldisteks valla- ja linnaeelarvetele (artikkel 51)

- eraldada riigieelarves teehoiu rahastamiseks ette nähtud vahenditest vähemalt 1/3 kohalike maanteede ja tänavate hoiuks. Teeseaduse § 16 mitte rakendumisel eraldada riigieelarvest kohalike maanteede ja tänavate hoiuks vähemalt 75 miljonit krooni;
- alustada läbirääkimisi tulumaksu jagamiseks 2001. aastast kohalikuks tulumaksuks ja riiklikuks tulumaksuks;
- asuda välja töötama munitsipaalomandi amortisatsiooni arvestamise meetodikat;
- taotleda omavalitsuste tulubaasis kohalikeks investeringuteks vajalike vahendite arvestamist;
- alustada läbirääkimisi õpetajate palkade ülevõtmiseks;
- jätkata tiigrihüppe programmi finantseerimist riigieelarvest;
- suurendada toimetulekutoetusteks ettenähtud vahendeid vastavalt elukalliduse kasvule ning näha ette omavalitsustele toimetulekutoetuste administreerimisega seotud kulutuste katmist;
- katta riikliku sotsiaalregistri pidamise kulud riigieelarvest;
- taastada 1999. aastal kehtinud kord, kus riigieelarves olid ette nähtud vahendid kutseliste teatrite maakondlike külalisetenduste doteerimiseks;
- töötada välja kiirabi rahastamise üldised põhimõtted ja süsteem ning vaadata üle kiirabi rahastamiskomisjoni koosseis ja kaasata komisjoni koosseisu üleriigiliste omavalitsusliitude esindajad. Suurendada kiirabi rahastamiseks ettenähtud vahendeid;
- säilitada 2001. aastal ühistranspordi dotatsioonid;
- muuta maamaksuseaduse paragrahv 7 järgmiselt: “Maamaks tasutakse iga-aastaselt vähemalt 1/3 suuruste osadena hiljemalt 20. jaanuariks, 20. maiks ja 20. septembriks.”

Lisaks nimetatule taotles KTK füüsilistele isikutele tehtavate maksuvabastuste osalist kompenseerimist omavalitsustele.

php?lk=182

120 2001.a eelarveläbirääkimiste vahekokkulepe, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=178>

Eraldiste suurusena taotlesid omavalitsusliidud, osundan: “lähtudes käesoleval ajal kehtivatest maksuseadustest ning omavalitsuste poolt täidetavatest funktsioonidest¹²¹;

Eraldised riigieelarvest	2000	2001
art 51		
§ 2 (valemi alusel)	865 800 000	1 108 600 000
*eriline majanduslik olukord	3 000 000	3 500 000
*maakondlik toetusfond	81 500 000	94 900 000
*Eurointegratsioon		
*omavalitsuste auditeerimine		20 000 000
* omavalitsustöötajate atesteerimine		6 000 000
art.51 kokku	950 300 000	1 233 000 000
Investeeringud (74)	224 767 500	230 000 000
Teede ja tänavate korrashoid	0	75 000 000
Elamuseaduse täitmiseks		150 000 000
Kodutute isikute hukkamispaigalt äraveoga kulude katteks	1 500 000	0
Kokku eraldised riigieelarvest	1 176 567 500	1 688 000 000

Nimetatud summade osas pooled kokkuleppele paraku ei jõudnud.

Kokku lepitati praktiliselt ainult Munitsipaalkoolide pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu, täiendkoolituse ja õpikute soetamise finantseerimise ja vastavate funktsioonide üleandmise osas alljärgnevalt¹²²:

“1. 2001. aasta riigieelarves eraldatakse munitsipaalkoolide pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu, täiendkoolituse ja õpikute soetamise finantseerimiseks 1 398 100 000 krooni.

2. Kohalikule omavalitsusele üle antavate funktsioonide täitmiseks eraldatakse vahendid kohalikele omavalitsustele riigieelarve osa 159 peatükk 03 artikkel 51 alt realt “hariduskulud”.

3. 1. jaanuarist kuni 31. augustini 2001 vajalike vahendite jaotamine omavalitsusüksuste vahel jätkub analoogselt Vabariigi Valitsuse 15.02.2000.a määrusega nr 53 kinnitatud korrale, lähtudes omavalitsusüksuse territooriumil asuvas koolis (koolides) õppivate õpilaste arvust seisuga 01.09.2000. a. Riigieelarvest munitsipaalkoolide pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu, täiendkoolituse ja õpikute soetamise osas omavalitsuste vahelist arvlemist ei toimu. Munitsipaalkooli tegevuskulude osas toimub

121 samas, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=178>

122 2001. a eelarveläbirääkimiste kokkulepe, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=178>

arvlemine samadel alustel kui 2000. aastal. Alates 01.09.2001. a rakendatakse poolte kokkuleppel 1. juuniks 2001. a kujundatud finantseerimise korda.

4. Vahendite jaotamisel arvestatakse Vabariigi Valitsuse 15.02.2000. a määrusega nr 54 kehtestatud õpetaja ametijärgude palgamäärasid, millele lisandub täiendavalt töötasudeks kavandatud summa, mis võimaldab 2001. a astmepalkade arvestuslikku tõusu keskmiselt 15 %.

5. Punktis 1 nimetatud riigieelarveliste eraldiste kassalisel teenindamisel arvestatakse pedagoogide töötasu maksmise sesoonsust.

6. Jätkata tööd seadusandluse täiustamiseks eesmärgiga korrastada oma-valitsuste vaheline arvlemine.”

Lisaks nimetatule lepitati kokku jätkata kõnelusi toimetulekutoetuseks ettenähtud vahendite üleandmiseks kohalikele omavalitsustele ning 2002. a eelarveläbirääkimistel jätkata läbirääkimisi¹²³:

- üksikisiku tulumaksu lahutamiseks kaheks iseseisvaks maksuks: kohalikuks tulumaksuks ja riigi tulumaksuks;
- kohalike eelarvete tasandussüsteemi täiustamiseks;
- munitsipaalomandi amortisatsiooni arvestamise meetodika välja-töötamiseks ja amortisatsiooni arvestamiseks tulubaasi.

Lisaks vahekokkuleppes ja kokkuleppes mainitud küsimustele tegeleti läbirääkimistel ka muude probleemidega nagu valla- ja linnaeelarvete toetusfondi jaotuspõhimõtted, hariduskuludeks määratud vahendite jaotamise korraga, maakondlikku toetusfondi jaotuse põhimõtetega, hukkunute veo ja selle rahastamisega jpm (vt kõneluste 11.08. ja 19.12.2000. a protokollid).¹²⁴

A.D. 2001

Järgmistele, 2002.a eelarveläbirääkimistele läks KTK järgmiste seisukohtadega¹²⁵:

Taotleda 2002. a riigieelarvest valla- ja linnaeelarvetele (artikkel 51) liigitamata eraldiste ennakkasvu võrreldes riigieelarve kasvuga, eeldades, et ei muutu 2001. a kehtinud maksutulu arvestuslikud alused. Vahendite ennakkasvu nõue on tingitud inflatsiooni kiiremast kasvust võrreldes prognoosiga, vajadusest katta rahastamata funktsioone ja tõsta kohalike omavalitsuste eelarvetest finantseeritavate sotsiaalsfääri töötajate palka, mis on jäänud tunduvalt maha seni riigieelarvest finantseeritud pedagoogide palkadest.

123 2001. a eelarveläbirääkimiste kokkulepe, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=178>

124 2001. a eelarveläbirääkimiste 11.08. ja 19.12.2000. a voorude protokollid, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=178>

125 2002. a eelarveläbirääkimiste vaheprotokoll, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=179>

Taotleda riigieelarvest täiendavaid eraldisi kohalike maanteede ja tänavate hoiuks, õpilaste kooliveo korraldamiseks ja –sõidusoodustusteks ning väikesaarte toetuseks;

Taotleda, et kohalikele omavalitsustele erinevate ministeriumite kaudu eraldatavate investeeringutoetused liidetaks riigieelarves vastavalt maavanemate poolt esitatud taotluste kogusummale.

Rahalises väljenduses oli KTK taotlus, lähtudes Rahandusministeeriumi esitatud tuluproгноosidest ja käesoleval ajal kehtivatest maksuseadustest ning omavalitsuste poolt täidetavatest funktsioonidest, järgmine¹²⁶:

Eraldised riigieelarvest	2001	2002
art 51	1 033 300 000	1 163 393 000
LISAKS		
Eraldised väikesaartele	3 000 000	3 000 000
Eraldised õpilaste sõidusoodustusteks		50 000 000
Eraldised vallateede- ja linnatänavate hoiuks		120 000 000
Art. 51 kokku	1 033 300 000	1 163 393 000
Kokku eraldised riigieelarvest (v.a. eraldised hariduskuludeks)	1 036 300 000	1 336 393 000

Lisaks taotles KTK investeeringutoetusi valla- ja linnaeelarvetele maavanemate poolt esitatud taotluste kogumahu suuruses ning pidas vajalikuks jätkata kõnelusi nii toimetulekutoetuste kui teiste sotsiaaltoetuste (puuetega inimeste toetus, transporditoetus, telefonitoetus) ülevõtmiseks.¹²⁷

Läbirääkimiste kokkuleppes jäid omavalitsusliidud eriarvamusele ka tulumaksuproгноosi osas, pidades seda liialt optimistlikuks ning ei soostunud maamaksu proгноosiga, mis KTK arvates oli üle paisutatud.¹²⁸

Kokkulepet ei saavutatud ka valla- ja linnaeelarvetele tehtavate eraldiste (v.a. hariduskulud ja sotsiaaltoetused) osas, KTK taotles vahendite ennakasvu, põhjendades seda inflatsiooni kiiremast kasvuga võrreldes proгноosiga, vajadusega katta rahastamata funktsioone ja tõsta kohalike omavalitsuste eelarvetest finantseeritavate sotsiaalsfääri töötajate palka, mis on jäänud tunduvalt maha seni riigieelarvest finantseeritud pedagoogide palkadest. Taotleti ka täiendavaid eraldisi (artikkel 51) riigieelarvest vallateede- ja linnatänavate hoiuks, õpilaste kooliveo korraldamiseks ja sõidusoodustusteks ja väikesaarte toetuseks. KTK asus seisukohale, et eraldiste jaotusmehhanismi põhimõtted tuleb kokku leppida täiendavalt ning eraldatavad vahendid ei

126 samas, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=179>

127 samas, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=179>

128 2002.a elarveläbirääkimiste kokkulepe, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=179>

tohi väheneda ühegi kohaliku omavalitsuse osas võrreldes 2001. a eraldatud vahenditega.¹²⁹

Vabariigi Valitsuse esindus jäi eraldiste suuruse osas oma 03.07.2001. a seisukohtadele lähtuda vahendite kogusumma planeerimisel 3%-lisest kokkuhoiust, kaotada nn maakondlik toetusfond ja viia nimetatud vahendid toetusfondi alla.¹³⁰

Kokkulepe saavutati hariduskuludeks tehtud eraldiste jaotuse osas, kuigi kogusumma puhul oli omavalitsusliitudel kahtlusi eraldiste piisavusest katmaks pedagoogide kavandatud palgatõus ning kindlustamiseks jõustunud töö- ja puhkeaja seaduse ning töötuskindlustuse seaduse nõuded. Kokkuleppes fikseeriti¹³¹:

1. Jätkata 2002. aastal hariduskulude eraldiste kohalike omavalitsuste vahel jaotamisel 2001. aastal kehtinud süsteemi rakendamist. Vahendid munitsipaal- ja erakoolide õpetajate palgavahenditeks, täiendkoolituseks ning õpikute soetamise rahastamiseks ja muudeks (maakondlike- ja üleriigiliste õpilasürituste, aineseksioonide, keelekeskuste ja maakondliku pedagoogide koolituse jmt.) hariduskuludeks eraldatakse 2002. a riigieelarve osa 159 peatüki 03 artikli 51 real "Eraldised hariduskuludeks".
2. 2002. a riigieelarve osa 159 peatüki 03 artikli 51 real "Eraldised hariduskuludeks" eraldatakse täiendavalt 7 420 000 krooni lasteaiakasvatajate täiendkoolituseks.
3. Leppida lasteaiakasvatajate täiendkoolituse summade omavalitsusüksuste vahelise jaotuse põhimõtte kokku edasiste läbirääkimiste käigus.
4. Vaadata üle ja vajadusel muuta Vabariigi Valitsuse 18.01.2001. a määrusega nr 27 "Seaduses "2001. aasta riigieelarve" valla- ja linnaeelarvetele toetusfondi hariduskuludeks määratud vahendite jaotamise kord" kehtestatud arvestuslikke õpilaskoha koefitsiente tulenevalt õpilaste arvu muutumisest erinevates kooliastmetes arvestades erinevate õppekavade maksumust (sealhulgas ka vene õppekeelega koolides) ja eesti kooli eristaatusest muukeelses keskkonnas.
5. Pedagoogide astmepalkade tõusu tegeliku suuruse ja hariduskuludeks omavalitsuste eelarvetele eraldatavate vahendite mahu määramiseks analüüsib haridusministeerium palgavahendite tegelikku vajadust, töö ja puhkeaja seaduse ning töötuskindlustuse seaduse rakendumisega seotud kulusid ning esitab analüüsi tulemused 1. novembriks k.a Omavalitsusliitude Koostöökogule ja Vabariigi Valitsusele.

129 samas, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=179>

130 samas, vt ka vahekokkulepe22, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=179>

131 2002.a eelarveläbirääkimiste kokkulepe, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=179>

Investeeringute osas¹³² ei olnud Omavalitsusliitude Koostöökogu nõus investeeringute mahu ja jaotusega valdkondade vahel ning tõdes, et investeeringueraldiste kogumaht on aasta aastalt vähenenud. Samuti ei nõustunud Koostöökogu erinevate riiklike programmide kehtestamisel nende rahastamisega (riiklik mõisakoolide programm, tervisekeskuste loomine) omavalitsustele eraldatavate vahendite vähenemise arvel.

Omavalitsusliitude Koostöökogu tegi ettepaneku liita erinevate ministriumide eelarvetes kohalikele omavalitsusüksustele planeeritud investeeringutoetused riigieelarves, eraldada need sihtotstarbelisena omavalitsusüksustele ning viia nende valdkondadevahelise ja objektilise jaotuse üle otsustamine maakonna omavalitsuste tasandile.

Toimetulekutoetuste üleandmise osas saavutati valitsuse esindusega kokkulepe¹³³, kuid tegelikkuses kujunesid asjad siiski kokkulepitust teistsuguseks ning toimetulekutoetuste administreerimisega seotud kulutusi omavalitsustele ei hüvitatud. Nimelt lepitati kokku eraldada toimetulekutoetusteks vahendid riigieelarve osa 159 ptk 03 artikli 51 real nimega “Eraldised sotsiaalhoolekande kuludeks”, kuid tegelikult eraldati vahendid vaid toimetulekutoetuste väljamaksmiseks.

Lisaks vahekokkuleppes ja kokkuleppes kajastatud asjadele arutati läbirääkimiste voorudes ja töörühmades palju teisi probleeme nagu maamaksuga seonduvas asjas, rahvastikuregistri andmete kasutamist, riigieelarve eraldiste jaotuspõhimõtteid, mitmesuguste õigusaktide muutmist jpm.¹³⁴

A.D. 2002

2002. a peetud eelarveläbirääkimised erinesid eelnevail aastail peetud kõnelustest vähemalt 2 asjaolu poolest. Esiteks osalesid mõnedes läbirääkimiste voorudes asjassepuutuv minister (sotsiaalminister S. Oviir, haridus- ja teadusminister M. Rand, rahandusminister H. Õunapuu). Paraku oli ministrite osavõtul peetud voorudes tegu ministri monoloogi, mitte läbirääkimistega. Teiseks erisuseks oli teatud läbirääkimiste elemendi sissetulek kokkuleppe sõlmimisega lõppenud 12. septembri 2002. a voorus. Nimelt ähvardas läbirääkimisi nurjumine, sest kokku leppida ei olnud praktiliselt milleski. Viimasel minutil tegi valitsuse esindus mitmeid pakkumisi, mille tulemusena kokkulepe siiski sõlmiti.

132 samas, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=179>

133 samas, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=179>

134 vt näiteks läbirääkimiste 04.12.2001. a vooru protokoll, <http://www.hol.ee/index.php?lk=179>

Läbirääkimisteks esitasid omavalitsusliidud järgmised taotlused¹³⁵:

Eraldised riigieelarvest	KTK ettepanek 01.08.02	KTK ettepanek 12.09.02	VV delegatsioon 01.07.	VV delegatsiooni 12.09.
Eelarvete tasandusfond (v.a. toimetuleku-toetus)	1 153 300 000	1 293 300 000	1 033 300 000	1 123 300 000
Väikesaared	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000
Koolieelsete lasteasutuste ja kultuuri-töötajate palkade ühtlustamine	270 000 000	270 000 000		100 000 000
Õpilaste koolivedu	50 000 000	50 000 000		
Tagastatud tulumaksu hüvitis	279 390 000			
Investeeringu-teotused kohalikele eelarvetele, sh kohalikele teedele	450 000 000	450 000 000		253 490 000
KOKKU	2 205 690 000	2 066 300 000	1 036 300 000	1 479 790 000

Nii, nagu tavaks kujunenud, kokkulepet eraldiste kogusumma osas ei saavutatud. Omavalitsusliitude Koostöökogu jäi eriarvamusele ning taotleb 2003. aasta riigieelarvest võrreldes Vabariigi Valitsuse ministeeriumidevahelise komisjoni ettepanekuga täiendavalt vähemalt 307 120 000 krooni.

Lisaks sellele ei nõustunud Omavalitsusliitude Koostöökogu kohalike eelarvete investeeringutoetusteks kavandatud vahendite summaga.

Samuti ei nõustunud Omavalitsusliitude Koostöökogu ei munitsipaalteede ega tänavate hoiuks eraldatavate vahendite jaotuse üle otsustamise andmisega Teede- ja Sideministeeriumile ning peab otstarbekaks jaotada eraldatavad vahendid kohalikele eelarvetele tehtavate eraldiste real (2002. a klassifikaatori osa 159, osa 03, art 52) munitsipaalteede ja tänavate pikkuse

135 2003. a eelarveläbirääkimiste tulemused, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=180>

järgi kõigi omavalitsusüksuste vahel ning taotleb nimetatud otstarbeks 150 miljonit krooni.¹³⁶

Kokku lepitud analüüsidest tuleb tõdeda, et 2003. a eelarvekõnelused olid suhteliselt edukad, seda põhjusel, et:

- Esmakordselt õnnestus kokku leppida, et tulumaksuvaba miinimumi tõstmisel kompenseeritakse riigieelarvest kohalikele omavalitsustele laekuva tulumaksu vähenemine. Samuti loeti kokkulepe, tõi küll, tinglikult, saavutatuks valla- ja linnaeelarvetele tehtavate eraldiste (v.a hariduskulud ja sotsiaaltoetused) summa osa.
- Teiseks lepidi kokku koolieelseste lasteasutuste, huvikoolide ja kultuuritöötajate palkade põhikooli ja gümnaasiumiseaduse paragrahvi 44 alusel riigieelarvest eraldatavast toetusest töötasu saavate munitsipaalkoolide pedagoogide palkadega ühtlustamiseks 100 miljoni krooni suuruse eraldise saamises.
- Kolmandaks saavutati kokkulepe munitsipaalkoolide pedagoogide astmepalgamäärade mittetõstmises.
- Neljandaks saavutati kokkulepe kohalike eelarvete tasandamise ehk tasandusfondi uue süsteemi kasutuselevõtus.
- Viieandaks saavutati kokkulepped sotsiaaltoetuste osas.

Paraku peab tunnistama, et saavutatud kokkuleppeid rikkus Vabariigi Valitsus praktiliselt kohe, esitades Riigikogule kokku lepitud eirava 2003. a riigieelarve eelnõu.¹³⁷

Vastupidiselt kokkulepitule oli vähendatud tasandusfondi mahtu 30 miljoni krooni võrra, toimetulekutoetuste summat oli vähendatud 99,4 miljoni võrra. Samuti on kokkulepitut eiratud valla- ja linnaeelarvetele tehtavate eraldiste jaotusmehhanismide kujundamisel, sh tasandusfondi valemiparameetrite hinnete põhjendamatu muutmine.¹³⁸

Seega, kui esialgu võis 2003. a eelarveläbirääkimisi pidada suhteliselt õnnestunuks, siis hilisemad arengud on sundinud seda hinnangut muutma ning tõdema, et “läks nagu alati.”

Kokkuvõte

Alates 1994. a peetud eelarveläbirääkimiste põguski analüüs näitab, et läbi aastate on kõneluste all olnud samad teemad. Muutunud on rõhuasetus ja probleemide sõnastus, kuid sisu on suuresti sama.

136 2003. a eelarveläbirääkimiste tulemused, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=180>

137 EOÜ 15.10.2002. a protestikiri Vabariigi Valitsusele, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=180>

138 EOÜ 27.01.2003. a kiri Vabariigi Valitsusele tasandusfondi vahendite jaotamise mittekooskõlastamise kohta, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=180>

Läbirääkimisi ja nende tulemusi hinnates peab kokkuvõttes tõdema, et:

- Läbirääkimised, nende toimumine ja tulemused ning nende arvestamine riigieelarve koostamisel on siiani seadustes sätestamata;
- KTK taotlused viia läbirääkimised poliitilisele tasandile ei ole õnnestunud;
- Sisulisi läbirääkimisi tihtipeale ei toimu, kuna valitsusdelegatsioon esitab oma seisukohad vahetult enne riigieelarve eelnõu esitamist Riigikogule;
- Valitsus on omavalitsustele vahendite eraldamisel lähtunud nn jääkide põhimõttest, st kui midagi üle jääb, siis saavad ka omavalitsused;
- Riigieelarvelised eraldised omavalitsustele on kasvanud aeglasemalt kui riigieelarve ise;
- Uute õigusaktide vastuvõtmisega omavalitsustele lisandunud kohustused on jäänud rahastamata, omavalitsuste tulubaas ei ole kasvanud (absoluutsummas küll, kuid tulubaasi moodustavad endiselt 3 maksu pluss tasandusfond);
- Omavalitsuste seisukohti arvestatakse harva, tihtipeale aga tehakse otse vastupidi;

Saavutatud kokkulepetest ei peeta kinni.

Siiski tuleb sedastada, et ilma keskvoimuga peetavate kõnelusteta oleks omavalitsussüsteemi õiguslik baas ja rahanduslik olukord ilmselt oluliselt halvem. Ehk rahvakeeli: parem varblane peos, kui tuvi katusel või parem pool muna, kui tühi koor.

Omavalitsusliitude Koostöökogu läbirääkimised Vabariigi Valitsuse esindusega 2003–2017

Märt Moll

05.2005–	Eesti Maaomavalitsuste Liit, rahandusõunik, kohalike omavalitsuste tulude ja kulude analüüs, läbirääkimised Vabariigi Valitsuse komisjoniga
02.1992–05.2005	Viljandimaa Omavalitsuste Liit, tegevdirektor, maakonna omavalitsuste nõustamine tulude, kulude analüüsi ja planeerimise alal
10.1987–02.1992	Suure-Jaani linnavalitsus, linnapea
06.1983–10.1987	Suure-Jaani Metsamajand, varustus-turustusosakonna juhataja
09.1981–05.1983	Tallinna Linna Elamute valitsus, remonditeenistuse varustuse osakonna juhataja
08.1979–09.1981	Rahandusministeerium, rahandusorganite finantseerimise valitsuse juhataja asetäitja

Räägitakse läbi 2004. aasta kohalike omavalitsuste eelarvete üle.

Põhiline aur läks juba varasematel aastatel taotletud tulumaksu laekumise muudatustele. Senini kehtinud tulumaksu laekumine protsentuaalses jaotuses 56% kohalikele omavalitsustele ja 44% riigile polnud õiglane. Selle süsteemi juures pidid kohalikud omavalitsused osalema riigi tehtud tulumaksu vabastuste ja tulumaksuvaba osa tõttu tekkinud enammaksete tagasimaksetes, mis võttis tegelikust tulumaksu laekumisest juunis- juulis ära suure osa ja kohalikel omavalitsustel tekkisid suured probleemid rahavoogude planeerimises ja eelarvete täitmisel. Pealegi ei räägitud omavalitsustega tulumaksuvabastuste ja tulumaksuvaba osa suuruse üle. Seega riik tegi otsuseid omavalitsuste eelarvete tulude arvel. Sellega omavalitsused ei olnud nõus ja taotlesid sellise süsteemi muutusi juba aastaid. Lõpuks saadi sellel aastal kokkuleppele ja kehtestati süsteem, kus kohalikele omavalitsustele hakkas laekuma tulumaksu maksumaksja brutotulust 11,4% ning tulumaksu taga-

simaksete süsteemis omavalitsused enam ei osalenud. See oli tegelikkuses suur võit omavalitsustele.

Samas aga ei suutnud me ära hoida teist muudatust, millega tulumaksu laekumise suuremise tõttu vähendas riik tasandusfondimahtu 120 miljoni krooni võrra. Tegelikkuses aga tulenevalt omavalitsuste tulude vähemlaekumise tõttu oldi sunnitud 2004. aastal omavalitsustele hüvitama vähemlaekumisi 100 miljoni krooni ulatuses, et katta tulubaasi vähenemist.

Haridus- ja teadusministeeriumi ning rahandusministeeriumiga läbi rääkides õnnestus saavutada programmi „21. sajandi kool“ rakendumine. See tõi kaasa võimaluse kohalikel omavalitsustel alustada oma koolihoonete rekonstrueerimisega.

Läbirääkimistel pühendati palju energiat ka kohalike teede teehoiu rahastamise süsteemi loomisele, sest 2001. aastal kehtima hakanud teeseaduses algselt kavandatud rahastamissüsteem ei hakanud toimima. Kokku lepiti püsiva toetuse eraldamises kohalikele omavalitsustele. Kokku eraldati vahendeid 70 miljonit krooni.

Jõustus ka väikesaarte toetuse jaotuse uued põhimõtted mis kinnitati määrusega. Raha saadi 1 miljonit krooni rohkem, võrreldes eelmise aastaga.

2004. aastaks saadi ka esmakordselt omavalitsustele raha Euroopa Liidu regioonalaarengu meetmetest ligi 100 miljonit krooni.

Selle aasta läbirääkimiste tulemustega võis enam-vähem rahule jääda, ka tegelik 2004. aasta rahaline olukord polnud kõige halvem.

Sellel perioodil oli võimul Juhan Parts valitsus 2003.04.10–2005.04.13 – kus ministrid olid: minister Jaan Ōunapuu, siseminister Margus Leivo, rahandusministrid Tõnis Palts ja Taavi Veskimägi, haridus- ja teadusminister Toivo Maimets, sotsiaalminister Marko Pomerants, majandus- ja kommunikatsiooniministrid Meelis Atonen ja Andrus Ansip, keskkonnaminister Villu Reiljan, kultuuriminister Urmas Paet.

Minister Jaan Ōunapuu oli läbirääkimiste juht riigi poolt. Läbirääkimiste käigus kohtuti ka rahandusminister Tõnis Paltsi ning haridus- ja teadusminister Toivo Maimetsaga. Üldjuhul ministrid polnud aldid omavalitsusi esindavate liitude esindusorganitega kohtuma. Läbirääkimistel esindasid ministeeriume pigem kantslerid ja asekanclerid.

2004. aasta

Räägitakse läbi 2005. aasta kohalike eelarvete ja muude omavalitsusi mõjutavate otsuste üle.

Ka sellel perioodil oli võimul Juhan Parts valitsus 2003.04.10–2005.04.13 – kus ministrid olid: minister Jaan Ōunapuu, siseminister Mar-

gus Leivo, rahandusministrid Tõnis Palts ja Taavi Veskimägi, haridus- ja teadusminister Toivo Maimets, sotsiaalminister Marko Pomerants, majandus- ja kommunikatsiooniministrid Meelis Atonen ja Andrus Ansip, keskonnaminister Villu Reiljan, kultuuriminister Urmas Paet.

Riigi poolt juhtis läbirääkimisi minister Jaan Õunapuu.

Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni juhivad Eesti Linnade Liidu esimees Jaanus Tamkivi ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Kurmet Müürsepp.

Omavalitsusliitude põhilised ettepanekud 2005. aastaks

1.1 Juhul, kui funktsioonide jaotus riigi ja kohalike omavalitsuste vahel ei muutu, järgida põhimõtet, et kohalike omavalitsuste tulumaksu ja tasandusfondi (riigieelarve seaduse §5 lg 1) vahendite osakaal SKP suhtes kasvaks stabiilselt. Omavalitsuste eelarvetesse 2004.a laekuva üksikisiku tulumaksu osakaal 11,4% on tulubaasi alusena ebapiisav ega taga omavalitsuste tulude piisavat kasvu. Koostöökogu taotleb omavalitsuste eelarvetesse laekuva üksikisiku tulumaksu osakaalu suurendamist ning tulumaksu ebapiisava laekumise kompenseerimist 2004. aastal.

1.2 Kavandada käesolevaks ajaks jõustunud õigusaktidega kohalikele omavalitsustele lisandunud kohustuste täitmiseks 2005. aastal omavalitsuste eelarvetesse laekuva üksikisiku tulumaksu osa kasvuks 0,4 protsendipunkti lisaks punktis 1.1 nimetatud tulubaasi suurendamisele.

1.3 Kasutada tasandusfondi valemi (riigieelarve seaduse §5 lg 1) parameetrite tegelikele kuludele vastavaid hindmeid ning tasandada arvestuslike keskmiste tegevuskulude ja arvestuslike tulude vahe vähemalt 90% tasemeni.

Lõpp-protokollis kajastati:

1. Üksikisiku tulumaksu osa korrigeerimiseks, tulumaksu laekumise uue süsteemi juurutamisel aluseks võetud prognooside ebatäpsuste tasandamiseks tehtud analüüsi tulemusel, kompenseeritakse 2004. aastal kohalike omavalitsuste tulubaasi puudujääk kogusummas 200 miljonit krooni.
2. Tulumaksu arvestuspõhimõtete mõjude kompenseerimiseks suurendatakse KTK ettepanekul 2005. aastaks kohalike omavalitsuste tulumaksuosa 11,6 %-ni ning tasandusfondi kogusumma, mis arvutatakse k-valemi alusel, on 950 miljonit krooni.
3. Jätkatakse läbirääkimisi kohalike omavalitsuste eelarvetesse laekuva üksikisiku tulumaksu osa suurendamise küsimuses seoses kohalikele omavalitsustele lisandunud ülesannetega kaasnevate kulude tulu-dega katmise vajadusega.
4. Jätkatakse läbirääkimisi tasandusfondi arvestusmetoodika ja jaotus-valemi täpsustamiseks.

5. Maamaksu ja kaevandusõiguse tasu osas lähtuvad pooled Rahan-
dusministeeriumi poolt esitatud summadest, täpsustades maamaksu
prognoosi seoses Natura-alade kehtestamisest tuleneva maksutulude
vähenemisega. Natura-alade ja muude kaitsealade kehtestamisest
tulenevate maksutulude vähenemise kompenseerimise vajadus rää-
gitakse läbi täiendavalt.
6. Kohalike omavalitsuste eelarvetesse 2005. aastal laekuva üksikisiku
tulumaksu uutele põhimõtetele üleminekul aluseks võetud prog-
nooside ebatäpsustest tingitud võimalikud alalaekumised kom-
penseeritakse ning kompenseerimise meetmete osas räägitakse läbi
2006. aasta eelarve läbirääkimiste käigus.

Räägiti läbi ka kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise süsteemi välja-
töötamise üle ja otsustati seda tegevust jätkata.

Pikk vaidlus oli ka teehoiukulude katteks eraldatavate vahendite üle.
Taotlesime suurendada eraldatavate vahendite mahtu järk-järgult 10–30%
riigi teehoiuks kavandatud vahendite mahust. KTKK ettepanek oli muuta ka
teeseadust ja jätkata läbirääkimisi linnas kulgevate riigimaanteede (tänavate)
teehoiu põhimõtete üle.

Haridusvaldkonnas oli samuti palju ettepanekuid, mille hulgas ka oma-
valitsuste õpilastranspordi kulude katteks vähemalt 40 miljoni krooni eral-
damine.

Tegelikkuses õnnestus tulumaksu määra tõsta 11,4% – 11,6%, sest saadi
aru kehtiva jaotuse ebapiisavusest, eriti arvestades seda, et tasandusfondi
mahtu ei tahetud suurendada.

Haridusvaldkonnas õnnestus haridusinvesteeringute toetus integreerida
haridustoetuse pearaha mudelisse, selleks eraldati 240,4 miljonit krooni.

Sotsiaalvaldkonnas lepidi kokku ja viidi ellu hooldajatoetuse määramise
ja maksmise üleandmine kohalikele omavalitsustele. Toimetulekutoetusele
lisandus ka üksikvanema toetus 200 krooni, ning toimetulekutoetuse saa-
miseks võimaldati hakata hindama ka toetuse taotleja varanduslikku seis-
u. Toetuse piirmäär tõusis 500-lt 750 kroonini.

Kohalike teede hoiuks otsustati eraldada 5% teehoiuks kavandatavatest
vahenditest ja rakendati koefitsienti teed 1 ja tänavad 3,5.

Rakendati ka kohalike omavalitsuste ühinemistoetus vastavalt seadusele.

Kahjuks suurendati aga maamaksu kaalutud keskmist määra tasandus-
fondi arvestuses 1,06 kuni 1,08%, mis hakkas veidi mõjutama tasandus-
fondi ümberjaotust.

2005. aasta

Räägitakse läbi 2006. aasta kohalike eelarvete ja omavalitsusi mõjutavate muude otsuste üle.

Alates aprillist tuli võimule Andrus Ansipi valitsus.

2005.04.13–2007.04.05 – Regionaalminister Jaan Õunapuu, Siseminister Kalle Laanet, Rahandusminister Aivar Sõerd, Sotsiaalminister Jaak Aab, Haridus- ja teadusminister Mailis Reps, keskkonnaministrid Villu Reiljan ja Rein Randver, majandus- ja kommunikatsiooni-minister Edgar Savisaar, kultuuriminister Raivo Palmaru.

Nii, nagu ka eelmisel aastal juhtis riigi poolt läbirääkimisi Jaan Õunapuu, Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni juhivad Eesti Linnade Liidu esimees Jaanus Tamkivi ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Kurmet Määrsepp.

Koostöökogu esitas suure paki ettepanekuid:

1. Kavandada käesolevaks ajaks jõustunud õigusaktidega kohalikele omavalitsustele lisandunud, kuid tulubaasiga katmata kohustuste täitmiseks 2006. aastal omavalitsuste eelarvetesse laekuva üksikisiku tulumaksu osa kasvuks mitte vähem kui 0,4 protsendipunkti. Kohalikele omavalitsustele laekuva tulumaksu osa suurendamisel 11,6 protsendilt 12,1 protsendile on arvestatud kohalikele omavalitsustele puuetega inimeste sotsiaalhoolekande üleandmisel kavandatud rahastamiskeemi, mille alusel suurendatakse kohalikele omavalitsustele laekuva üksikisiku tulumaksu osa 0,1 protsendipunkti võrra.
2. Kasutada tasandusfondi valemi (riigieelarve seaduse § 5 lg 1) parameetrite tegelikele kuludele vastavaid hindideid ning tasandada arvestuslike keskmiste tegevuskulude ja arvestuslike tulude vahe vähemalt 90 % tasemeni.
3. Näha riigieelarve koostamisel ette vahendid kohalikele omavalitsuste eelarvetele loodushoiualadele tehtud soodustuste alusel kujunenud maamaksu vähenemise kompenseerimiseks.
4. Suurendada riigieelarvest haridustoetuseks eraldatavate vahendite mahtu vähemalt 10 % võrreldes 2005. aastaks eraldatud vahenditega ning näha haridustoetusteks ette piisavad vahendid seaduste ja muude kokkulepetega kohalikele omavalitsustele pandud ülesannete täitmiseks. Eraldatav vahendite maht peab tagama ka tegevust jätkavate piirkondlikult oluliste väikekoolide rahastamise, erivajadustega laste tugisüsteemide arengu, koolikorralduslike muudatustega kaasnevate omavalitsuste kulude katmise ja munitsipaalkoolide ja lasteasutuste pedagoogide täienduskoolituse rahastamise.
5. Näha õpilase pearaha koosseisus ette vahendid koolivõrgu investeringukulude katteks vähemalt 2005. aasta tasemel.

6. Kavandada riigieelarves muudeks hariduskorralduslikeks ja ühistegevuse kuludeks (sh maakonnas korraldatavateks üleriigiliste olümpiaadide maakondlike eelvoorude ja võistluste korraldamiseks, pedagoogide ja õpilaste üritusteks, pedagoogide täiendusõppeks ja -koolitusteks, aineseksioonide ja erinevate keelekeskuste töö korraldamiseks ja rahastamiseks) vähemalt 20 miljonit krooni.
7. Toimetulekutoetusteks planeeritavate vahendite maht peab kindlustama olukorra, kus kohalike omavalitsuste poolt rakendatud meetmed parema elatustaseme kindlustamiseks oleksid tagatud läbi pikaajalise stabiilse rahastamise (toimetulekutoetuste maksmiseks ja toimetuleku taseme tõstmiseks ettenähtud rahaline ressurss peab kindlustama pideva sotsiaalteenuste mahu kasvu). Vahendite kavandamisel peavad olema arvestatud kohalike omavalitsuste poolt abi vajavate isikute tööle saamist takistavate probleemide kõrvaldamiseks ning tööle asumiseks või töö säilitamise toetamiseks täiendavate toetuste maksmise ja teenuste osutamise kulud. Samuti tuleb arvestada kohalike omavalitsuste administreerimiskulude katmise vajadusega.
8. Puuetega inimeste hooldajatoetuse vahendite mahu määramisel võtta aluseks omavalitsuste poolt läbi viidud puuetega inimeste hooldusvajaduse hindamise tulemusel selgunud hooldusvajaduse maht. Puuetega inimestele hoolduse korraldamiseks ettenähtud rahaline ressurss peab kindlustama sotsiaalteenuste mahu kasvu, et ka funktsiooni üleandmise järgselt oleksid teenused kättesaadavad, nende arendamine ning hooldajatoetuse maksmise finantseerimine tagatud. Puuetega inimeste hooldajatoetuse vahendite maht summas 150 miljonit krooni (vt tabel 2) on esitatud indikatiivselt.
9. Kavandada kohalike omavalitsuste eelarvetest töötasu saava pedagoogilise personali (välja arvatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 44 alusel riigieelarvest eraldatava haridustoetuse arvel töötasu saavate munitsipaalkoolide pedagoogide) ning kultuuri- ja sporditöötajate palkade ühtlustamiseks vahetult riigieelarvest palka saavate vastava valdkonna töötajatega vähemalt 363 miljonit krooni.
10. Vastavalt Püsisastusega väikesaarte seadusele eraldada saarelistele ja püsielanikega saari omavatele omavalitsustele täiendavat toetust 5 miljonit krooni 2004. aastal kinnitatud põhimõtteid arvesse võttes.
11. Suurendada üleriigilistele omavalitsusliitudele eraldatavat toetust 3 miljoni kroonini, tulenevalt Eesti liitumisest Euroopa Liiduga, vajadusega tihendada suhtlust ning koostööd teiste riikide omavalitsustega ka Regioonide Komitee tegevuse raames, samuti vajadusega avada omavalitsuste esindus Brüsselis.

12. Õpilaste toitlustamise rahastamise toetamiseks planeerida vahendid arvestusega 15 krooni õpilase kohta koolipäeva arvestuses.
13. Eraldada 2006. aastaks kohalike maanteede ja tänavate hoiuks 380 miljonit krooni, võttes aluseks teeregistri andmed.
14. Planeerida kohalike omavalitsuste tulubaasi kapitalikulude katmiseks (investeeringu-toetuseks) 500 miljonit krooni.
15. Eraldada omavalitsustele 2006. aastal täiendavat transporditoetust, võttes arvesse õpilaste arvu omavalitsuste poolt korraldataval vallasisel eriotstarbelisel ja avalikul liiniveol ning keskmist liinikilomeetri hinda sellise veo korraldamisel.
16. Eraldada 2006. aastal riigieelarvest täiendavalt otse toetust maakondlikele omavalitsusliitudele 15 miljoni krooni ulatuses.
17. Alustada 2006. aastal läbirääkimisi järgmistes valdkondades:
 - **Omavalitsustele laekuva füüsilise isiku tulumaksu kohalikuks maksuks kujundamiseks, mille määra otsustamine seadusega kehtestatud ulatuses antakse kohaliku omavalitsuse volikogu pädevusse.**
 - **Maamaksu kohalikuks maksuks kujundamiseks.**
 - **Ettevõtte tulumaksust osa kohalike omavalitsuste eelarvetele laekumiseks.**

Rahandusvaldkonnas lepiti kokku:

1. Puuetega inimeste hooldajatoetuse vahendid lülitatakse alates 1. jaanuarist 2006 kohalike omavalitsuste tulubaasi. Selleks suurendatakse kohalike omavalitsuste tulumaksu osa 0,1 protsendipunkti (arvestuslikult 60 miljonit krooni) 11,7 %-ni ning ülejäänud osa suunatakse tasandusfondi, suurendades vastavalt tasandusfondi kogusummat 126,5 miljoni krooni võrra.
 2. Täiendavalt suurendatakse kohalike omavalitsuste tulumaksu osa 0,1 protsendipunkti 11,8 %-ni maksumaksja brutopalgast ning tasandusfondi k-valemiga jaotatavat kogusummat suurendatakse 55 miljoni krooni, võrra.
 3. Arvestada tasandusfondi valemis tulumaksu kolme aasta kaalutud keskmisena, kusjuures viimase aasta kaal on 0,5; eelviimase aasta kaal 0,3 ning kõige varasema aasta kaal 0,2.
2007. aasta riigieelarve ettevalmistamise protsessis jätkatakse läbirääkimisi:
- kohalikele omavalitsustele laekuva üksikisiku tulumaksumäära ja toetusfondi mahu kasvu ning tulubaasi osa SKP-s kajastamise meetoodika üle;
 - palkade ühtlustamise vahendite üldmahu suurendamise ja kohalike omavalitsuste tulubaasi arvamise küsimustes, suurendades selleks

kohalike omavalitsuste tulumaksu osa ning tasandusfondi üldsummat;

- ümberkorralduste osas välisriigist saadud tulu arvestamisel, arvestades välisriigist saadud tulu mahu kasvu.

Seni riigieelarve tuludesse kantava mitteresidentide poolt makstava tulumaksu kohalikele omavalitsustele laekumise osas.

1. Jätkatakse läbirääkimisi ja ettevalmistusi kohalike omavalitsuste eelarvete defitsiidi piiramise ning finantsdistsipliini meetmete üle eesmärgiga rakendada meedet hiljemalt 2007. aastal.
2. Natura-alade ja muude kaitsealade ning 20. aastaste noorendike maamaksuvabastustest tulenevate kehtestamisest maksutulude vähenemise kompenseerimise vajadus ja vahendite arvutamise metoodika räägitakse läbi täiendavalt. 2007. aasta eelarve läbirääkimistel.

Tegelikkuses eraldatigi tasandusfondi 126,5 miljoni krooni ulatuses ja tõsteti kohalikele omavalitsustele laekuva üksikisiku tulumaksu osa 11,7% üksikisiku brutotulust.

Täiendavalt eraldati aga omavalitsustele hüvitis seoses küttehinna tõusuga, 34,6 miljonit krooni ning 2005 aasta tormikahjude hüvitamise solidaarsusfondi 20,2 miljonit krooni.

Haridusvaldkonnas erilisi edasiminekuid ei saavutatud, lepiti kokku et pooled jätkavad läbirääkimisi rahastamismudeli ja selle rakendamistähtaja üle eesmärgiga jõuda 2005. aasta lõpuks põhimõttelistes rahastamistingimustes kokkuleppele. Rahastamismudeli kujundamisel kaaluda õpilaste erivajadustega (ka kakskeelsed koolid, keelekümbklusklassid jms.). Samas aga hariduskulude investeerimiskomponent vähenes ja selleks eraldati 230,3 miljonit krooni.

Teehoiu osas tehti sooviti näha ette kohalike teede hoiuks 2006. aastal 380 miljonit krooni; 2006. aastal 20 %, 2007. aastal 25 % ja alates 2008. aastast 30 % teehoiuks planeeritud vahenditest. Aga samuti sooviti alustada 2006. aastaks uue kulupõhise teehoiu vahendite jaotussüsteemi väljatöötamist, arvestades riiklikus teeregistris olevate andmetega (sh ka teede kasutamise intensiivsuse näitajad) teede osas.

Kokku lepiti selles et on ettevalmistanud Teeseaduse muutmise seaduse eelnõu, milles nähakse ette eraldada kohalike teede investeringuteks vähemalt 10 % riigieelarves investeringuteks ettenähtud summast.

Tegelikult teehoiu vahenditeks eraldatigi raha rohkem ja selleks saadi 269 miljonit krooni, mis oli eelmisest aastast suurem 120,5 miljonit krooni.

2006. aasta

Räägiti läbi kohalike omavalitsuste 2007. aasta eelarvete üle.

Valitsust juhtis Andrus Ansip.

2005.04.13–2007.04.05 – Regionaalminister Jaan Õunapuu, Siseminister Kalle Laanet, Rahandusminister Aivar Sõerd, Sotsiaalminister Jaak Aab, Haridus- ja teadusminister Mailis Reps, keskkonnaministrid Villu Reiljan ja Rein Randver, majandus- ja kommunikatsiooni-minister Edgar Savisaar, kultuuriminister Raivo Palmaru.

Nii, nagu ka eelmisel aastal juhtis riigi poolt läbirääkimisi Jaan Õunapuu Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni juhivad Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees Margus Lepik ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Kurmet Määrsepp.

Läbirääkimiste lähtealused olid sarnased eelmistele aastatele.

Sooviti

1. Kohalike omavalitsuste tulude osas:

- 1.1. kajastada riigieelarve strateegias kohalike omavalitsuste tulubaasiga seonduv informatsioon, tagada omavalitsustele eelarvete planeerimisel täiendav stabiilsus ning tuuakse võimalusel eraldi välja ministeeriumite haldusalade tegevusvaldkondade meetmete maksumuste raames riigieelarvest kohalikele eelarvetele suunatavate vahendite mahud;
- 1.2. käesolevaks ajaks jõustunud õigusaktidega kohalikele omavalitsustele lisandunud, kuid tulubaasiga katmata kohustuste osaliseks täitmiseks omavalitsuste eelarvetesse laekuva üksikisiku tulumaksu osa suurendamine mitte vähem, kui 0,3 protsendipunkti ja tasandusfondi „k” valemiga eraldatava osa suurendamine 168 miljoni krooni võrra;
- 1.3. haridus- ja kultuuritöötajate palkade ühtlustamiseks eraldatavate vahendite suurendamine 376 miljoni kroonini, sealhulgas omavalitsuste eelarvetesse tulumaksu laekumise protsendi suurendamisega 0,4 protsendipunkti võrra ja tasandusfondi „k” valemiga eraldatava osa suurendamist 152 miljoni krooni võrra;
- 1.4. teeseaduses kütuseaktsiisist laekuvate vahendite kohalike teede hoiuks eraldatava osa kasvu 5 protsendi ulatuses, 10 %-15 %-ni ja vahendite jaotuses uue kulupõhise teehoiu vahendite jaotussüsteemi väljatöötamist, arvestades riiklikus teeregistris olevate andmetega (sh ka teede kasutamise intensiivsuse näitajad) teede osas;
- 1.5. vahenditeeraldamist omavalitsustetulubaasikohaliku infrastruktuuri põhivara kulumi korvamiseks ja investeringuvajaduste osaliseks

katmiseks, milleks suurendada tulumaksu kohalikesse eelarvetesse laekuvat osa 0,4 protsendipunkti võrra ja tasandusfondi eraldisi 280 miljoni krooni võrra (vahendite eraldamise tingimused ning kord täpsustatakse läbirääkimiste käigus);

- 1.6. seaduse ja muude aktidega sätestatud maamaksu vabastuste osas selle hüvitamist kohalikele eelarvetele (loodushoiu- ja Natura-alad);
- 1.7. mitteresidentide poolt makstava tulumaksu kohalikele omavalitsustele laekumise süsteemi analüüsi ja vajadusel muutmist.

Aga ka riigieelarvest kohalike eelarvete toetamiseks õpilaste koolisõidu kulude vähemalt 100 miljonit krooni kavandamist; maakondlikele omavalitsusliitudele haldussuutlikkuse tõstmiseks, omavalitsuste koostöö arendamiseks ja maakonna tasakaalustatud arengu toetamiseks vähemalt 15 miljoni krooni eraldamist; riigieelarvest kohaliku omavalitsuse kultuuriobjektidele 2007. aastal investeringutoetusteks kavandatavate eraldiste suurendamist 150 miljoni kroonini;

Teehoiu osas taotleti kohalikele omavalitsustele laekuva osa kasvatamist 15% riigile kavandatavatest vahenditest. Selles osas läbirääkimistel kokkulepe ka saavutati ning praktikas tõusis teehoiuks eraldatavate vahendite maht 466 miljoni kroonini.

Munitsipaalkoolide õpilaste transpordikulude hüvitamiseks jätkatakse tööd püüdes saada tervikpilti kogu riigi vajadustest ja raha jaotamise ettepanekute tegemiseks.

Kokku ei lepitud sellest aga suuremat osa.

Samas lepiti kokku, et eraldised haridus- ja kultuuritöötajate palkade ühtlustamiseks antakse 2007. aastast kohalike omavalitsuste tulubaasi. Selleks suurendatakse kohalikele omavalitsustele laekuvat tulumaksuosa 0,1% protsendipunkti 11,9%-ni ning ülejäänud osa suunatakse tasandusfondi, suurendades tasandusfondi kogusummat 28,5 miljoni krooni võrra. Praktikas leidis see ka aset. Tasandusfond kasvas 1 430 miljoni kroonini ja laekumised üksikisiku tulumaksust 11,9%.

2007. aastal suurenesid aga EL struktuurifondide vahendid omavalitsustele tervikuna 799 miljonit krooni, mis oli eelmisest aastast peaaegu poole võrra rohkem. Märkima peab aga, et neid vahendeid saab kasutada vaid osa kohalikest omavalitsustest, kusjuures sellest suur osa läheb suurlinnade tee ehituseks.

Omavalitsusliidud jäid suuremas osas eriarvamusele.

2007. aasta

Räägiti läbi kohalike eelarvete 2008. aasta tulude ja muude kohalike omavalitsuste finantseerimist ja tegevusi mõjutavate otsuste üle.

Võimul oli Andrus Ansipi teine valitsus.

2007.04.05–2011.04.06 – regionaalministrid Vallo Reimaa ja Siim Valmar Kiisler, siseministrid Jüri Pihl ja Marko Pomerants, rahandusministrid Ivari Padar ja Jürgen Ligi, haridus- ja teadusminister Tõnis Lukas, sotsiaalministrid Maret Maripuu ja Hanno Pevkur, keskkonnaminister Jaanus Tamkivi, majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts, kultuuriminister Laine Jänes

Läbirääkimisi juhtis riigi poolt minister Vallo Reimaa ja KTK poolt linnade liidu juhatuse esimees Urmas Kruuse ning Eesti Maaomavalitsuste liidu esimees Kurmet Mürsepp.

Läbirääkimisi mõjutas alanud majanduskriis.

Koostöökoogu esitas oma nõudmised:

I Kohalike omavalitsuste tulubaas ja riigieelarvest finantseerimine

1. Omavalitsusliitude Koostöökoogu delegatsiooni ettepanekud:

1.1. Näha ette omavalitsuste eelarvetesse laekuva üksikisiku tulumaksu osa suurendamine mitte vähem, kui 1,0 protsendipunkti võrra, sh:

1.1.1. käesolevaks ajaks jõustunud õigusaktidega kohalikele omavalitsustele lisandunud, kuid tulubaasiga katmata kohustuste osaliseks täitmiseks 0,6 protsendipunkti ning

1.1.2. kohaliku infrastruktuuri põhivara kulumi korvamiseks ja investeeringuvajaduste osaliseks katmiseks 0,4 protsendipunkti.

1.2. Näha ette tasandusfondi «k» valemiga omavalitsustele eraldatava osa suurendamine võrdeliselt kohalikesse eelarvetesse laekuva üksikisiku tulumaksu osa suurendamisega täiendavas summas vähemalt 750 miljonit (arvestuslikult) krooni, tasandamaks maksutuludest laekuvate vahendite ja kulutuste ebaühtlast jagunemist.

1.3. Teehoiu korraldamise tagamiseks suurendada teeseaduses kütuseaktsiisist laekuvate vahendite kohalike teede hoiuks eraldatavat osa 30 %-ni. Töötada välja ja rakendada teehoiuvahendite jaotuses uus kulupõhine teehoiu vahendite jaotussüsteem, arvestades riiklikus teeregistris olevate andmetega kohalike teede osas.

1.4. Keskkonnaministeeriumi eelarves kavandada vahendid kohalikesse eelarvetesse laekuva maamaksu vähenemise hüvitamiseks täies mahus Vabariigi Valitsuse poolt tehtud ja tehtavate maamaksuvabastuste osas.

1.5. Lisada tasandusfondi sihtotstarbelised vahendid Tallinna linnale - pealinna funktsiooni täitmiseks vajalike kulutuste katteks (traditsioonili-

sed Vabariigi aastapäeva üritused, erakorralised kulud seoses kõrgete väliskülastuste vastuvõetuga, riiklikult tähtsate objektide kõrgendatud korrashoiuga seotud kulud).

1.6. Kaasata omavalitsusliidud Euroopa Liidu struktuurifondide programmeerimisperioodi 2007ning013 rakendamise protsessi ning arvestada strateegiliste otsuste langetamisel kohalike omavalitsuste kui oluliste partneritega riiklike eesmärkide täitmisel.

1.7. Haridustoetusteks ette nähtud vahendites näha ette investeerin-gukomponent vähemalt 15 % kasvuga võrreldes 2007. aastaga.

1.8. Kavandada riigieelarves vahendid ainesektsioonide, keekek-suste, noorte-, õpilas- ja pedagoogide ürituste ja koolituse korraldamise kulude katteks vähemalt 20 miljoni krooni ulatuses ning eraldada need otse maakondlikele omavalitsusliitudele ning Tallinna, Tartu ja Pärnu linnale.

1.9. Määrata riigieelarvest toetus valla- ja linnaeelarvetele huvikooli-dega seotud kulude osaliseks katmiseks vähemalt 150 miljoni krooni ulatu-ses lähtudes valla või linna haldusterritooriumil asuvates huvikoolides huvi-haridust omandavate õppurite arvust, huviala valdkondadest ja riiklikest prioriteetidest.

1.10. Eraldada riigieelarvest kohalike eelarvete toetamiseks õpilaste koolisõidu kulude katmisel vähemalt 200 miljonit krooni. Töötada välja ühtne süsteem õpilaste koolisõidu kulude katmiseks.

1.11. Kõigi põhikooli õpilaste toitlustamise rahastamise toetamiseks planeerida riigieelarves vahendid arvestusega 20 krooni põhikooli õpilase kohta koolipäeva arvestuses.

1.12. Näha riigieelarves ette investeeringutoetus kohalikele omavalit-sustele kultuuri- ja spordi infrastruktuuri arendamiseks - investeeringuteks, vähemalt 250 miljonit krooni aastas.

1.13. Reformimata riigimaade hooldamise ja haljastamise kulutused tuleb katta riigieelarvest.

1.14. Algatada väikesaarte seaduse muudatus, lisada püüasustusega saarte loetellu sealt puuduvad saared ja eraldada saari haldavatele omavalit-sustele eritoetust vähemalt 8 miljonit krooni.

Kokkuleppele rahanduse valdkonnas ei jõutud.

Haridusvaldkonnas lepitati kokku et

1. 1. Uus haridustoetuse eraldamise kord (rahastamismudel) käsitleb eelkõige õpetajate palgavahendite jaotuspõhimõtteid ning tagab senisest paremini hariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse. Rahastamis-mudel on õppekava- ja arvestusliku klassikomplekti põhine. Mudel

arvestab lisaks õpilaste arvule klassis ka klassikomplekte, õppekava maksumust erinevatel kooliastmetel, laste individuaalsust ja hariduslikke erivajadusi ning sellega seotud tugisüsteeme, kakskeelset õpet, õpetaja kvalifikatsiooni, lisades täiendava ressursi klassijuhatamise tasu ja kooli juhtimiskulude (direktori, õppealajuhataja palgavahendid) ning pedagoogide täienduskoolituse kulude kompenseerimiseks. Mudeli paindlikkus võimaldab ka töötasude diferentseerimist, viia läbi koolikorralduslikke muudatusi ja arvestada õpilase individuaalsusega. Poolte kokkuleppeid kajastab mudeli seletuskiri, mis on lisatud käesolevale lõpp-protokollile.

2. Uut korda rakendatakse alates 1. jaanuarist 2008, kusjuures 3-aastase üleminekuperioodi jooksul (2008–2010) rakendatakse mudeli seletuskirjas väljapakutud kompensatsioonimehhanismi.
3. Jätkatakse koostööd haridustoetuse eraldamise korra täiustamisel. Rahastamismudelil õpilase pearaha aluseks olev õppekava baasmaksumus võetakse iga-aastase eelarveläbirääkimise objektiks. Mudeli edasiarendamisel täpsustatakse muuhulgas regionaalpoliitiliselt eriolukorras olevate koolide täiendava finantseerimise tingimusi.
4. Uue haridustoetuse eraldamise korra rakendamisel jaotatakse 2008 investeringu-vahendid klassi- ja õpilaspõhiselt, hoides klassipõhist investeringukomponenti vähemalt 20 000 krooni tasemel klassi kohta ja õpilaspõhist komponenti vähemalt 395 krooni tasemel.
5. Käivitatakse kõiki õppetaseid ja -liike hõlmav e-õppe riiklik programm ehk Tiigrihüpe II, millega nähakse ette kaasaegse tehnilise varustuse soetamine kõikidele koolidele ja õppetarkvara ning e-õppe keskkondade arendamine vastavalt ajakohastatud õpikeskkonna ja õppevahendite standardile.
6. Jätkatakse ujumise algõpetuse läbiviimise toetamist. 2008 riigieelarve projektis kavandab Kultuuriministeerium selleks vastavaid vahendeid.
7. Jätkatakse läbirääkimisi haridustoetuse arvestuslike kuluelementide (investeringutoetus, õppevahendite- ja õpikute toetus, muudeks hariduskorralduslikeks ja ühistegevuseks ettenähtud vahendid) suuruse ja jaotuse üle, eesmärgiga jõuda hiljemalt detsembriks 2007 kokkuleppele 2008. aasta summade täpsete mahtude ja jaotuspõhimõtete osas.
8. Jätkatakse läbirääkimisi lastehoiu infrastruktuuri arendamise, laste eelõpetuse toetamise, huvitegevuse ja -hariduse toetamise, tugisüsteemide (logopeedide ja abiõpetajate) rakendamise toetamise põhimõtete osas.

9. Üleriigiliste omavalitsusliitude esindajad kaasatakse EL struktuurfondide vahendite Elukeskkonna arendamise rakenduskavas ja Inimressursi arendamise rakenduskavas kavandatud haridus- ja noorsootööd puudutavate meetmete rakendamisprotsessi.

Sotsiaalvaldkonna kokkulepped rahalisi eraldisi ei kajastanud, kuid otsustati paljudes küsimustes läbirääkimisi jätkata.

Ka teehoiu osas kokkuleppeid ei saavutatud, kuid otsustati läbirääkimisi jätkata. Samas teehoiuvahendid kasvatati 633 miljoni kroonini ehk 167 miljoni krooni ulatuses.

Võib öelda, et see oli haridustoetuse uue süsteemi rakendamise kõrval ainuke positiivne saavutus.

Märkima peab siiski, et ELi vahendid omavalitsustele suurenesid 795,5 miljoni krooni võrra, mis suures osas läksid jällegi suurlinnade piirkondadesse ja suurtele omavalitsustele.

2008. aasta

Räägiti läbi 2009. aasta kohalike omavalitsuste eelarvete üle sügaval majanduslanguse ajal.

Võimul oli Andrus Ansipi teine valitsus

2007.04.05–2011.04.06 – regionaalministrid Vallo Reimaa ja Siim Valmar Kiisler, siseministrid Jüri Pihl ja Marko Pomerants, rahandusministrid Ivari Padar ja Jürgen Ligi, haridus- ja teadusminister Tõnis Lukas, sotsiaalministrid Maret Maripuu ja Hanno Pevkur, keskkonnaminister Jaanus Tamkivi, majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts, kultuuriminister Laine Jänes.

Valitsuse poolel juhtis läbirääkimisi minister Vallo Reimaa ja KTK poolt linnade liidu juhatuse esimees Urmas Kruuse ja Eesti Maaomavalitsuste liidu esimees Kurmet Müürsepp.

Koostöökogu esitas oma ettepanekud kõigis valdkondades. Tähtsamaks peeti rahanduse valdkonda, kus taotleti:

1. Muuta tulumaksuseadust ja näha ette omavalitsuste eelarvetesse laekuva üksikisiku tulumaksu osa suurendamine mitte vähem, kui 0,33 protsendipunkti võrra, sh:
 - 1.1. Ainult kohalike omavalitsuste tulude arvel töötasu saavate pedagoogilise personali ning kultuuri- ja sporditöötajate palga taseme ühtlustamiseks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 44 alusel riigieelarvest eraldatava haridustoetuse osa arvel töötasu saavate munitsipaalkoolide pedagoogide töötasudega 0,1 protsendipunkti;

- 1.2. Käesolevaks ajaks jõustunud õigusaktidega kohalikele omavalitsustele lisandunud, kuid tulubaasiga katmata kohustuste osaliseks täitmiseks 0,1 protsendipunkti;
 - 1.3. Kohaliku infrastruktuuri põhivara kulumi korvamiseks ja investeringuvajaduste osaliseks katmiseks 0,1 protsendipunkti;
 - 1.4. Tulumaksu intresside ja maamaksu intresside kandmisel riigieelarvesse ning deklaratsioonideta tulumaksu mitte eraldamisel kohalikele omavalitsustele katta omavalitsustele saamata jäänud tulud, suurendades tulumaksu osa 0,03 protsendipunkti.
2. Näha ette tasandusfondi "k" valemiga omavalitsustele eraldatava osa suurenemine võrdeliselt kohalikesse eelarvetesse laekuva üksikisiku tulumaksu osa suurendamisega vastavalt p. 1.1, 1.2, 1,3 täiendavas summas vähemalt 225 miljonit (arvestuslikult) krooni, tasandamaks maksutuludest laekuvate vahendite ja kulutuste ebaühtlast jagunemist.
 3. Lisada tasandusfondi rida – "pealinna funktsiooni täitmiseks vajalike kulutuste katteks" (traditsioonilised Vabariigi aastapäeva üritused, erakorralised kulud seoses kõrgete väliskülaliste vastuvõtuga, riiklikult tähtsate objektide korrashoiuga seotud kulud) Näha ette selleks vähemalt 4 miljonit krooni.

Haridusvaldkonnas

1. Kavandada omavalitsustele tasandusfondi haridustoetus nii, et oleks tagatud seadustega ja seaduste alusel omavalitsusüksustele pandud hariduse andmisega seotud ülesannete täitmine vajalikus mahus ja kvaliteediga, sealhulgas omavalitsusüksuse sisese palgapoliitika kujundamise võimaluse läbi palgavahendite üldmahu kasvu.
2. Leppida kokku läbirääkimiste riigieelarvestrateegia koostamise etapis haridustoetuse mudeli erinevate komponentide suuruses haridustoetuse mahu kavandamiseks riigieelarves:
 - 2.1. Suurendada õpikute soetamise toetust vähemalt 20%.
 - 2.2. Suurendada õppevahendite soetamise toetust vähemalt 15%
 - 2.3. Suurendada haridustoetuse palgavahendite osa vastavalt valitsusliidus kavandatud pedagoogide palga alammäärade kasvule.
 - 2.4. Eraldada haridustoetuse hulgas lasteaiaõpetajate täiendkoolituseks vahendeid vähemalt 3% ulatuses nende palgafondist.
 - 2.5. Näha ette investeeringukomponent vähemalt 20 % kasvuga võrreldes 2008. aastaga, analüüsida võimalusi nende vahendite kandmi-

seks omavalitsuste tulubaasi, läbi üksikisiku tulumaksu laekumise osa ja tasandusfondi suurendamise.

- 2.6. Kavandada riigieelarves vahendid ainesektsioonide, keelekeskuste, noorte-, õpilas- ja pedagoogide ürituste ja koolituse korraldamise kulude katteks vähemalt 21 miljoni krooni ulatuses ning eraldada need otse maakondlikele omavalitsusliitudele ja Tallinna, Tartu ja Pärnu linnale.
3. Analüüsida haridustoetuse eraldamiseks rakendatud mudeli toimimist, pöörates erilist tähelepanu võimalusele suurendada toetust õpiraskustega ja HEV laste koolituskulude, pikapäevarühmade ja õpilaskodude rahastamise suurendamise võimalusi ja nende rakendamist valemis. Vajadusel täiendada mudelit täiendavate komponentidega.
4. Analüüsida maagümnaasiumide rahastamise toetamiseks võimalikke kriteeriume ja kavandada selleks vahendid haridusmudeli kaudu;
5. Näha riigieelarves ette lisavahendid haridustoetuse suurendamiseks koolides tugisüsteemide (logopeedide, psühholoogide ja abiõpetajate) rakendamise toetamiseks.
6. Planeerida riigieelarves vahendid õpilaste toitlustuskuludeks mahus, mis tagaks kõigi põhikooli õpilaste toitlustamise arvestusega vähemalt 20 krooni põhikooli õpilase kohta koolipäeva arvestuses alates 1. jaanuarist 2009.
7. Eraldada riigieelarvest kohalikele omavalitsustele õpilaste koolisõidu kulude katmiseks vähemalt 220 miljonit krooni ja töötada välja ühtne süsteem nende vahendite jaotamiseks.

Kultuurivaldkonnas sooviti suurendata riiklikke investeeringutoetusi vähemalt 250 miljoni kroonini aastas aga samuti erinevaid toetusi kultuurivaldkonnaerinevate ürituste ja tegemiste lõikes. Sealhulgas kavandada riigieelarve tasandusfondis valla- ja linnaeelarvetele huvihariduse ja huvitegevuse arendamiseks vähemalt 150 miljonit krooni, vastavalt huvikooliseaduse § 21 lõikele 4, mida ei ole senini täidetud.

Kokkuleppeid suures osas ei saavutatud. Keskvalitsus põhjendab seda majanduslangusest tingitud kulude kokkuhoiu vajadusega.

Kui algselt oli kokku lepitud tulumaksu laekumine 11,93 % tasemel üksikisiku brutotulust siis alates 01 aprillist vähendati seda 11,4% nagu see oli tegelikult 2005. aastal.

Tasandusfondi laekumisi samuti vähendati 300 miljoni krooni võrra. Kuigi aasta lõpul suunati tulubaasi stabiliseerimiseks algul 30 ja hiljem veel 50 miljonit krooni.

Vähendati ka hariduskulude investeringukomponenti 200 miljonit krooni. Kaotati ära lasteaeade toetusmeede.

Teehoiuks eraldatud vahendeid vähendati ja seoti lahti riigile teehoiuks kavandatavate vahendite protsendist.

Kehtestati laenu tegevuse täiendavad piirangud ja lubati seda kasutada vaid EL vahendite kaasfinantseerimiseks.

Samas vähendati kohustusi lasteaeades 1,5 aastase lapse koha kindlustamise kohustuse, noorsootöö ja spordiseaduse osas, millega põhjendati ka tulude langetamist.

Haridusvaldkonnas kokkuleppeid ei saavutatud. Investeerinutoetusi vähendati kõigis valdkondades.

Teehoiuks eraldatavaid vahendeid vähendati kohutavalt: 633,0 miljonilt 178 miljoni kroonini, ehk 455 miljoni krooni võrra. Toetus langes peaaegu 2005. aasta tasemele.

See oli must aasta kohalikele eelarvetele ja läbirääkimiste tulemustele.

2009. aasta

Jätakuvalt olid läbirääkimiste lähtealused ja eesmärgid 2010. aasta kohalike eelarvete üle samad.

Võimul oli ikka Andrus Ansipi valitsus

2007.04.05–2011.04.06 – regionaalministrid Vallo Reimaa ja Siim Valmar Kiisler, siseministrid Jüri Pihl ja Marko Pomerants, rahandusministrid Ivari Padar ja Jürgen Ligi, haridus- ja teadusminister Tõnis Lukas, sotsiaalministrid Maret Maripuu ja Hanno Pevkur, keskkonnaminister Jaanus Tamkivi, majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts, kultuuriminister Laine Jänes.

Siit vahetati aga välja minister Vallo Reimaa Siim Valmar Kiisleri vastu ja rahandusminister Ivari Padar Jürgen Ligi vastu. Vahetus ka siseminister ja sotsiaalminister.

Läbirääkimisi riigi poolt juhtis minister Siim Valmar Kiisler ja KTK poolt linnade liidu juhatuse esimees Urmas Kruuse ja Eesti Maaomavalitsuste liidu esimees Kurmet Müürsepp.

Koostöökogu taotles:

1. Lähtudes kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia tagamise põhimõttest:
 - 1.1. muuta tulumaksuseadust ja näha ette omavalitsuste eelarvetesse laekuva üksikisiku tulumaksu osa taastamine 11,93 %-ni maksumaksja brutotulust;

- 1.2. näha ette tasandusfondi “k” valemiga omavalitsustele eraldatava osa suurenemine võrdeliselt kohalikesse eelarvetesse laekuva üksikisiku tulumaksu osa suurendamisega vastavalt p. 1. 1 täiendavas arvestuslikus summas, tasandamiseks maksumuludest laekuvate vahendite ja kulutuste ebaühtlast jagunemist.
2. Näha riigieelarves ette vahendid maamaksu vähenemise kompenseerimiseks kohalikele omavalitsustele, kui aasta keskel moodustatakse uusi kaitsealade loodusreservaate ja sihtkaitsevööndeid ning püsielupaikade sihtkaitsevööndeid.
3. Kaardistada riigi poolt aastatel 2005–2008 omavalitsusüksustele üle antud funktsioonid ning analüüsida nende täitmiseks eraldatud vahendite vastavust ülesannete täitmiseks tehtud tegelike kulutustega.
4. Kavandada riigieelarves vahendid Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatustest tulenevate täiendavate kulude finantseerimise kindlustamiseks: õpilastranspordi kulude katmiseks ja õpilaskodude riigieelarvest rahastavate kohtade arvu suurendamiseks.
5. Säilitada kohalikele omavalitsustele suunatud struktuurivahendite maht vastavalt 2007–2013 kinnitatud rakenduskavadele.

Rahanduse valdkonnas rahalisi kokkuleppeid ei saavutatud, lubati alustada tasandusfondi parameetrite muutmise analüüsi.

Haridusvaldkonnas samuti rahalisi kokkuleppeid polnud, lubati alates 2010. aastast koolitoidu toetus lisada haridustoetuse hulka ja haridustoetuse jaotuspõhimõtete edasiarendamist.

Teehoiuvahendid jäävad 2009. aasta tasemele. Lisaeelarvega õnnestus lisada siiski 15 miljonit krooni.

Kokkuvõttes praktiliselt kohalike eelarvete kogumaht vähenes veelgi. Eriti tulumaksu vähese laekumise arvel.

Ka EL vahendite kasutus langes üle 10 miljoni krooni.

2010. aasta

Jätakuvalt võimul Andrus Ansipi valitsus.

2007.04.05–2011.04.06 – regionaalminister Siim Valmar Kiisler, sise- ja rahandusminister Marko Pomerants, rahandusminister Jürgen Ligi, haridus- ja teadusminister Tõnis Lukas, sotsiaalminister Hanno Pevkur, keskkonnaminister Jaanus Tamkivi, majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts, kultuuriminister Laine Jänes.

Riigi poolt juhtis 2011. aasta kohalike omavalitsuste eelarvete läbirääkimisi minister Siim Valmar Kiisler ja KKTK poole Eesti Linnade Liidu

juhatuse esimees Taavi Aas ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu poolt esimees Jüri Landberg.

Kohalike omavalitsuste taotluste üldiseks suunaks oli kohalike omavalitsuste tulubaasi taastamine 2011. aastal, kuna riigieelarve oli jõudnud majanduslanguse eelsele tasemele.

Omavalitsuste nimel taotleti:

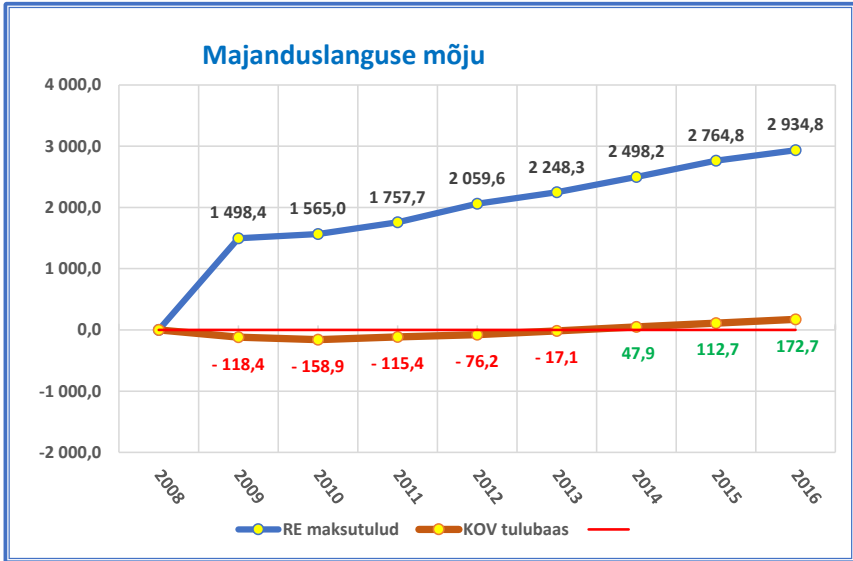
1. Kohalike omavalitsuste tulubaasi taastamine majanduslanguse eelse perioodi tasemel:
 - 1.1. üksikisiku brutotulust tulumaksuna kohalikku eelarvesse laekuva osa tõstmist tasemele 11,93%;
 - 1.2. tasandusfondi eraldatavate vahendite mahu suurendamine vähemalt 1430 miljoni kroonini;
 - 1.3. kohalikele omavalitsustele kui ainsale avaliku sektori osapoolle rakendatud laenupiirangute tühistamiseks 2010. aastal.
2. Tugevdada kohalike eelarvete autonoomsust ja stabiilsust:
 - 2.1. jätkata läbirääkimisi kohalikele omavalitsustele laekuvate riiklike ja kohalike maksude osas eesmärgiga tagada Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas toodud kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia põhimõtte rakendamine;
 - 2.2. rääkida läbi kohalike maksude seaduse kaasajastamise küsimused;
 - 2.3. riik kaotab seni kehtinud 100% ja 50% maamaksusoodustused ning hüvitab maaomanikele maakasutuse piirangutega seotud kahjud erinevate riiklike toetuskeemide kaudu.
3. Muuta teeseadust, sätestades selles kütuseaktsiisist teehoiuks laekuvate vahendite arvel kohalike teede hoiuks eraldatava osas suuruseks vähemalt 15%.
4. Riigieelarve kõikehaaravuse põhimõttel 2011. aasta riigieelarves kõikide kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustustega seotud kulude kajastamine.
5. Läbirääkimiste alustamine Omavalitsusliitude Koostöökogu seisukohtade üldosas tehtud ettepanekute elluviimiseks.
6. Kehtiva maksukorralduse seaduse mõju analüüsimine Rahandusministeeriumi poolt ja muudatuste, mis tagaks kohalikesse eelarvetesse laekuma määratud ja makstud maksude õigeaegse ülekandmise kohalikesse eelarvetesse kavandamine.
7. Lisada tasandusfondi rida – “pealinna funktsiooni täitmiseks vajalike kulutuste katteks” – 4 miljonit krooni.
8. Omavalitsusüksuste avalike teenuste osutamiseks vajaliku infrastruktuuri olemi tagamiseks, põhivara kulumi korvamiseks ja kohalikuks aren-

guks vajalike investeeringute katmiseks ühtse metoodika väljatöötamise ning nende kulude katteks vajalike vahendite omavalitsusüksuste tulubaasi lisamise küsimuste lahendamine ning õpilaste koolikohustuse täitmise kindlustamiseks ja regionaalsete ning majanduslike erisuste vähendamiseks õpilastranspordi kulude katmiseks vahendite kavandamise.

9. Ettevõtlusega seotud maksude analüüsimine ja võimalusel nendest osa eraldamine omavalitsuste tulubaasi täiendamiseks.
10. Kehtiva tasandusfondi valemi põhjalik analüüs ja kaasajastamine muutunud majanduslikus situatsioonis ja omavalitsuste tulude ühekülgse vähendamise kavandamine.
11. Taastada tulumaksu ja maamaksu intresside laekumine kohalike omavalitsuste eelarvetesse.
12. Uute riiklike funktsioonide üleandmisel omavalitsusüksustele nende mahu ja kvaliteedi miinimumnõuete määratlemine ülesande täitmisel ning ülesannete täitmiseks vajalike vahendite eraldamine riigieelarvest. Eraldatavad vahendid peavad katma kohalikele omavalitsustele üle antavate funktsioonide täitmise kulud ning katma funktsiooni täitmisega kaasnevad administreerimis- ja kapitalikulud.
13. Omavalitsusüksuste osutatavate teenuste ja infrastruktuurile kehtestatavate kvaliteedinõuete muutmisel riiklikul tasemel nõuete täitmiseks vajalike vahendite eraldamine riigieelarvest.
14. Näha ette kohalikele omavalitsustele vahendid omandireformi läbiviimisega tekkinud kulutuste ja kahjude katteks (täiendavalt omandireformi reservfondile).
15. Luua süsteem, mis kataks omavalitsuste kulutused eraomanikelt seoses avalike ülesannete täitmiseks vajaliku (teed, tänavad, pargid, mänguväljakud, kalmistud) osetava maaga.

Nüüd, hiljem analüüsidest taotlusi ja tulemusi võib öelda, et omavalitsuste taotlused ületasid riigi võimalusi ning sisaldasid osaliselt üksikute omavalitsuste hüveks suunatud taotlusi. Kokkuvõtteks: Kokkuleppeid kohalike omavalitsuste tulubaasi taastamiseks vähemalt 2008. aasta tasemel ei saavutatud. Omavalitsused ei nõustunud valitsuse ettepanekutega ja jäid eriarvamusele. Lepiti küll kokku, et jätkatakse enamuse eriarvamusele jäänud taotluste osas läbirääkimisi.

Graafik 1



Haridusvaldkonna omavalitsuste taotluste osas edasiminekuks polnud, lepitati kokku selles et

1. Õpilaskodu toetus lisatakse 2011. aasta riigieelarves tasandusfondi hariduskulude hulka, mis võimaldab lihtsustada toetuse jaotamist ning paindlikumalt reageerida õpilaskodu riiklikult toetatavate kohtade arvu muutustele. Riiklikult toetatavate kohtade arv säilib vähemalt 2010. aasta tasemel ning kohatoetus tõstetakse 2011. aasta jooksul 3000 kroonile õpilase kohta kuus.
2. Omavalitsusüksuste lasteaiapedagoogide tööalaseks koolitusteks eraldatakse toetust 3% nende 2009. aasta palgafondist.
3. Riik jätkab avatud noortekeskuste ning noorteühingute, osaluskoegade ja alaealiste komisjonide toetamist 2010. aasta mahus.

Erilisi tulemusi polnud ka sotsiaalvaldkonnas, lepitati kokku selles, et

1. Riik tagab elanike toimetulekutoetuseks eraldatavate rahaliste vahendite vastavuse kooskõlas omavalitsuste tegelike vajadustega.
2. Riik tagab riigieelarves kohalikele omavalitsustele piisavad vahendid puuetega laste lapsehoiuteenus osutamiseks vastavalt kehtivale korrale.
3. 2010. aasta eelarve muudatusega eraldatakse abivahenditele juurde 12 miljonit krooni (lisaks eelnevale 83 miljonile), mida kulutatakse

elkõige kuuldeaparaatide ja mähkmete vajajate järjekordade lühendamiseks.

Kultuuri-, keskkonna- ja teehoiu valdkonnas võrreldes eelmise aastaga muudatusi pole. Kokkulepet ei allkirjastatud.

Praktikas suurenesid omavalitsuste tulud vaid tulumaksu parema laekumise ja enam kasutatud ELi vahendite tõttu 86 miljoni euro võrra.

Kohalike maksude loetelust võeti välja paadimaks ja müügitaks, mille üle tekkis vaidlus tänu nende kehtestamisele Tallinna linna poolt ning sellega seonduvad kohtuvaidlused.

Koolilõuna vahendid lisandusid haridustoetusele ja neid ei otsustata enam eraldi.

Lisanduvad ka vahendid puudega laste hooldajatoetuse maksmiseks aasta lõpul, ning lõplikult rakendub see süsteem järgmisel aastal.

2011. aasta

Võimul on Andrus Ansipi kolmas valitsus.

2011.04.06–2014.03.26 – regionaalminister Siim Valmar Kiisler, siseminister Ken-Marti Vaher, rahandusminister Jürgen Ligi, haridus- ja teadusminister Jaak Aaviksoo, sotsiaalministrid Hanno Pevkur (06.04.2011–10.12.2012) ja Taavi Rõivas (11.12.2012–26.03.2014), keskkonnaminister Keit Pentus-Rosimannus, majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts, kultuuriministrid Rein Lang (06.04.2011–04.12.2013) ja Urve Tiidus (04.12.2013–26.03.2014).

Seega riigipoolset läbirääkimiste töörühma juhtis regionaalminister (see on esimene aasta, kui on kasutusel selline ministri ametinimetus) Siim Valmar Kiisler ja KTK poolt Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees Taavi Aas ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Jüri Landberg.

Omavalitsuste põhieesmärgiks on teist aastat tulubaasi taastamine. Selleks esitati rahanduse valdkonnas nõudmised:

1. Kohalike omavalitsuste tulubaasi taastamine majanduslanguse eelse perioodi tasemele:
 - 1.1. Taastada kohalikele omavalitsustele laekuva üksikisiku tulumaksu määr kohalikele omavalitsustele laekuva osa erakorralise vähendamise eelsele tasemele 11,93 %.
 - 1.2. Taastada tasandusfondist kohalike eelarvete ühtlustamiseks eraldatavate vahendite maht kohalikele omavalitsustele eraldatava osa erakorralise vähendamise eelsele tasemele 91 393 657 eurot (1 430 000 000 krooni).

Lisaks nendele veel palju ettepanekuid ka teistes valdkondades, nagu:

- Eraldada arvestuslikust mootorikütuse aktsiisi laekumisest teehoiuks kavandatavatest vahenditest kohalikele omavalitsustele vähemalt 15%. Kavandada teehoiu vahendite järkjärguline suurendamine ning seadustada selleks kuni 30% nimetatud arvestuslikest vahenditest, planeerides vahendite kasvu vähemalt 5% ulatuses aastas. Hilisemalt planeerida teehoiu vahendid võimalusel omavalitsuste tulubaasi läbi maksude ja tasandusfondi eri osa.
- Mitte pikendada 01.01.2012 kehtivuse kaotavate kohalike omavalitsuste võõrvahendite kaasamise piiranguid.

Rahanduse valdkonnakokkulepped olid aga väga väikesed:

1. Alates 2013. a võetakse tasandusfondi valemist välja puudega hooldatava parameeter ning selle võrra suurendatakse proportsionaalselt puudega isikute osakaalule tööealise ning eaka parameetri väärtusi.
2. Alustatakse KOFS § 35 rakendamise üle läbirääkimisi eesmärgiga jõuda enne 2012. aasta riigieelarve vastuvõtmist Riigikogus kokkuleppele.
3. Omavalitsuste tulubaasi pikaajalise planeerimise viimine riigi eelarve strateegiasse.
4. Riigieelarvest tagatakse eraldised kohalikele eelarvetele vähemalt 2012. aasta riigieelarves toodule.
5. Jätkame läbirääkimisi tulumaksuseaduse muutmiseks, eraldamaks ka mitteresidentide tulumaks kohalikele omavalitsustele § 5 lg 1 kohaselt.

Enamuses küsimustes jäadi eriarvamusele.

Lisandus sündide ja surmade registreerimise toetus (KOV täidetav riiklik ülesanne).

Lõppes erakorraline laenupiirang. Hakkas kehtima ÜF vee- ja kanalisatsiooni-projektide laenupiirangu erand. Nende projektide omaosaluseks võetava laenu jäägi võrra võib piirmäära ületada. Kehtib kuni 2015. aastani

Haridusvaldkonnas saadi siiski kokkuleppele mitmetes küsimustes:

2012. aasta riigieelarves jätkame tugispetsialistide rahastamist 2011.a kokkulepitud põhimõtete alusel. 2011. aastal on tugispetsialistide ja õpiabirühmade toetamiseks arvestatud 3,5 protsendipunkti lõtkust/4,6 mln €;

Osapooled teevad koostööd lapse ringiraha põhimõtete väljatöötamisel ja rakendamisel alates 1. jaanuarist 2014 (s.o kuni 130 euro suurune iga-aastane pearaha igale kooliealisele (6–19 aastasele) lapsele, mida saab kasutada huvialaringis osalemise eest tasumiseks).

Jäädi aga rahastamise osas eriarvamusele, eriti mis puudutab haridustoituse eri komponentide suuruse kavandamist, investeringutoetuse mahtu ja koolilõuna suurust õpilase kohta.

Hariduskuludesse liideti õpilaskodude toetus, laiendati toetust ka tugiteenustele ja õpiabirühmadele (suurendati lõtku 3,5 protsendipunkti võrra).

Sotsiaalvaldkonnas lepitati kokku, et

1. Arvestades kohalike omavalitsuste jätkuvalt vähest eelarvevahendite mahtu, analüüsida Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu „Tervisekaitseenõuded koolieelse lasteasutuse maa-alale, hoonetele, ruumidele, sisustusele, sisekliimale ja korrashoiule“ mõju.

Kultuurivaldkonnas jäid eraldised 2011. aasta tasemele.

Keskkonnavaldkonnas ei nõustunud järjekordselt korralise maa hindamise läbiviimisega kuigi viimane korraline hindamine toimus juba 2001 aastal. Omavalitsused märkisid, et maa hindamise seaduse täitmine ning maa hindamise läbiviimine on olnud läbirääkimiste aines aastaid. Samuti on maa korralise hindamise läbiviimine olnud aastaid keskkonnaministeeriumi arengukavas. Ajalisi takistusi maa korralise hindamise läbiviimiseks 2012. aastal ei ole.

Teehoiuvaldkonnas erilisi tulemusi polnud. Vahendite maht kasvab vaid viie miljoni euro võrra.

Kokkuvõttes praktikas omavalitsuste eelarved kasvasid vaid 40 miljoni euro võrra ja sedagi enamuses vaid majanduskasvu tõttu suurenenud tulumaksu laekumise tõttu.

Võeti vastu elamumaa maksuvabastuse seadus, mis jõustub 2013 aastal.

Praktikas tuli välja, et tulumaksu protsent ja tasandusfondi maht ei suurenenud ja omavalitsuste eelarved kasvasid vaid 40 miljoni euro võrra ja sedagi enamuses vaid majanduskasvu tõttu suurenenud tulumaksu laekumise tõttu.

Rakendusid KOFS piirmäärad. Netovõlakooormus võib olla üle 60% ja ülempiiri sees, kuid selline KOV laenu võtta ei tohi. Alla 60% olev KOV võib laenu võtta kuni 60%-ni.

2012. aasta

Võimul on jätkuvalt Andrus Ansipi kolmas valitsus

2011.04.06–2014.03.26 – regionaalminister Siim Valmar Kiisler, sise- minister Ken-Marti Vaher, rahandusminister Jürgen Ligi, haridus- ja teadusminister Jaak Aaviksoo, sotsiaalministrid Hanno Pevkur (06.04.2011–10.12.2012) ja Taavi Rõivas (11.12.2012–26.3.2014), keskkonnaminister Keit Pentus-Rosimannus, majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan

Parts, kultuuriministrid Rein Lang (06.04.2011–04.12.2013) ja Urve Tiidus (04.12.2013–26.03.2014).

Riigipoolset läbirääkimiste tööühma juhtis regionaalminister Siim Valmar Kiisler ja KTK poolt Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees Taavi Aas ja Eesti Maomavalitsuste Liidu esimees Jüri Landberg.

Jätkuvalt on läbirääkimiste 2013 aasta üldeesmärgiks kohalike omavalitsuste tulude taastamine majanduslanguse eelsele tasemele.

Keskvalitsuse seisukohalt on kohalike eelarvete tulud stabiilsed, arvestades SKP liikumist, mis omavalitsusi ei rahulda, sest riigieelarve tulud on tegelikult juba taastunud.

Valitsuse ettepaneku kohaselt kompenseeritakse omavalitsuste kodualuse maa maksuvabastuste tõttu saamata jääv tulu, tõstes tulumaksu laekumise osa 11,4–11,57% ja nähakse ette 990 tuh € maamaksu administreerimise kulude katteks. Omavalitsused ei nõustunud selle ettepaneku suurusega ja väidavad, et kavandatavad vahendid ei kata vähenevaid tulusid.

Algasid läbirääkimised üleriigiliste maardlate kaevandamisõiguse tasude süsteemi muutmiseks. Samas lükati edasi ka omavalitsuste laenukoormuse suurendamise võimalused kuni 2017. aastani.

Haridusvaldkonnas ei saadud kokkuleppele koolilõuna maksumuse osas ning sellest osa katmisega riigieelarvest.

Haridusminister soovis lõpetada haridustoetuse hulgas investeringutoetuse eraldamise ja suunata need vahendid õpetajate ametipalga kasvu tagamiseks, millega omavalitsuste esindajad ei nõustunud.

Ei saavutatud järjekordselt kokkulepet õpilastranspordi rahastamiseks, mille puhul HTM püüab seda probleemi pidevalt lükata MKM pädevusse.

Sotsiaalvaldkonnas nõuti STAR programmi tõrgeteta töö tagamist, et lihtsustada omavalituste tööd ja vähendada bürokraatiat. Sotsiaalministeerium kinnitab, et tööd jätkuvad programmi töökindluse ja kasutusmugavuse suurendamiseks.

Kultuurivaldkonnas uusi toetusi ja olemasolevate suurendamist ei kavandata. Omavalitsuste taotlusi ei rahuldatud.

Keskkonna ja maa valdkonnas ei saanud toetust jätkuvalt maa korralise hindamise taotlus.

Keskvalitsus rõhub aadressiandmete süsteemi korrastamisele, milleks saavutati kokkulepe omavalitsuste täiendavate kulude osaliseks hüvitamiseks.

Teehoiuvdkonnas ei leidnud toetust omavalitsuste jätkuv taotlus vahendite järkjärguliseks suurendamiseks. Kokkulepe saavutati aga järgmise aasta vahendite väikeseks suurendamiseks.

Ettepanek arvata tänavavalgustusteenuse osutamise kulud teehoolduskulude hulka, kuna tegemist on riiklike õigusaktide alusel kohalikele omavalitsustele pandud kohustusega, mis on tee seisundinõuete täitmiseks, ei

leidnud toetust ning MKM arvates kuuluvad need rajatised niigi teerajatiste koosseisu ning nende kulud on teehoiukulude hulgas.

Kokkuvõtteks otsustati, et kokkuleppeid eraldi ei fikseerita, vaid eelarveläbirääkimiste lõpp-protokoll, kus on fikseeritud nii kokkulepped kui ka eriarvamused, lisatakse riigieelarve projektile, kui see saadetakse valitsuse poolt Riigikokku.

Praktikas tuli välja, et tulumaksu protsent kasvas 11,57% ja tasandusfondi maht ei suurenenud, kasvab vaid keskkonnatasu laekumise ümbersuunamise tõttu.

Erakoolide toetus ning maakondlik õpilasürituste toetus tõsteti toetusfondist HTM eelarvesse.

Toimetulekutoetuse arvestamisel ei arvestata sissetulekute hulgas vajaduspõhiseid peretoetusi. KOV toetusfondi lisandub vajaduspõhine lapsetoetus koos administreerimise toetusega.

Ühekordselt antakse KOV-idele maamaksu vabastuste administreerimise toetust. Toetusfondis on keskkonnatasude vähenemise kompensatsioon järgmise nelja aasta kohta.

Teehoiuvahendid kasvasid peaaegu 12 miljoni euro võrra.

2013. aasta

Võimul on jätkuvalt Andrus Ansipi kolmas valitsus

2011.04.06–2014.03.26 – regionaalminister Siim Valmar Kiisler, siseminister Ken-Marti Vaher, rahandusminister Jürgen Ligi, haridus- ja teadusminister Jaak Aaviksoo, sotsiaalminister Taavi Rõivas (11.12.2012–26.03.2014), keskkonnaminister Keit Pentus-Rosimannus, majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts, kultuuriminister Urve Tiidus (04.12.2013–26.03.2014).

Riigipoolset läbirääkimiste töörühma juhtis regionaalminister Siim Valmar Kiisler ja KTK poolt Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees Taavi Aas ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Jüri Landberg.

Läbirääkimiste 2014. aasta üldeesmärgiks on kohalike omavalitsuste tulude taastamine majanduslanguse eelsele tasemele.

Tulumaksu kasv 12,13% tasemele, tasandusfondi kasv kuni 91,4 miljoni euroni.

Teehoiuvahendite kasv kuni 15% riigieelarve riigiteede hoiu kulude katteks planeeritud vahenditest.

Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse tagamine. (Riigi tasandi ühekordsete otsustega lülitati tulumaksuseaduse ja maamaksuseadusega kohalikele eelarvetele laekuvad riiklikud maksud riigieelarve tuludeks; pikendati RES 2013–2016 kohaselt lõppema pidanud kohalike omavalitsuste aju-

tisi laenupiiranguid aastani 2017; haridustoetuse jaotuse liigendamisel sekuti ülemääraselt kohaliku omavalitsuse ja kohaliku omavalitsuse asutuste juhtimiskorraldusse, piirates ebaproportsionaalselt kohaliku omavalitsuse ja kohaliku omavalitsuse asutuse enesekorraldust; eelarveläbirääkimiste kokkulepete ja õigusruumi väliselt muudeti haridustoetuse jaotuse tingimusi 2013. aasta nelja viimase kuu osas.)

Ettepanek: kavandada Riigi eelarvestrateegia 2014–2017 dokumendi koostamisel meetmed kohalike omavalitsuste põhiseaduse ja Euroopa kohalike omavalitsuste harta mõtte kohase enesekorraldusõiguse tagamiseks.

Haridusvaldkonnas taotletakse 2008. aasta rahastamismudeli jätkuvat kasutamist, koolilõuna ja õppevahendite toetuse suurendamist.

Sotsiaalvaldkonnas jätkati eelmisel aasta läbirääkimiste jätkamist vajavares küsimustes ja STAR programmi täiustamise vajaduse taotlemist.

Kokkuleppeid tegelikult ei saavutatud.

Praktikas suurendati tulumaksu osa on 11,6%, mis on tingitud maa maksuvabastuse kompensatsioonist.

Tasandusfondi maht suureneb KOV keskkonnatasu laekumise ümbersuunamise võrra.

Haridusvaldkonnas muudeti rahastamismudelit.

Toetused koolieelsete lasteasutuste õpetaja täiendkoolituseks, õpilaskodudele, vangla- ja haiglaõppele, uusimmigrantide integratsiooniks, keelekümblusklasside kõrgemaks palgatasemeks ning vene õppekeelega klasside eesti keele rühmatundidena läbiviimise võimaldamiseks on üle viidud Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala eelarvesse.

Kohalike omavalitsuste tulud kasvasid vähe, vaid 67 miljoni euro ulatuses. Seda enamuses majanduskasvu tõttu suurenenud tulumaksulaekumise võrra.

Teehoiuvahendid vähenesid veidi üle ühe miljoni euro.

2014. aasta

Võimul on jätkuvalt Andrus Ansipi kolmas valitsus

2011.04.06–2014.03.26 – regionaalminister Siim Valmar Kiisler, siseminister Ken-Marti Vaher, rahandusminister Jürgen Ligi, haridus- ja teadusminister Jaak Aaviksoo, sotsiaalminister Taavi Rõivas (11.12.2012–26.03.2014), keskkonnaminister Keit Pentus-Rosimannus, majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts, kultuuriminister Urve Tiidus (04.12.2013–26.03.2014).

Regionaalminister Siim Valmar Kiisler juhtis riigipoolset läbirääkimiste töörühma ja KTK poolt Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees Taavi Aas ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Jüri Landberg.

Läbirääkimiste 2015. aasta üldeesmärgiks on jätkuvalt kohalike omavalitsuste tulude taastamine majanduslanguse eelsele tasemele. Tulumaks 11,865% ja tasandusfond 97,6 miljoni euroni.

Teehoiuvahendite suurendamine 44,2 miljoni euroni.

Maamaksu vähenemise kompenseerimine.

Toetusfondi kaudu eraldatavate vahendite järkjärguline vähendamine ja planeerimine omavalitsuste tulubaasi.

Kokkuleppeid ei saavutatud.

Haridusvaldkonnas õppevahendite, koolilõuna kulude ja investeeringute katteks vahendite suurendamine.

Huvikooliseaduse § 21 lg 4 täitmine.

Õpilas- ja noorte ürituste kulude rahastamise suurendamine, õpilastranspordi kulude katmise rahastamine, haridusreservi taastamine, erivajadustega laste koolide pidamise kulude katmine omavalitsustele, PGS muutmisest tulenevate kulude suurendamise katmine.

Ka haridusvaldkonnas kokkuleppeid ei saavutatud. Haridustoetust rahastatakse 2014.a viimasel neljal kuul kehtinud koefitsientide alusel. Juh- tide tööjõukulude ja koolituse toetust antakse kõigile õpilase kohta ühes määras.

Muude valdkondade ettepanekud ja kokkulepped polnud märkimis- väärised ja kohalike omavalitsuste rahastamise suurendamist kaasa ei toonud.

Praktikas kasvas tulumaksu laekumine 64 miljoni euro ulatuses. Tasandusfond suurenes keskkonnatasude laekumise ümbersuunamise tõttu 0,6 miljoni võrra. Teehoiuvahendid jäid eelmise aasta tasemele.

2015. aasta

Võimul on Taavi Rõivase valitsus

2015.04.09–2016.11.2016 – riigihalduse minister Arto Aas, sise- minister Hanno Pevkur, rahandusminister Sven Sester, haridus- ja teadusminister Jürgen Ligi (09.04.2015–12.09.2016) ja Maris Lauri (13.09.2016–23.11.2016), sotsiaalkaitseminister Margus Tsahkna, keskkonnaminister Marko Pomerants, majandus- ja taristuminister Kristen Michal, kultuuriminister Indrek Saar

Riigi poolt juhtis läbirääkimisi riigihalduse (esimest korda sellise nimetusega) minister Arto Aas ja KTK poolt Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees Taavi Aas ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Kurmet Määrsepp.

Läbirääkimiste 2015. aasta üldeesmärgiks on jätkuvalt kohalike omavalitsuste tulude taastamine 2016. aastal majanduslanguse eelsele tasemele. Tulumaks 11,8% ja tasandusfond 85,5 miljoni euroni.

Keskvalitsus ettepanekutega ei nõustunud, omavalitsusliidud jäid selles osas eriarvamusele.

Teehoiuvahendite kasvuks soovitakse planeerida 58,9 miljonit eurot.

Ka valitsuskomisjon esitas fiskaalse väärtusega ettepanekuid.

Rakendada uus kaevandustasude jaotuse mudel ning tasandusfondi valemis asendada hooldatava parameeter tööelise ja vanuri omaga. Ülemineku toimuks järk-järgult 4 aasta jooksul, suurendades vastavalt vanurite ja tööeliste parameetrite arvväärtusi.

Omavalitsusliidud soovisid näha vastavaid analüüse ja jätkata nendel teemadel läbirääkimisi.

Hariduse valdkonnas sooviti et:

- õpetajate ja tugipersonali tööjõukulude toetus peab olema piisav õpetajate töötasude kasvuks (pedagoogide- ja tugipersonali tööjõukulude maht peab kujunema vastavalt töövõtjate esindusorganisatsioonide ja HTM kokkuleppele ning kajastuma läbirääkimiste lõpp-protokollis ning olema aluseks VV määrusele, millega jaotatakse toetusfond omavalitsuste vahel);
- tugispetsialistide toetus taotletakse lisada haridustoetuse hulka;
- õppevahendite kulud tuleb vastavalt 2001. aastal muudetud PGS katta kulupõhiselt;
- õpikeskkonna muutusi (IKT rakendamisel) tuleb arvestada haridustoetuse kavandamisel;
- toetus koolilõunakulude katmiseks peab olema samadel põhimõtetel ja ulatuses riigikoolidega;
- analüüsitaks erakooli- ja põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse vastastikust mõju ja kõrvaldada neis sisalduvad vastuolud. Katta erakoolide kulud riigieelarvest;
- toetust õpilaskodude ülalpidamiseks on vaja suurendada;
- kavandada vastavalt PGS toetus õpilaste transpordi rahastamiseks alates 2016. aastast mahus vähemalt 13 milj eurot.

Kokkulepe saavutati vaid selles, et õpetajate töötasude kasv on prioriteet ja seadusemuutus, mis sätestab, et erakoolide tegevuskulude katmine on omavalitsuse ja erakooli vahelise kokkuleppe küsimus.

Sotsiaalvaldkonna toekamad ettepanekud käsitlesid:

- jätkata läbirääkimisi riigieelarves piisavate vahendite kavandamiseks ööpäevaringse erihoolekandeteenuse kättesaadavuse tagamiseks psüühilise erivajadusega inimestele;
- näha ette hoonete rekonstrueerimisel ja kaasajastamisel takistusteta liikumise projektide rahastamine riigi eelarvelistest vahenditest või Euroopa Liidu finantsperioodil 2014–2020 ESF vahenditest.;

- näha riigieelarves ette piisavad vahendid ravikindlustuseta isikutele esmatasandi arstiabi kättesaadavuse tagamiseks;
- analüüsida toimetulekutoetuse väljamaksmise ja vajaduspõhise pere-toetuse korraldamisega seotud administreerimiskulude mahtu ning teenuste arendamise seotud kulutuste katmine riigieelarvest;
- tagada STAR programmi tõrgeteta töö ja viia läbi STAR-i arendused kooskõlastatult KOVide vajadustega.

Kokkuleppeid ei tehtud, sotsiaalministeeriumi seisukohad ja lubadused olid sisutihjad.

Kultuurivaldkonnas uusi rahalisi ettepanekuid ei esitatud, jäid eelmisel aastal esitatud nõudmised.

Uue ettepanekuna saab käsitleda ettepanekut seadustada kohalike omavalitsuste kohustus tegelda rahvakultuuri säilitamise, arendamise ja maakondlikel liitudel ürituste korraldamine maakonnapõhiselt ning kavandada riigieelarves toetus kohalikele omavalitsustele ja maakonnaliitudele rahvakultuuri arendamise toetuseks.

Kultuurivaldkonna kokkuleppe kohaselt toetused valdkonnas jäävad samaks eelmise aastaga.

Teehoiu ja transpordivaldkonna ettepanekud olid sarnased eelmisele aastale:

- teehoiuvahendite kasv 58,9 miljoni euroni;
- leppida kokku ja seadustada linnalisi asulaid läbivate teede omandivorm ja teehoiu rahastamine;
- alustada olemuslikult linnu/valdu läbivate riigimaanteede, sh TEN-T võrgustikku kuuluvate maanteede hoiu rahastamisega riigieelarvest;
- näha ette transpordivaldkonnas takistusteta liikumise projektide rahastamine riigi eelarvelistest vahenditest ja EL struktuurivahendite programmiperioodi 2014–2020 transpordi valdkonna vahenditest;
- leida võimalused seadusemuudatusteks, mis võimaldaksid teeregistris arvesse võtta ka tänavaid, mis asuvad valdade tiheasustuse aladel.

Teehoiuvaldkonna kokkuleppe kohaselt lisanduvad üldisesse jaotusmehhanismiga projektide alusel eelnevatel aastatel eraldatud vahendid ligikaudu 5 miljoni euro ulatuses, kuigi vahendite maht tervikuna jääb samaks.

Praktikas kasvas tasandusfond jällegi vaid keskkonnatasude laekumise ümbersuunamise tõttu ligikaudu 600 tuhat euro ulatuses.

Toimetulekutoetuse vahendid kasvasid 7 miljonit eurot.

Haridustoetus suurenes ligi 13 miljonit eurot.

Teehoiutoetus kasvas 1,7 miljoni euro võrra.

Kohalike omavalitsuste eelarved kasvasid kokku 81 miljoni euro võrra ilma nende endi teenitud tuludeta ja seda suures osas jällegi vaid majanduskasvust tuleneva tulumaksu laekumise kasvu arvel.

2016. aasta

Võimul on Taavi Rõivase valitsus

2015.04.09–2016.11.2016; riigihalduse minister Arto Aas, siseminister Hanno Pevkur, rahandusminister Sven Sester, haridus- ja teadusminister Jürgen Ligi (09.04.2015–12.09.2016) ja Maris Lauri (13.09.2016–23.11.2016), sotsiaalkaitseminister Margus Tsahkna, keskkonnaminister Marko Pomerants, majandus- ja taristuminister Kristen Michal, kultuuriminister Indrek Saar

Riigi poolt juhtis läbirääkimisi riigihalduse minister Arto Aas ja KTK poolt Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees Taavi Aas ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Kurmet Mürsepp.

Läbirääkimiste üldised ettepanekud nii rahanduse kui ka muudes valdkondades olid sarnased eelmiste aastatega. Põhiliseks jääb taotlus omavalitsuste tulubaasi taastamiseks.

- Taastada 2009. aastani kehtinud omavalitsuste ülesanded spordi ja noorsootöö valdkonnas ja suurendada selleks kohalikele omavalitsustele riiklikest maksudest ja keskkonnatasudest laekuva tulu osa, sh üksikisiku brutotulust tulumaksuna kohalikku eelarvesse laekuva osa määra 12,13%-ni.
- Suurendada tasandusfondist (TaF) kohalikele eelarvete ühtlustamiseks eraldatavaid vahendeid 97,2 miljoni euroni.
- Tulenevalt Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist tuleks suurendada ka kohalike teede hoiuks eraldavate vahendite mahtu kuni 40,5 miljoni euroni.
- Tasandusfondi valemi tulu- ja kulukomponentide väärtuste ning tasandusfondi mahu määramine peab toimuma läbirääkimistel kokkulepitud ülesannete maksumuse alusel.
- Alustada KOV tulude tõstmist läbi pensionide tulumaksuga maksumustatavast osast üksikisiku tulumaksu kandmisega kohalikku eelarvesse.
- Alustada läbirääkimisi dividendide pealt makstava tulumaksu eraldamiseks kohalikele omavalitsustele.
- Muuta maamaksuseadust ja kaotada maamaksuseaduse alusel kehtestatud 100% maamaksusoodustus kaitstavate loodusobjektide loodusreservaatidesse ja sihtkaitse-vöönditesse jäävale maale ning 50% maamaksusoodustus kaitstavate loodusobjektide piirangu-

vöönditesse ja hoiualadele jäävale maale. Maamaks tuleb tasuda kõigilt maadelt 100%-liselt.

- Töötada välja omavalitsuste eelarvete tasandamissüsteemis meetmed kohalike eelarvete toetamiseks infrastruktuuri amortisatsioonikulude katmiseks.
- Tagada Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010 kohtuotsuse nr 3-4-1-8-09 täitmine, millega tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud, ja eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest.

Haridusvaldkonnas

- Tagada riigi ja kohalike omavalitsusüksuste (KOV) üldhariduskoolide rahastamisel võrdsed alused.
- Taastada KOV haridustoetuse arvutamise ja jaotuse aluseks 2012. aastani kehtinud haridustoetuse mudel.
- Kujundada õpetajate tööjõukulude maht haridustoetuses vastavalt töövõtjate esindusorganisatsioonide ja HTMi kokkuleppele ning kajastada toetuse summa läbirääkimiste lõpp-protokollis.
- Tagada HEV õpilastega koolide pidamine riigi poolt.
- Ning muud ettepanekud koolilõuna, õpilaskodude, õppevahendite, erakooliseaduse täitmiseiga seotud kulude katmiseks.

Sotsiaalvaldkonnas

- Arvestada erihoolekande teenuse rahastamisel sihtgruppide kõrvalabi vajadust ja sellele vastavalt teenust rahastada või eraldada kohalikele omavalitsustele rahalised vahendid, et arendada ja tagada täiendavaid teenuseid kohaliku omavalitsuse poolt.
- Kavandada riigieelarves ette piisavad vahendid ravikindlustuseta isikutele esmatasandi arstiabi kättesaadavuse tagamiseks.
- Kindlustada õendusteenuse kättesaadavus krooniliste tervisehäiretega kodanikele kodus.
- Analüüsida riigi võimalusi toetada omavalitsuste investeeringuid vanurite hoolekande asutuste rajamiseks ja renoveerimiseks.
- Kavandada riigieelarves vahendid selliste investeeringute osaliseks toetamiseks.
- Ja muud ettepanekud, mis on seotud STAR programmiga, abivahendite kättesaadavuse kindlustamisega, kvoodipagulaste kulude katmisega jne.

Kultuurivaldkonnas uusi ettepanekuid ei tehtud peale soovi suurendada ujumise algõpetuse vahendeid vastavalt läbiviidud analüüsile, eraldada toetust kirikute renoveerimiseks väljaspool PKP.

Teehoiuvdkonnas tehti ettepanek suurendada toetuse mahtu 40,5 miljoni euroni.

Lisaks soovitakse energilisemalt panustada kortermajade ehitusse ja taastamise ja selleks osaleda vastavas tööühmas.

Jätkuvalt nõutakse maade hindamise läbiviimist.

Kokkuleppeid saavutati väga vähe. Põhiliselt otsustati jätkata läbirääkimisi küsimustes, mis ei saanud positiivset lahendust.

Lepiti kokku, et omavalitsusliidud toetavad muinsuskaitser reformi elluviimist ja lisaraha leidmist.

Praktikas jäi tulumaksu laekumise protsent püsima 11,6% tasemel.

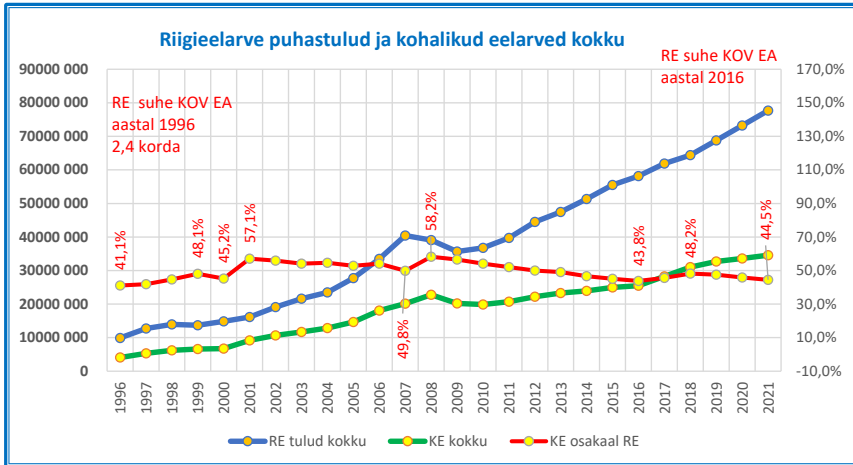
- Tasandusfond suurenes 578 tuhat euro võrra.
- Sotsiaaltoetuste ja teenuste arendamise toetus koos adminkulude katmise vahenditega suurenes 3,1 miljoni euroni.
- Haridustoetus kasvas õpetajate palgatõusuks vajalike vahendite võrra 15 miljonit eurot.

Lisandusid vahendid:

- raske ja sügava puudega lapsehoiu toetuseks (2,65 miljonit €);
- Jäätmehoolduse arendamiseks (2,2 milj €) vähenenud jäätmetasu kompenseerimiseks;
- huvitegevuse toetus (5,7 miljonit €);
- lasteasutuse toetus (4 miljonit €);
- kaotati maardlate määratlus üleriigiline ja kohalik. Kivide eest KOVidele 25% 2015. a määrast ja ehitusmaterjalide eest 81% 2015. a määrast. KOV määrad seaduses ja kasvavad 3% aastas (va põlevkivi ja hästilagunev turvas). Põlevkivi puhul areaali komponent seaduses – rakendub, kui määr 0,29 eurot;
- tasandusfondi valemist võeti välja kohalike maardlate kaevandusõiguse tasu. Kaevandusõiguse tasude ümberkorralduse tõttu liideti osa rahast tasandusfondile. Lisati reegel, et tasandusfondi eraldis ei tohi väheneda üle 2% arvestuslikest tuludest;
- lisandus puudega laste lapsehoiu ja muude teenuste toetus;
- lisandusid huvitegevuse toetus, jäätmemajanduse toetus ja lasteasutuste palgatõusu motiveeriv meede ja keskkonnatasude ümberkorralduse kompensatsioon;
- käivitusid kvoodiraha lasteaiade hoonete ja hooldekodude energiatõhususe investeeringute toetusmeetmed;
- lõppes reegel, et netovõlakooormus ei tohi suurenedagi üle 60%-i. Rakendub võimekatele individuaalne piirmäär.

Kokkuvõtteks peab mainima, et läbirääkimised 2017 aasta eelarvete üle andsid kõige vähem tulemusi meie taotluste osas, kuigi kohalike eelarvete vahendid suurenesid ilma nende endi teenitud tuludeta 99,8 miljoni euro võrra.

Graafik 2



Läbirääkimiste teema kokkuvõtteks märgin, et kõige vähem on andnud tulemusi omavalitsusliitude ettepanekute puhul Andrus Ansipi ja Taavi Rõivase juhitud valituse ajal toimunud läbirääkimised.

Tundub, et riik võtab omale pidevalt täiendavaid ülesandeid valimiste võitmise nimel, ning seetõttu mängib riigieelarve lisatulud auti ning omavalitsuste eelarvete täiendamiseks vahendeid ei jätku.

Majanduslanguse perioodil elas riik osaliselt omavalitsustelt vähendatud vahendite arvel, sest omavalitsused kaotasid nende aastate jooksul vaid tulumaksu üle 150 miljoni euro. Riik hoidis kokku eelarvelisi vahendeid tasandusfondi vähenemise tõttu 189 miljonit eurot, millele lisandusid aastatel 2009–2012 toetusfondi eraldised paarisaja miljoni ulatuses, eriti teehoiu-toetuse ja haridusvaldkonna investeringukomponendi arvel.

Kohaliku omavalitsuse koolitus-, teadus- ja arendustegevus Eestis 1990. aastatel

Sulev Mäeltsemees

1. Kohaliku omavalitsuse koolitustegevuse uurimisest

Kohaliku omavalitsuse taastamise etapil (juba 1980. aastate lõpus) hakati kohe ka võrdlemisi suurt tähelepanu pöörama kohaliku omavalitsuse poliitikute ja ametnike koolitamisele. Kohalik omavalitsus on ju valdkond, mis on omane üksnes demokraatlikule riigikorraldusele ja vahepeelsel poolsajandil see meil puudus. Kuna jätkuvalt võib kuulda ja lugeda väiteid, nagu arenenuks nõukogude võimu perioodil kohalik omavalitsus aeglaselt või mitte õiges suunas vms, siis peab rõhutama, et riigisisene juhtimine võib esineda põhimõtteliselt erinevates vormides. Viimastest oleme ise kogenud kohalikke nõukogusid kui riikliku juhtimise käepikendusi ning kohalikkumavalitsust.

Kuigi kohalike nõukogude perioodil oli alates rajoonide ja vabariikliku alluvusega linnade tasandist juba teatud sotsiaalmajanduslikud ülesanded ja nende täitmiseks ka arvestatav eelarve, siis tulenes see ikkagi ülevalt poolt ette antud normatiividest. Valitud rahvasaadikute nõukogude liikmed ei saanudki midagi teada näiteks haldusüksuse iseseisvast eelarvest. Külanõukogudes, alevites ja nn rajoonilise alluvusega linnades oli üldse vähe ametnike (külanõukogus tavaliselt 2-3 inimest) ja nende hulgas oli omakorda veel vähem neid, kes tänapäevast terminoloogiat kasutades oluaks haldus-suutlikud kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks. Elus oli ainult üksikuid inimesi, kes olid esimesel iseseisvusajal aktiivselt osalenud omavalitsuspoliitikas (Värđi Velner jt), aga ka nende vanus ei võimaldanud neil arusaadavalt enam otseselt kohaliku omavalitsuse tegevuses osaleda. Rääkimata sellest, et inimestel puudus teave viimaste aastakümnete kohaliku omavalitsuse arengust ja korraldusest välisriikides.

Koos demokraatliku elukorraldusega arenes ka turumajandus. Tallinnas asunud kohalike nõukogude töötajate kursuste ja Tartu Juhtimise Kõrgema Kooli kõrvale hakkasid paljudes kohtades tekkima üha uued ka kohaliku omavalitsuse alast täienduskoolitust pakkuvad firmad. Sagedased oli vaid-

lused selle üle, kas võimaldada siin üksnes turujõudude toimimist või arvestada muuhulgas seda, et kohaliku omavalitsuse poliitikud ja ametnikud külastavad koolituskursusi maksumaksja raha eest ning järelikult peab olema tagatud nende kursuste kvaliteet.

Meie kohaliku omavalitsuse poliitikute ja ametnike koolituseks andsid esialgu väga tõhusat abi Soome, Rootsi, Taani ja Saksamaa kolleegid. Selle koolituse enda põhimõteteliste küsimuste lahendamiseks osutas vaieldamatult suurimat sisulist abi AS Kuntakoulutus. Eelkõige Soome Siseministeeriumi eraldatud vahenditega viis AS Kuntakoulutus ellu mitmeid koolitusprogramme, kus osalesid meie kohaliku omavalitsuse taasloomisega aktiivselt seotud inimesed (lisaks vahetult kohaliku omavalitsuse esindajatele ka riigiametnikud ja teadlased). Olulisel kohal nende ürituste ettevalmistamisel ja läbiviimisel oli mõlemalt poolt kohaliku omavalitsuse üksuste liitudel. Soome poolt olid nendeks *Suomen Kuntaliitto* ja *Suomen Kaupunkiliitto* (koos Soome Rootsikeelsete Kommuunide Liiduga ühinesid nad 1993. aasta mais üheks liiduks) ning Eesti poolt 1990. aastal taastatud Eesti Linnade Liit (ELL) ja Eesti Maaomavalitsuste Liit (EMOL) ning vastloodud Eesti Omavalitsusliitude Ühendus (EOÜ), mille põhikirja Vabariigi Valitsus kinnitas 1993. aastal.

Eesti ja Soome kohaliku omavalitsuse üksuste liitude koostööna valmis 1992. aastal „*Development of the Estonian Local Self-Government 1992-1994*”, mille oluline eesmärk oli suunata kahe riigi vahelist koostööd Eesti kohaliku omavalitsuse arendamiseks. Selle alusel käivitati 1993. aastal uus ühisprojekt, mille eesmärgiks oli koostada arengukava Eesti kohaliku omavalitsuse esindajate koolituse korraldamiseks. Ka seda projekti rahastas Soome Siseministeerium. Projekti realiseerimiseks moodustati riikidevaheline töögrupp. Selle Soome-poolseks asjatundjaks nimetati Simo Hakamäki ning Eesti-poolseteks asjatundjateks Jüri Ginter, Sulev Mäeltsemees ja Aivar Ojaverre. Projektis osalesid veel Soomest Kaarlo Kärkkäinen, Markku Lehtonen, Aimo Ryyänen ja Riitta Sinkkilä ning Eestist Ülari Alamets, Peeter Albi, Jüri Allikalt, Eve Birk, Ülle Ehatamm, Tiit Kirss, Sulev Lääne ja Meelis Paavel. Projekti hindasid Veijo Kavonius, Pertti Laine, Arto Luhtala, Kari Mykkänen, Juhani Nummela, Igor Ligema ja Rait Roosve. Ühisprojekti aruandena valmis 1994. aasta juunis eesti ja soome keeles „Eesti kohalik omavalitsus ja koolitus. Valdade ja linnade teenistuses olevate koolituste arengukava”. Seal anti lühike ülevaade Eesti kohaliku omavalitsuse arengust, samuti üld-, kutse- ja akadeemilise hariduse ning täienduskoolituse korraldusest. Riitta Sinkkilä üldistas kohaliku omavalitsuse alast täienduskoolitust mitmes Euroopa riigis (Soome, Rootsi, Norra, Taani, Suurbritannia ja Saksamaa). Püüti analüüsida ja hinnata Eesti kohaliku omavalitsuse koolituse sisulist ja kvantitatiivset (nii osavõtjate arvu kui ka finantseerimise aspektist) vajadust.

Ei ole teada, et järgneval perioodil oleks isegi üritatud võimalikult teraviklikult ja komplekselt analüüsida meie kohaliku omavalitsuse koolitust.

Kohaliku omavalitsuse esindajate koolituse uuringutest tuleb märkida, et 1997. aasta kevadest viisid ÜRO Arenguprogramm Eestis (UNDP) ja Eesti Linnade Liit koostöös Taani Kohaliku Omavalitsuse Liiduga (*National Association of Local Authorities Denmark* – NALAD) läbi koolitusprojekti „Kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete koolitus”. See võimaldas koolitust kohalike volikogude liikmetele suhteliselt kodu lähedal, sest maakondades viidi läbi kuus seminari, kus osales kokku enam kui sada volikogu liiget. Seejärel, 1998. aasta sügisel, viidi läbi märgitud institutsioonide poolt eraldi uuring (ankeetküsitlused volikogu esimeestega ja intervjuud koolitatutega), mille eesmärk oli saada adekvaatset informatsiooni volikogu liikmete koolituse olukorra kohta, selgitada välja volikogu liikmete koolitusvajaduse valdkonnad ja koolitusinstitutsioonide võimalused ning probleemid volikogu liikmetele pakutava koolitusega. [www.ell.ee/oppemat/aruanne]

2. Kohaliku omavalitsuse koolitus ja arendustegevus kohaliku omavalitsuse taastamise perioodil

Eesti NSV ajal koolitati kohalike nõukogude töötajaid Tallinnas, Sütiste tee 21 asunud Eesti NSV Ministrite Nõukogu Asjadevalitsuse nõukogude töötajate kursustel, mis nimetati ümber Riigikantselei Koolituskeskuseks. Just sealsetel koolituskursustel osalejatega sai juba 1989. aastal pandud alus Eesti Linnade Liidu (ELL) ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu (EMOL) taastamisele. Kuna demokratiseerumisprotsesside käigus olid kättesaadavaks muutunud ka Eesti Vabariigi aegsed väljaanded (ajakirjad „Eesti Linnad” ja „Eesti Maaomavalitsused”), siis mahuka eeltööna koostasid Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Taavi Torgo ja Ilmar Selge ülevaated ELLi ja EMOLi omaaegse tegevuse kohta. Vähehaaval saime juurde ka informatsiooni välisriikide (eelkõige Soome) kohaliku omavalitsuse üksuste liitude tegevusest. Näiteks 1989. aasta septembris Sütiste tee 21 toimunud kohalike nõukogude töötajate kursustel toetasid 35 linna või alevi esindajad ELLi taastamist.

Kohaliku omavalitsuse koolituse arengu iseloomustamise seisukohalt on otstarbekas alustada ENSV Ministrite Nõukogu (esimees Indrek Toome) korraldusest

8. septembrist 1989. aastast nr 158-k „Täienduskoolituse ja ümberõppe korralduse ning vabariigi isemajandamisele üleminekuks vajalike spetsialistide ettevalmistamise esmaste abinõude kohta”. See nägi muuhulgas ette:

„1. Tulenevalt Eesti NSV Ülemnõukogu 18. mai 1989. aasta otsusest „Eesti NSV üleminekust isemajandamisele” ning NSV Liidu Ülemnõukogu 27. juuli

1989. aasta otsusest „Leedu NSV, Läti NSV ja Eesti NSV Ülemnõukogu ettepanekutest nende vabariikide ülemineku kohta isemajandamisele” ning võttes aluseks Eesti NSV isemajandamise koondkontseptsiooni ja Eesti NSV seaduse „Eesti NSV isemajandamise alused” alustada riigivalitsemis- ja kohalike omavalitsusorganite juhtide ja spetsialistide ettevalmistamist vabariigi isemajandamise küsimustes 1989. aasta IV kvartalist, et tagada nende kompetentne lülitumine Eesti NSV isemajandamise (IME) praktilisse elluviimisse.

2. Eesti NSV Plaanikomiteel välja töötada ühtne täienduskoolituse ja ümberõppe süsteem riigivalitsemis- ja kohalike omavalitsusorganite juhtide ja spetsialistide koolitamiseks Eesti NSVs, NSV Liidu teadus- ja õppeasutuste juures ning välismaal. Selle ülesande realiseerimiseks moodustada töögrupp vastavalt käesoleva korralduse lisale 1. Teha nimetatud töögrupile ülesandeks töötada läbi välismaal koolitamise vabariikliku fondi loomise ja selle kasutamise küsimused ning esitada 1. novembriks 1989. aastaks Eesti NSV Plaanikomiteele täienduskoolituse ja ümberõppe süsteemi kirjeldus, välismaal koolitamise vabariikliku fondi põhikirja projekt, ettepanekud täienduskoolituse ja ümberõppe nõukogu moodustamise ja selle koosseisu ning täiendava finantseerimise kohta nii vabariigisisese kui ka välismaal koolituse korraldamiseks.”

Tähelepanu tasub juhtida sellele, kuidas üsnagi keerulises olukorras kavandati strateegilisi tegevusi pikaajaliselt ette. Polnud ju selle korralduse vastuvõtmise ajal (1989. aasta septembris) meil veel kohaliku omavalitsuse organeid, rääkimata nende juhtidest. Alles 1989. aasta 10. detsembril toimunud valimiste järgselt ning seejärel toimunud haldusreformi käigus said kohalikest nõukogudest volikogud ja nende täitevkomiteedest vastavalt valla-, linna- jne valitsused.

Eeltoodud korralduse lisa 1 kinnitas riigivalitsemis- ja kohalike omavalitsusorganite juhtide ja spetsialistide täienduskoolituse ja ümberõppe ning välismaal koolitamise süsteemi väljatöötamise töögrupi järgmise koosseisu: töögrupi juht Mehis Piltv, asetäitja Väino Rajangu, sekretär Viive Ambur ning liikmed Jaak Kaarma, Juhan Sillaste, Jaak Leimann ja Ülo Pärnits.

Kohalike nõukogude organite töötajate täiendusõppe metoodikanõukogu esitas samal ajal ettepaneku „Kohaliku omavalitsuse organite töötajate ümber- ja täiendusõppe alused”. Kuna see on tollest ajast pea ainus kohaliku omavalitsuse koolituse küsimusi suhteliselt terviklikult käsitlev dokument, siis on otstarbekas tuua siinkohal selle terviktekst.

„IME aluseks ja lahutamatuks koostisosaks oleva haldusreformi käivitamine ja läbiviimine nõuab kvalifitseeritud, aktiivset, uutele kasvanud nõudmistele vastavat kaadrit kohapeal. Seoses sellega on vajalik korraldada ümber kogu kohalike organite töötajate ümber- ja täiendusõppe süsteem selliselt, et ta hõlmaks loogilises järjestuses nende spetsiaalset ettevalmistamist kõrgkoolides, sellele järgnevat pidevõpet kohtade ja vastava vabariikliku

õppemetoodikakeskuse kaudu, samuti stažeerimist teistes liiduvabariikides ja arenenud omavalitsussüsteemiga riikides.

Nimetatud eesmärgi saavutamiseks oleks otstarbekas moodustada spetsiaalne, kogu vastavat tööd koordineeriv vabariiklik keskus.

Nimetatud keskus:

- abistab täitevorganeid kohapeal toimuva töötajate koolituse korraldamise põhimõtete ja meetodika väljatöötamisel, koostab metoodilisi abimaterjale, abistab lektorite leidmisel jms;

- koordineerib rahvasaadikute koolituse meetodika ja programmide väljatöötamisel;

- koordineerib koostööd kohaliku omavalitsuse organite vahel eesrindlike kogemuste vahetamise ja stažeerimisvõimaluste leidmisel;

- leiab võimalusi ja sõlmib kokkuleppeid täiendusõppe ja individuaalse väljaõppe ning stažeerimise korraldamiseks kõrgkoolide juures nii grupilises kui ka individuaalvormis, samuti kõrgkoolide õppijate stažeerimiseks kohaliku omavalitsuse ja vabariiklikes organites;

- korraldab kohaliku omavalitsuse organite juhtivtöötajate ümber- ja täiendusõpet vahetult keskuse juures lühi- või pikemaajaliste (kuni 3 nädalat) sihtkursuste, seminaride, koolituskonsultatsioonide jms vormis, nende stažeerimist vabariikliku ja kohaliku omavalitsuse organites;

- vahendab kohaliku omavalitsuse organite töötajate stažeerimist teistes liiduvabariikides ja arenenud omavalitsussüsteemiga riikides;

- otsib kompetentseid lektoreid vabariigis, teistes liiduvabariikides ja välismaal ning peab nende kohta arvestust.

Ülalloetletud funktsioonide realiseerimiseks teeme ettepaneku moodustada selline keskus Eesti NSV Ministrite Nõukogu Asjadevalitsuse juures olemasolevate nõukogude töötajate kursuste, Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi nõukogude töö kabineti, kui ka teiste asjaomaste asutuste ja organisatsioonide võimaluste ühendamise teel. Keskuse töö teaduslik-metoodilist juhendamist teostaks vastav metoodikanõukogu.

Keskus hakkaks tööle olemasolevates nõukogude töötajate kursuste ruumes Tallinnas, Sütiste tee 21 Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi ja Ministrite Nõukogu Asjadevalitsuse vastavate struktuuriüksuste juhendamisel ning vastavuses rajoonide ja vabariikliku alluvusega linnade rahvasaadikute nõukogude täitevkomiteede (maakondade ja vabariiklike linnade valitsuste) ettepanekutele.

Nimetatud korras määratakse kindlaks õppetööga haaratav töötajate kontingent. Kuulajad, kes on täitnud õppeprogrammi ja sooritanud arvestuse, eksami või lõputöö, saavad vastava lõputunnistuse, mis on aluseks töötaja ametialase kvalifikatsiooni määramisel. Keskuses vahetult õpetatavate töötajate majutamine toimub olemasolevate nõukogude töötajate kursuste ühiselamukohtade arvel. Kogu keskuses toimuva õppetöö ajaks säilitatakse kuulajatele töötasu nende

alalisel töökohal ning võidakse maksta ka komandeerimiskulusid. Keskuse kui juriidilise isiku koosseisu ja töötasud määrab ning halduskulud ja õppetöö materiaal-tehnilise tagamise ning vastavate lepingute sõlmimisega seotud kulud katab Eesti NSV Ministrite Nõukogu Asjadevalitsus”.

Just koolituse korralduslikust seisukohast eeltoodust põhimõtteliselt erineva arvamuse esitasid paar kuud enne Eesti Valdus Asutava Liidu (EVAL) asutamist selle liidu asutava toimkonna esindajad (allkirjade järgi 7 inimest) oma 1990. aasta 3. mai pöördumises „Kohaliku omavalitsuse koolitusest” ENSV Ülemnõukogu Presiidiumile ja ENSV Valitsusele. Selles märgiti:

„Meie, Valdu Asutava Liidu Asutava Toimkonna esindajad, teeme ettepaneku haldusreformi läbiviimiseks vabariigis luua tingimused uue, kohaliku omavalitsuse koolitus- ja konsultatsioonisüsteemi väljakujunemiseks. Koolitus- ja konsultatsiooni-süsteem peab pakkuma vastastikust huvi koolitaja ja koolituse saaja vahel. Olemasolevast koolitussüsteemist on enamjaolt olnud huvitatud siiani ainult koolitaja pool (vabariigi poolt eraldatud raha kulutamise vajadus). Selle tõttu on ka tulemus olnud küllalt pealiskaudne. Vabariigi poolt koolituseks eraldatavate vahendite (rahad) kasutamine peaks toimuma edaspidi omavalitsusüksuse taotlusel (tellimisel). Tulevaste omavalitsusüksuste spetsialistide baas- ja täienduskoolitusest saab huvituma iga kohalik omavalitsusorgan, sest põhimõtteliselt uut tüüpi haldussüsteemi loomine ja funktsioneerimine ning edasiarendamine vajab juhtide ja teiste spetsialistide väljaõpet ning pidevat täiendamist. Kuna juhtide ja spetsialistide koolitamisest on huvitatud nii vabariik kui ka omavalitsused, tuleks vabariigi poolt eraldatavaid vahendeid käsitleda kui ühte osa kogu kohaliku omavalitsuse koolitus- ja konsultatsioonisüsteemis. Teise osa moodustaksid tellija oma vahendid. Riigi poolt otsefinantseerimist koolitamisel võiks näha ette vaid erandjuhtudel (näiteks välismaal täiendusõpe, kogemuste omandamine või muud).

Peame ka vajalikuks luua tingimused vabariigis vastavate koolitusasutuste paljususele ja õppevormide mitmekesisusele, garanteerides lektorite ja konsultantide kompetentsuse. Samuti ei tohiks välistada konkureerivate koolitusprogrammide olemasolu.

Kohalike omavalitsuste koolitus- ja konsultatsioonipoliitika ning programmide väljatöötamisel peame vajalikuks kaasata ka omavalitsustegelasi vabariigist”.

Teine suurem kohaliku omavalitsuse koolituskeskus oli tol perioodil Eesti NSV Agro-tööstuskompleksi Juhtimise Kõrgem Kool Tartus F. Tuglase 13 (rektor J.Järviste). Olgu öeldu kinnituseks toodud kasvõi 1991. aasta jaanuaris selle kooli rektori poolt riigiminister Raivo Varele esitatud taotlus vahendite eraldamiseks järgmiste kursuste korraldamiseks: 1) vallavanemad

ja nende asetäitjad (88 tundi); 2) vallasekretärid (240 tundi); 3) maavane-
mad ja linnapead (150 tundi); 4) omavalitsuslikku staatust mitteomavate
esmatasandi haldusüksuste juhid (32 tundi); 5) haldusreformiga tegelevad
töötajad (nõunikud) maakondades ja vabariikliku alluvusega linnades (100
tundi) ning 6) probleemõpe (spetsialiseeritud kursused vastavalt aasta jook-
sul üleskerkivatele küsimustele). Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude kaa-
samist koolitusprotsessi iseloomustab fakt, et selle taotluse olid kooskõlas-
tanud EMOL esimees Robert Närska, ELL esimees Toomas Mendelson ja
EVAL esimees Madis Kaldmäe.

Kuna alati ja igasuguse koolituse puhul on üks võtmeprobleeme selle
rahastamine, siis on huvitav tuua Tartu Juhtimise Kõrgema Kooli poolt (kus
muuhulgas oli avatud meie esimene regionaalarengu kateeder, juhataja Jüri
Ginter) samal ajal esitatud „Omavalitsuskoolituse finantseerimise põhimõt-
ted”:

*„Riigieelarvest kohaliku omavalitsuse koolituseks eraldatud vahendite ees-
märgid:*

- muuta koolitus omavalitsusüksuste jaoks taskukohaseks;
- tõsta koolitusasutuste huvi omavalitsustegelaste koolitamise vastu;
- luua metoodiline baas omavalitsuskoolituse nende valdkondade osas.

Ettepanek 1:

- finantseerida täielikult riigieelarvest nende töötajate koolitust, kelle
puhul kehtestatakse riiklikud kvalifikatsiooninõuded ja selles mahus, mis
kindlustab vastava kvalifikatsiooni omandamise (vallasekretäride ja valdade
maakorraldajate baaskoolitus);

*- teiste töötajate kategooriate ja koolitusvaldkondade puhul tuleks kasutada
tugifinantseerimise printsiipi. Riigieelarvelistest vahenditest kaetakse kindel
summa iga kuulajatunni kohta (2.50 rbl). Ülejäänu kaetakse osavõtumaksu-
dest.*

Ettepanek 2:

*- kogu koolitus toimuks kas täielikult riigieelarvest või 80 protsendi ulatuses
riigieelarvest (nende programmide osas, mis on esitatud Tartu Juhtimise Kõr-
gema Kooli ja Riigikantselei Koolituskeskuse poolt)”.*

Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude põhikirjades on olulisel kohal
olnud liikmete koolitus. 25. juunil 1990. aastal toimunud ELLi juhatusel
esimesel koosolekul määratleti liidu tegevuse ühe põhieesmärgina ka „oma-
valitsussüsteemi töötajate väljaõpe”. Käesolevas osas käsitletavaid probleeme
iseloomustades tuleb märkida, et samas seati eesmärgiks ka liidu häälekandja
väljaandmine. Oli ju esimesel iseseisvusajal ilmunud EMOL väljaandena
ajakiri „Eesti Maaomavalitsus”. ELL väljaandena ilmus 1928. aastast aja-
kiri (kümme numbrit aastas) „Linnad ja Alevid”, mis 1938. aastast nimetati
ümbär „Eesti Linnad” (alev kui kohaliku omavalitsuse üksus kaotati 1938.

aasta 1. jaanuarist jõustunud põhiseaduses, nagu ka 1992. aasta põhiseaduses). Paraku jõuti alles 1996. aastal ajakirja „Eesti Linnad” (16 lk) väljaandmise ni ning seegi ettevõtmine lõppes ühe numbriga. Mõned numbrid on ilmunud ka ajalehti „Kohalikud Uudised” või „Teabeleht”, mida käsitletakse veidi hiljem. Muidugi on infoajastul taolise paberikandjal infovahetuse järele vajadus ka hoopis väiksem. Meeldiv oli näiteks tõdeda, et ELL büroo alustas kohaliku omavalitsuse valdkonnas kirjutatud uurimistöode (ka magistri- ja seda enam doktoritööde) resümeeide elektroonilise andmebaasi koostamist.

Edgar Savisaare Valitsuse määrusega 11. veebruarist 1991. aastast nr 29 moodustati Haldusreformi Komitee ja kinnitati selle 21-liikmeline koosseis. Sama määrusega lubati komitee esimehel moodustada töögrupe, kaasates nende tegevusse ministeeriumide ja riiklike ametite esindajaid ning vastava ala teadlasi, spetsialiste ja kohaliku omavalitsuse üksuste esindajaid. Kuue komisjoni hulgas moodustati Valitsuse korraldusega nr 105-k 8. aprillist 1991 teaduslik informatsiooni- ja metoodika-komisjon (esimees S. Mäeltsemees, asetäitja M. Saunanen ja vastutav sekretär M. Kaldmäe) ning määrusega nr 106-k 8. aprillist 1991 kohaliku omavalitsuse organite töötajate staatuse ja vastava kaadri kvalifikatsiooni küsimuste komisjon (esimees A. Kuddo, aseesimees J. Liventaal ja vastutav sekretär S. Koroljova).

Edgar Savisaare Valitsuse määrusega 16. juulist 1991 nr 142 „Vabariigi ministeeriumide, riiklike ametite ja kohaliku omavalitsuse organite töö kohta haldusreformi läbiviimisel” määrati „13. Toetada omavalitsusliitude ettepanekut nende ajalehe väljaandmise kohta. Materiaalsete Ressursside Ministeeriumil koos Kultuuriministeeriumiga vaadata läbi võimalused eraldada paberit kohalike omavalitsuste varustamiseks vajalike informatsiooniliste ja metoodiliste materjalidega vastavalt Eesti Vabariigi Valitsuse haldusreformi komitee teadusliku informatsiooni- ja metoodikakomisjoni ning omavalitsusliitude taotlusele”.

1991. aasta jõulude eel ilmuski Soome Linnade Liidu (eelkõige tema trükikoja ja Pekka Granqvisti) abiga Eesti omavalitsusliitude ajalehe „Kohalikud Uudised” esimene number. Lehe tegevtoimetaja oli Ester Šank, kes oma juhtkirjas võrdles selle lehe ilmumist tillukese jõuluimega. Pikemaajalise ajalehe väljaandmise ni siiski ei jõutud. Lisaks „Kohalike Uudiste” mõnele numbrile anti olulisemate sündmuste puhul välja eraldi ajalehte. Nii ilmus 1991. aasta 22.–24. augustil Pärnus (Moskva putšiga ootamatult samaaegselt) toimunud Soome-Eesti sõpruslinnade kokkutuleku puhul kakskeelne „Teabeleht. Tiedonantolehti”. Selle lehe tervitusartiklis kirjutas Ülemnõukogu esimees Arnold Rüütel „Oma iseseisvuse taastamise eest võitlev Eesti näeb enda tulevikku üksnes demokraatliku, kõiki kodanikuõigusi tagava riigina. Tähtis koht selle eesmärgi saavutamiseks on demokraatliku omavalitsuse väljaarendamisel”. Ei osanud keegi ette näha, et see ajaleht (mis taas trükiti Soome Linnade Liidus) jõuab lugejateni alles siis, kui Eesti Vabariigi iseseis-

vus polnudki enam tuleviku eesmärk vaid reaalsus. „Teabeleht” anti välja 1994. aasta 11. veebruaril Sakala keskkuses toimunud Omavalitsuste üleriigilise nõupäeva materjalidega. Tänuväärse infobaasina andis ELL büroo 1990. aastate keskpaigas välja „Euro uudiseid”. Samuti koostati ELL büroos aastaid igakuised ülevaated nii üleriigilistes kui ka maakonnalehtedes kohaliku omavalitsuse valdkonnas ilmunud artiklitest.

Koolitusturul 1990ndate aastate algul alanud karmi konkurentsivõitluse näitena võib tuua Vabariigi Valitsuse otsustused 1992. aasta esimestel kuudel. Vabariigi Valitsuse 20. jaanuari 1992. aasta istungi (seda juhatas majandusminister Vabariigi Valitsuse esimehe ülesandeis Jaak Leimann) protokolli nr 4 on päevakorrapunkt 24:

„1. Teha Eesti Majandusjuhtide Instituudile ülesandeks:

1) alustada 1. märtsist 1992. aastast eelarveliste asutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töötajate täienduskoolituse koordineerimist, arvestades sealjuures ministriumide ja riiklike ametite poolt sõlmitavaid kokkuleppeid;

2) anda eellettevalmistus väliskoolitusele lähetatavatele eelarveliste asutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töötajatele.

2. Anda Eesti Vabariigi Riigikantselei Riigitöötajate Koolituskeskuse ülesanded üle Eesti Majandusjuhtide Instituudile.

3. Eesti Majandusjuhtide Instituudil kooskõlastatult Eesti Vabariigi rahandusministeeriumi, Eesti Välismajandusameti ja Eesti Vabariigi haldusreformi komiteega esitada Eesti Vabariigi Valitsusele ettepanekud käesolevast protokollisest otsusest tulenevate täienduskoolituse kulutuste kohta”.

Juba 4. veebruaril 1992. aastal pöördusid peaminister Tiit Vähi poole ELL (Taavi Torgo), EMOL (Karl Türk) ja EVAL (Jüri Allikalt) järgmise kirjaga:

„Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Valdu Asutav Liit paluvad Teid tühistada Eesti Vabariigi Valitsuse istungi protokoll nr 4 pp 24 „Täienduskoolituse kohta”, mis käsitleb Riigikantselei Koolituskeskuse ülesannete põhjendamatu üleandmist Eesti Majandusjuhtide Instituudile alljärgnevatel põhjustel:

Eesti Vabariigi Valitsuse nimetatud otsus valmistati ette ühepoolselt, kooskõlastamata seda omavalitsusliitudega ja teiste asjaosaliste ametkondadega.

Peame otstarbekaks mitte tekitada täienduskoolituse alal ühe õppeasutuse monopoolset seisundit.

Riigikantselei Koolituskeskus ja Tartu Juhtimise Kõrgem kool on käesoleval ajal põhilised omavalitsustöötajate täienduskoolitusasutused, kus koolitus toimub omavalitsuskeskselt ja mõõduka tasu eest”.

Vabariigi Valitsuse (esimees Tiit Vähi) 10. veebruari 1992. aasta korraldus nr 71-k sätestas:

„1. Vastavalt Eesti Vabariigi Valitsuse 16. juuli 1991. aasta määruse nr 142 „Vabariigi ministereeriumide, riiklike ametite ja kohaliku omavalitsuse organite töö kohta haldusreformi läbiviimisel” punktile 16 ning Eesti Vabariigi Valitsuse 26. novembri 1991. aasta määruse nr 235 „Haldusreformi esimese etapi läbiviimise ning omandi- ja maareformi teostamise tagamiseks kohalike omavalitsuste poolt rakendatavate abinõude kohta” punktile 16 pidada vajalikuks moodustada kohaliku omavalitsuse alase teadus- ja koolitustegevuse tagamiseks vastav teadus- ja koolituskeskus.

2. Eesti Vabariigi Haridusministeeriumil ja Eesti Vabariigi Valitsuse haldusreformi komiteel moodustada vastav töögrupp. Nimetatud töögrupil koos asjaomaste riigivalitsemisorganitega ning koostöös Eesti Vabariigi Ülemnõukogu haldusreformi küsimuste ekspertkomisjoni, Eesti Linnade Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Valdu Asutava Liiduga valmistada kolme kuu jooksul ette vajalikud materjalid ning rakendada käesoleva korralduse punktis 1 nimetatud teadus- ja koolituskeskuse moodustamiseks vajalikud organisatsioonilised abinõud, tehes sealhulgas ettepanekud vajaminevate õpetajate ja õpetatavate kontingendi, põhi- ja täiendusõppe programmide, teadus- ja uurimissuundade ning ruumide ja muu materiaalse baasi osas”.

Haridusminister Rein Loik oma 28. veebruari 1992. aasta kirjaga nr 1-9/237 tegi järgmise ettepaneku Vabariigi Valitsusele:

„Eesti Vabariigi Haridusministeerium on seisukohal, et käimasolevate kardinaalsete muudatuste perioodil vajavad riigivalitsemis- ja omavalitsusorganite töötajad vastuvõetud ja vastuvõetavate seaduste ning alustatud ja eelseisvate reformide ellurakendamiseks mitmesugust täienduskoolitust. Selleks peab Vabariigi Valitsusel olema oma koolituskeskus, kelle põhitegevus on suunatud riiklike koolitusvajaduste rahuldamisele. Taoline koolituskeskus on Riigikantselei Koolituskeskuse näol olemas. Tema tegevuse reorganiseerimine vaid Kohaliku Omavalitsuse Teadus- ja Koolituskeskuseks ei ole meie arvates õige. Samuti ei saa me õigeks pidada riigivalitsemis- ja omavalitsusorganite töötajate täienduskoolituse üleandmist kommertsühingutega tegutsevatele Eesti Majandusjuhtide Instituudile. See ei välista Eesti Majandusjuhtide Instituudi koolitusvõimaluste kaasamist Riigikantselei Koolituskeskuse poolt korraldavas ja koordineerivas täiendusõppesse. Haridusministeeriumil on plaanis riigiteenistujate, sh omavalitsusorganite teenistujate ettevalmistamine Tallinna Majandustehnikumi (praeguse nimetusega) ja osalt Tartu Ülikooli baasil Et koolitus ja täienduskoolitus peavad toimuma vastastikusel lähedases koostöös, siis on otstarbekas ka täienduskoolitust korraldada nii Tallinnas kui Tartus”.

Sama kirjaga tehti ettepanek tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 20. jaanuari 1992. aasta protokolliline otsus nr 4 päevakorrapunkti nr 24 punktid 1–3.

Vahemärkusena tasub meenutada, et 1992. aastal arutati ja valmistati ette Vabariigi Valitsuse korraldus reorganiseerida Tallinna Majandustehnikum Tallinna Valla- ja Pangainstituudiks. Rakendusliku kõrgkoolina pidanuks see õppeasutus ette valmistama rakendusliku kõrgharidusega spetsialiste ning korraldama nende täienduskoolitust ja ümberõpet, arendama teadus- ja arendustegevust. See ettepanek jäi aga üksnes paberile.

Kohaliku omavalitsuse juhtide nõupäeval 12. märtsil 1992. aastal Paines allkirjastasid kõigi maakondade kohaliku omavalitsuse üksuste esindajad pöördumise peaminister Tiit Vähi ja riigiminister Uno Veeringu poole seisukohaga, et „...*me ei saa nõustuda Riigikantselei Koolituskeskuse ülesannete üleandmisega Eesti Majandusjuhtide Instituudile ja täienduskoolituses monopolse seisundi loomisega. ... Palume Teid õigeaegselt tühistada nimetatud valitsuse otsus ja labendada kiiresti Riigikantselei Koolituskeskuse ruumide küsimus. Peame otstarbekaks arendada Riigikantselei Koolituskeskuse baasil välja iseseisev omavalitsuskaadrite täienduskoolituskeskus*”.

ELL büroo korraldas sageli teabepäevi, kus eelkõige ministrid või teised valitsusasutuste esindajad teavitasid kohaliku omavalitsuse poliitikuid ja ametnikke oma valitsemisalas tehtud ja tehtavast. Taolised teabepäevad toimusid näiteks 19. septembril 1990. aastal Vändras, 5. veebruaril 1991. aastal Narva-Jõesuus, 26. aprillil 1991. aastal Tõrvas, 28. novembril 1991. aastal Haapsalus jne.

Eraldi rõhutamist väärib 1994. aasta 11. veebruaril Sakala Keskuses toimunud Omavalitsuste üleriigiline nõupäev. Juhuslikult juubeliväärilisel 70 aastat enne seda (1924. aastal) oli Tallinnas toimunud I Üleriigiline Omavalitsustegelaste Kongress. 1994. aasta nõupäev ennast küll nii kõlavalt ei tituleerinud, kuigi sellel osalesid ligi paarisaja valla või linna esindajad.

Kogu meie kohaliku omavalitsuse alases rahvusvahelises koostöös on eriline koht olnud Soomel. Kahtlemata on selle oluliseks sisuks sadade sõprusvaldade ja -linnade otsesuhted. Kuid märkima peab ka seda, et juba 6. septembril 1994. aastal allkirjastasid *Suomen Kuntaliitto* poolt Jorma Sepänen ning Eesti Linnade Liidu poolt Tiit Vähi, Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse poolt Aivar Ojaveri ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu poolt Jüri Võigemast Soome ja Eesti kohaliku omavalitsuse keskkliitude koostööprotokoll. Muuhulgas märgiti selles koostööprotokollis:

„Osapooled peavad tähtsaks Euroopa Nõukogus heaks kiidetud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtete järgimist.

Eestis ja Soomes toimuvad põhimõttelised muutused kohaliku omavalitsuse süsteemis, millel on mitmeid sarnaseid jooni. Saadud kogemused ja arengu suunad pakuvad huvi mõlemale poolele. Samas mõjutavad omavalitsuste tegevust ja muutusi nii ajaloolised traditsioonid kui ka ühinev Euroopa, mis tingib edasise efektiivsema koostöö vajaduse.

Arvestades asjaolu, et üle saja Eesti valla ja linna omavad tihedaid koostöö sidemeid Soome kohalike omavalitsustega ning järjest aktiveerub Soome ja Eesti kohalike omavalitsuste keskkliitude vaheline ühistegevus, peavad osapooled prioriteetseks koostöö jätkamist järgmistes valdkondades:

Kohalike omavalitsuste kesk- ja piirkondlike liitude koostöö arendamine ning sidemete laiendamine.

Sõprusvaldade ja -linnade koostöö arendamine, sealhulgas soome-ugri keeleruumis.

Regionaalse juhtimise küsimused ja omavalitsuste ühistegevuse arendamine.

Informatsiooni vahetus seadusandluse, eelarve- ja maksupoliitika ning omavalitsuste tegevusvaldkondades.

Kohaliku omavalitsuse alased teadusuuringud, sealhulgas ühisuuringud.

Kohaliku omavalitsuse poliitikute ja teenistujate koolitus.

Lähipiirkondade koostöö ja selle arendamine.

... Käesolev protokoll kehtib tähtajatult juhul kui üks osapooltest ei taotle protokollil kehtivuse lõpetamist”.

1. jaanuarist 1996. aastast jõustus Avaliku teenistuse seadus. Vabariigi Valitsuse 22. aprilli 1997. aasta korraldusega nr 294-k moodustati Avaliku teenistuse koolitusnõukogu asjatundjate komisjoni õiguskeskuses (RT I 1997, 33, 527). Koolitusnõukogu ülesanneteks seati:

1) ettepanekute tegemine avaliku teenistuse koolitussüsteemi kujundamiseks ja arendamiseks ning selleks vajalike teadusuuringute läbiviimiseks;

2) ametnike põhigruppidele ettenähtud ametialase koolituse õppekavade ja –materjalide läbivaatamine ning nende kohta arvamuse andmine;

3) ametnike koolituse valdkonda reguleerivate õigusaktide eelnõude läbivaatamine, nende kohta arvamuse andmine ja ettepanekute tegemine;

4) Vabariigi Valitsuse nõustamine ametnike koolituse küsimustes.

Üks suuremaid puudusi kohaliku omavalitsuse nii akadeemilise kui täienduskoolituse valdkonnas oli ja on siiani, et meil puudub kohaliku omavalitsuse õiguslikke, majanduslikke, juhtimisalaseid jms aluseid terviklikult käsitlev õpik. Tartu Ülikooli dotsent Vallo Olle on küll avaldanud sisukaid munitsipaalõiguse õpikuid jne, aga kohalik omavalitsus on interdistsiplinaarne valdkond, kus põimuvad õiguslikud, majanduslikud, juhtimisalased, geograafilised jms probleemid. Soome kolleegid näiteks on mõne aastaste vaheaegadega andnud välja õpikut „*Kuinka kunta toimii*”. Meil tehti pea ainus taoline katse 1990. aastate keskel, kui Euroopa Nõukogu rahalisel toel ning Soome kolleegi Riitta Sinkillä nõustamisel sai komplekteeritud autorite kollektiiv (Peeter Albi, Jüri Ginter; Tiit Kirss, Sulev Mäeltsemees ja Aivar Ojaver). See kollektiiv kirjutas varasemaga (ja mis seal salata – ka hilisema ajaga) võrreldes suhteliselt tervikliku õpiku käsikirja, mida

Soomes paljundati, aga kõigest sadakond eksemplari (Eesti Haldusjuhtimise Instituut. Kohaliku omavalitsuse olemus. Tallinn 1966, 126 lk) ning see on kättesaadav ka mõnes raamatukogus.

Väikest tiraaži põhjustas asjaolu, et Vabariigi Valitsus oli 22. märtsil 1996. aastal oma korraldusega nr 272-k moodustanud asjatundjate komisjoni kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmiseks. Õpiku autorid leidsid ja õigustatult, et enne õpiku lõpliku variandi kirjutamist ja suuremas tiraažis avaldamist tuleb ära oodata, milliseks kujuneb meie kohaliku omavalitsuse õigus- ja majandusruum. Paraku arenes järgnev tegevus aga selles osas mitte väga konstruktiivses suunas. Muidugi ei ole alust seda tegevust (kohati tegevusetust) ka totaalselt kritiseerida, sest kohalik omavalitsus on valdkond kus on vajalik järgida põhimõtet „üheksa korda mõõda,...”.

Igal juhul esialgu aeglustus ja seejärel praktiliselt katkes märgitud töö kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse täiustamisel. Nimelt esitasid kolm ministrit (Jaak Leimann, Mart Opmann ja Raivo Vare) 1996. aasta lõpus ettepaneku radikaalse haldusreformi läbiviimiseks. Ettepanek pälvis ühiskonnas erakordselt suurt vastukaja. Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 452-k 11. juunist 1997. aastast moodustati veerandsaja liikmeline haldusreformi asjatundjate komisjon (regionaalminister Peep Aru juhtimisel), mille ülesandeks oli kogu avaliku halduse reformimise ettevalmistamine. Kuna „vankrit hobuse ette” pole mõtet rakendada, siis osutus otstarbekaks kohaliku omavalitsuse õiguslike aluste väljatöötamiseks oodata ära kogu avaliku halduse terviküsteemi (eriti regionaalse juhtimise) reformimise ettepanekud.

Muuhulgas oli selle komisjoni töö hea näide poliitikute, ametnike ja teadlaste koostööst avaliku halduse arendustegevuse valdkonnas. Eelnõu „Avaliku halduse arendamise alused“ (http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/1999_avaliku-halduse-arendamise-alused.pdf) ja Seletuskiri (http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/1999_avaliku-halduse-arendamise-aluste-seletuskiri.pdf) esitati komisjoni poolt Vabariigi Valitsusele 1998. aasta jaanuaris. Vabariigi Valitsus kiitis kontseptsiooni heaks ja ka esitas Riigikogule, aga märtsis toimusid parlamendivalimised ning see eelnõu langes kultuurikihti.

Tagantjärele saab öelda, et kontseptsiooni mitmeid seisukohti on hiljem rakendatud ka kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse tasandil. Ühe olulise momendina peab aga rõhutama, et selle kontseptsiooni kirjutamiseks küsiti korduvalt arvamusi paljudelt nii riigi kui kohaliku omavalitsuse ametiasutustelt ning pea paar aastat väldanud töö jooksul arenesid silmatorkavalt poliitikute ja ametnike terminoloogია kasutamise oskused.

Kohaliku omavalitsuse poliitikute ja ametnike täienduskoolitus 1990. aastatel

1980ndate aastate lõpust alates püüdsime maksimaalselt tundma õppida välisriikide kohaliku omavalitsuse korraldust. Selleks olid meil mitme välisriigi ja mitmesuguste fondide näol ka üsnagi avarad võimalused.

Näiteks 1990. aasta mais viibis Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi initsiatiivil rühm eelkõige Ülemnõukogu Presiidiumi haldusreformi ekspertkomisjoni liikmeid sisukal kümnepäevasel koolitusseminaril Budapestis.

Üldiselt korraldasid 1990ndate aastate algul rahvusvahelisi koolitusseminare, sh välismaal kohaliku omavalitsuse üksuste liidud ja 1993. aastast mitme aasta jooksul Eesti Haldusjuhtimise Instituut (EHI). Koostöös välisriikidega korraldati muuhulgas järgmised koolitusüritused:

- 1990. aasta septembris-oktoobris toimus Soome Valdade Koolituskeskuses (Tuusulas) Eesti ja Soome kohaliku omavalitsuse üksuste liitude ühiskoolitus-programmi raames Eesti esimene kohaliku omavalitsuse juhtide seminar. Hiljem korraldati Tuusulas kui suurepärasel koolituskeskuses neid koolitusseminare korduvalt;
- 1992. aasta jaanuaris-märtsis korraldati koostöös Taani Kohaliku Omavalitsuse Liiduga kaheosaline koolituskursus. Esimesel etapil toimus Lapaninas seminar (selleks anti välja ka eesti keelde tõlgitud raamat „Ülevaade Taani kohalikust omavalitsusest“). Teine etapp toimus Taanis, kus 1992. aasta märtsis osales Eestist 23 riigi või kohaliku omavalitsuse esindajat või teadlast. Seejuures esimesel nädalal toimus ühine koolitus (alati kella 9st hommikul kuni kella 21ni õhtul) jällegi suurepärasel koolituskeskuses (rajatud 1967. aastal) Grenas. Teisel nädalal tutvuti kahe- kuni neljainimeseliste gruppidega mingi kommuuni igapäevase tööga. Ka Grena on paljudele meie kohaliku omavalitsuse esindajatele hiljemgi pakkunud kõrgetasemelist koolitust;
- 1993. aasta mais ja augustis korraldas ELL koostöös USA Haldusjuhtimise Akadeemiaga (*National Academy of Public Administration* – NAPA) kohaliku omavalitsuse alased regionaalsed seminarid Tallinnas, Narvas, Tartus, Pärnus, Võrus ja Kuressaares;
- 1993–1994 toimusid ELLi, EOÜ ning Riigikaitse Akadeemia (nüüd Sisekaitse Akadeemia), EHI, Maaelu Arengu Instituudi korraldusel ja koostöös Tampere Ülikooliga kursused valla- ja linnasekretäridele;
- 1994. aastal korraldas Hollandi Kohaliku Omavalitsuse Üksuste Liit koos ELL bürooga ja EHiga kaheetapilise koolitusseminari Tallinnas ja Hollandis jne.

Riigiametnike ja kohaliku omavalitsuse ametnike koolitust ja atesteerimist koordineeris vastavalt oma põhimäärusele Riigikantselei. Riigikantselei Koolituskeskus reorganiseeriti EHIks, mille põhikirja kinnitas 1994. aasta 19. jaanuaril Mart Laari valitsus. Ühtlasi eraldas Vabariigi Valitsus EHI-le nõ stardikapitalina tegevuse alustamiseks 65 000 krooni. See on 4200 eurot !!!, mis tol ajal oli praegusega võrreldes muidugi paar korda suurema väärtusega. Aga siiski – pigem näitas see keskvalitsuse suhtumist ametnike koolitamis (NB! – EHI pakkus täienduskoolitust ka riigiametnikele). Kuni 1998. aastani EHI riigieelarvest rohkem raha ei saanud.

EHI tegevuse olulise eesmärgina nägi rektor (S. Mäeltsemees) avaliku halduse ja sellealase koolituse alast arendustegevust. Et mitte „jalgratast leiu-tada”, siis üritati „maale tuua” võimalikult palju välisriikide avaliku halduse toimimise, sh avaliku teenistuse alast informatsiooni. Seda nii kohapeal rahvusvahelisi koolitusseminare või konverentse korraldades kui ka meie poliitikutele ja ametnikele (sh kantsleritele, maavanematele ja maasekretäridele, valla või linna juhtidele) väliskoolituse võimalusi pakkudes. Näiteks õnnestus ühe originaalse koolitusseminarina ka Euroopa Nõukogu jaoks koos viimasega käivitada Tallinnas seminaride tsükkel, kus üldjuhul kahe päeva jooksul kõrvutati Eesti ja Euroopa teiste riikide mingit kohaliku omavalitsuse probleemset valdkonda. Taolistel seminaridel kuulati ja diskuteeriti munitsipaal-omandi, haldusterritoriaalse reformi, kohaliku omavalitsuse üksuste ühistevõime jms probleemide üle.

Sajad meie kohaliku omavalitsuse poliitikud või ametnikud, aga ka maa-valitsuste ametnikud said nädalastel kuni paarikuulistel koolitustel viibida Hollandis, Kanadas, Rootsis, Saksamaal, Soomes, Suurbritannias või Taanis. Kõige tihedamad suhted kujunesid EHI Saksamaa LV vastavate institutsioonidega. Juba 1993. aasta jaanuaris toimus Tallinnas rohkete osavõtjatega seminar kohaliku omavalitsuse korraldusest Saksamaa Liitvabariigis. Friedrich Naumanni fondi rahastamisel oli selle seminari Saksamaa-poolseks läbi-viijaks Saksamaa Maaomavalitsuste Liit (*Deutscher Landkreistag*, kust eraldi tuleb märkida ka järgnevat koolitusüritustega seoses Burkhard von Hauseni silmatorkavat panust).

EHI poolt korraldatud kohaliku omavalitsuse poliitikute ja ametnike koolituse toetamisel (rahastamisel, aga ka koolitusprogrammide sisustamisel) väärivad veel eraldi rõhutamist Eestis asuvad Saksamaa LV fondid (oma tolleaegsete juhtidega) – Friedrich Naumanni fond ja Walter Klitz, Konrad Adenaueri fond ja Paulis Apinis ning Friedrich Eberti fond ja Wulf Lapinš. Autor hindab, et ainuüksi EHI kaudu aastatel 1994–1997 Eestis või Saksamaal korraldatud koolitust finantseerisid need kolm fondi mitme miljoni krooni eest.

1995. aasta mais korraldas EHI Friedrich Naumanni fondi toetusel rahvusvahelise konverentsi „Avaliku teenistuse reform Eestis – selle õiguslikud, majanduslikud ja organisatsioonilised alused ning arengusuunad”. Sama fondi rahastamisel toimus 1995. aasta veebruaris Riigikogu valimiste eelselt 2-päevane konverents, kus suuremate erakondade juhid tutvustasid valdade ja linnade esindajatele oma erakondade kohalikku omavalitsust puudutavaid seisukohti.

1. veebruarist 2003 reorganiseeriti EHI Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuseks (ATAK). Tartus asunud OÜ Maaelu Arengu Instituut oli koolitus- ja teadusasutus, mis on välja kasvanud 1985. aastal asutatud põllumajandusjuhtide täienduskoolitusasutusest Juhtimise Kõrgemast Koolist ja selle õigusjärglasest Eesti Põllumajandusülikooli Maaelu Arengu Instituudist. Korraldati kursusi kohaliku omavalitsuse töötajatele ning töötati välja kohaliku omavalitsuse näidisõigusakte.

1992. aastal alustas tegevust Arenguprogrammide Keskus EMI-ECO samanimelise osakonnana Eesti Majandusjuhtide Instituudis. EMI-ECO tegutses kolmel strateegilisel suunal: 1) kohaliku omavalitsuse juhtimine; 2) keskkonnakaitse juhtimine; 3) juhtimine haridusvaldkonnas. EMI-ECOst eraldus AHA Keskus ja Terje Schmidt.

1993. aastal asutati Kesk-Eesti Arenduskeskuse AS, mille üheks sihtgrupiks oli kohalike omavalitsuste ja riigiasutuste töötajad ning mille tegevuse üheks aluseks oli kodulähedase koolituse pakkumine. Kesk-Eesti Arenduskeskusel oli peaaegu igas maakonnas oma õppekeskus. Kohaliku omavalitsuse alase täienduskoolitusega tegelesid ka Jaan Tõnissoni Instituut, Stuu-dium-S OÜ, Avaliku Halduse Arengukeskus OÜ, Pirgu Arenduskeskus jt.

Lisaks koolitusasutustele ja kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele korraldasid rahvusvahelisi seminare vms sageli ka suuremad linnad või regioo-nid. Juba 1990. aasta oktoobris korraldasid Tallinna Linnavolikogu ja Linna-valitsus koostöös Rootsi Kommuunide Liiduga (*Svenska Kommunförbundet*) ja Stockholmi linnaga seminari. Rootsi partneritega koostööd on arendanud Harjumaa Omavalitsuste Liit. Arendus- ja koolitustegevusega oli seotud Helsingi-Tallinn Euregio projekt, kus osalesid lisaks pealinnadele veel Uusi-maa lään ning Harju Omavalitsuste Liit ja Harju Maavalitsus.

3. Valla- ja linnasekretäride koolitus ja kutsenõuded

Kohaliku omavalitsuse esindajate koolitusega seonduvalt tuleb eraldi käsitleda valla- ja linnasekretäride koolitust, sest nende ametnike jaoks oli ja on vajalik nii pädevus- kui ka täienduskoolitus. Muuhulgas juba sajand varem – 19. sajandi lõpus olid meil kehtestatud nõuded vallakirjutajale, mis eeldasid muuhulgas õigekirja- ja arvutamise oskust ning seaduste tundmist.

Vabariigi Valitsuse 23. juuli 1996. aasta määrusega nr 197 kinnitati vallasekretäri ja linnasekretäri kutsenõuded (RT I 1996, 57, 1044), mille kohaselt ta:

- 1) omab üldteadmisi ühiskonnakorralduse ja juhtimise ning sotsiaalteaduste, eelkõige õigus- ja majandusteaduse alal;
- 2) tunneb Eesti Vabariigi riigikorralduse aluseid (riigi põhiseaduslikud institutsioonid, kohalik omavalitsus ning nende valimissüsteem);
- 3) orienteerub seadustega valla või linna pädevusse antud küsimustes ning vastavaid valdkondi reguleerivate õigusaktide süsteemis;
- 4) suudab esitada arvamuse volikogu ja valla- või linnavalitsuse õigusaktide ja lepingute vastavuse kohta seadustele ja teistele õigusaktidele;
- 5) suudab esindada valla- või linnavalitsust kohtus;
- 6) suudab tagada valla- või linnavalitsuse poolt väljaantava dokumentatsiooni vastavuse seadustele ja teistele õigusaktidele;
- 7) suudab korraldada õigusabi andmist volikogu ja valla- või linnavalitsuse liikmetele;
- 8) suudab korraldada kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste organisatsioonilis-tehnilist ettevalmistamist;
- 9) suudab korraldada kantselei ja personali juhtimist valla- või linnavalitsuses;
- 10) suudab kontrollida volikogu ja valla- või linnavalitsuse õigusaktide täitmist.

Vabariigi Valitsuse 4. veebruari 1997. aasta korraldusega nr 102-k moodustati valla- ja linnasekretäride kutsekomisjon juristi kvalifikatsiooni mitteamavate valla- ja linnasekretäride Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud kutsenõuetele vastavuse kontrollimiseks ja sellekohaste tunnistuste väljaandmiseks (RT I 1997, 12, 191). Komisjoni esimeheks nimetati siseminister ning liikmeteks (11 inimest) Siseministeeriumi, Haridusministeeriumi, Riigikantselei, maavalitsuste, kolme üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liidu, Eesti Valla- ja Linnasekretäride Seltsi ning EHI esindajad.

Valla- ja linnasekretäride pädevuskoolitus hakkas põhiliselt toimuma EHI, väiksemas mahus ka Kesk-Eesti Arenduskeskuses. Kuna 1990ndate aastate keskpaigaks ligi 90 protsenti linna- ja eelkõige vallasekretäridest ei omanud juristi kvalifikatsiooni ning igas kohaliku omavalitsuse üksuses peab lisaks olema ka valla- või linnasekretäri asendaja, siis vajas pädevuskoolitust umbes pool tuhat inimest. Mõne aastaga oli vastava kontingendi koolitus läbi viidud ning neile ka kutsetunnistus omistatud.

Kohaliku omavalitsuse ja regionaalteaduste akadeemiline õpetamine

Kohaliku omavalitsuse ja laiemalt avaliku halduse alase akadeemilise õppe ettevalmistus algas meie ülikoolides juba 1990ndate aastate algul. Näiteks võib tuua Tallinna Tehnikaulikooli (TTÜ) majandusteaduskonna juhtimise ja plaanimise kateedri juhataja Kostel Gerndorfi kirja Riigikantseleile 28. aprillist 1992. aastast nr 3. 28/54, kus teavitatakse, et „... *TTÜ majandusteaduskonnas on koostamisel õppe -plaanid ja -programmid õppesuunale „Regiooni ökonomika ja juhtimine”. Neid programme saab kasutada omavalitsusorganite töötajate koolitamisel...*”.

Tartu Ülikooli (TÜ) õigusteaduskonnas ja TÜ Õigusinstituudis oli bakalaureuseõppes õppeaine munitsipaalõigus. Õigusteaduskonna magistriõppes oli ka kohaliku omavalitsuse õiguslikke probleeme käsitlev haldusõiguse erikursus.

TÜ riigiteaduste bakalaureuseõppekavas oli õppeaine Eesti avalik haldus. Avaliku halduse magistriõppekava läbinud pidid vastama riigi ja kohaliku omavalitsuse kõrgemate astmete ametnikele esitatavatele nõuetele. Selles õppekavas olid ained kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika. Lisaks tuli selles õppekavas läbida niisuguseid õppeaineid, nagu Eesti riigiõiguslik süsteem ja valitsemiskorraldus ning Eesti haldusõiguslik süsteem ja halduskorraldus, aga samuti õppeaine haldusreform. TÜ haldusjuhtimise magistriõppes oli vastuvõtutingimuseks lisaks haridustasemele ka vähemalt ühe aastane töökogemus avalikus või mittetulundussektoris. Selles õppekavas olid kohustuslikud ained kohalik omavalitsus, Eesti avalik haldus, Eesti riigiõiguslik süsteem ja valitsemiskorraldus ning Eesti haldusõiguslik süsteem ja halduskorraldus.

TÜ majandusteaduskonna magistriõppekavas oli õppeaine regionaal- ja kohalik majanduspoliitika. TÜ bioloogia-geograafiateaduskonnas oli regionaalplaneerimise eriala, kus geograafia bakalaureuseõppes olid ained kohaliku ja regionaalse arengu planeerimine ning regionaalpoliitika. Sama teaduskonna magistriõppes oli regionaalplaneerimise erialal õppeained munitsipaalõigus, regionaalpoliitika ja Eesti avalik haldus. TÜ Pärnu Kolledži sotsiaaltöö korralduse õppekavas olid ained halduskorraldus ja kogukonnatöö meetodid sotsiaaltöös. Kolledži majandusteaduse õppekavas oli õppeaine regionaalmajandus.

TTÜs oli haldusjuhtimise bakalaureuseõppekavas ained kohalik omavalitsus ja regionaalne juhtimine I ning regionaalpoliitika. Magistriõppekavas olid ained kohalik omavalitsus ja regionaalne juhtimine II, kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika Euroopa Liidus ning valla- ja linnamajandus. Doktorioõppes oli aine kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse eriseminar.

Tallinna Ülikooli sotsiaalteaduskonna haldusjuhtimise õppekavas oli aine kohaliku omavalitsuse korraldus. TÜ riigiteaduste osakonnas õpetati ka ainet Euroopa Liidu regionaalpoliitika ja struktuurifondid.

*Estonian Business School*i (EBS) avaliku halduse bakalaureuseõppekavas olid õppeained: kohalik omavalitsus, väikeriikide avalik haldus, riigi- ja haldusõigus. Õppekavas olid õppeained regionaalpoliitika ja planeerimine ning Euroopa Liidu regionaalpoliitika.

Sisekaitseakadeemias (SKA) loodi 1992. aastal halduskolledž. Halduskorralduse õppekava lõpetaja pidi olema võimeline asuma tööle vanemametnikuna riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuses haldamise ja järelevalvametniku ülesannetes. Õppekavas olid ained: kohaliku omavalitsuse õigus ja funktsioneerimine, kohaliku omavalitsuse õigus ning regionaalplaneerimise alused ja arengujuhtimine. 2001. aastal sõlmiti TTÜ ja SKA vahel koostööleping, mille kohaselt moodustati SKAs magistriõppe rühm (25 inimest), kes õppisid TTÜ haldusjuhtimise magistriõppekava järgi.

Kohaliku omavalitsuse poliitikute ja ametnike koolituskeskusi ühendas ja ühendab Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Koolitusorganisatsioonide Euroopa Võrgustik (*European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities* – ENTO), mis on üks Euroopa Nõukogu institutsioon. Eestist olid selle organisatsiooni liikmed EHI ja EMI-ECO.

TÜ riigiteaduste osakond, TTÜ humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut (hiljem sotsiaalteaduskond), TlnÜ riigiteaduste osakond, SKA ja EHI on olnud Kesk- ja Ida-Euroopa avaliku halduse koostöö-võrgustiku (*The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe* – NISPAcee) liikmed.

Kohaliku omavalitsuse ja regionaalse arengu alane uurimis- ja arendustegevus

Peaks olema mõistetav, et kõrgetasemeline poliitikute ja ametnike koolitus ei ole võimalik ilma kaasneva (parem muidugi eelneva) uurimistööta. 1980ndate aastate keskpaigas kujunes kohaliku omavalitsuse ja regionaalse juhtimise alaseks arvestavaks uurimiskeskuseks Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituut, kus direktor Rein Otsasoni ja asedirektor Olev Luguse initsiatiivil ühendati sel eesmärgil majandusteadlased, juristid ja majandusgeograafid ühte sektorisse. Igal juhul sai see instituut tollaegses Nõukogude Liidus regionaalse isemajandamise peamiseks keskuseks, mis osales sotsialistlike riikide vahel moodustatud vastavas töögrupis „Kohalike võimuorganite majanduslikud funktsioonid kompleksse territoriaalse sotsiaalmajandusliku arengu tagamisel”.

Oluline on märkida, et seaduste formuleerimisele eelnes siis kontseptsioonide jms väljatöötamise näol ka uurimistöö, kus püüti tolleaegsete piiratud võimaluste juures maksimaalselt uurida Eesti sõjaeelse arengu ning ka välisriikide viimaste aastakümnete arengu kogemusi. Eelkõige Soome kolleegide abiga saime Euroopa kohaliku omavalitsuse harta teksti ning kui nüüd mõni imestab, et miks meie põhiseaduse väga hea XIV peatükk nii hästi harmoneerub selle hartaga, siis vastus on lihtne. Kuigi põhiseadus võeti vastu (rahvahääletusel 28. juunil 1992) rohkem kui kaks aastat enne Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimist Riigikogus (28. septembril 1994. aastal), oli meil 1985. aasta 15. oktoobril Strasbourgis kümne Euroopa Nõukogu riigi poolt alla kirjutatud harta tekst juba 1980ndate aastate lõpuks olemas.

1990ndate aastate algul Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi vastav töörühm hakkas muuhulgas teaduse finantseerimise olulise vähenemise tõttu aegamööda lagunema. Aeg oli seejuures selline, et ahvatlevaid väljakutseid pakkus teadlastele ka iseseisva demokraatliku riigi (avaliku halduse) institutsioonide arendamine. Kohaliku omavalitsuse alase uurimistöö vajadust mõistsid siiski paljud. EMOL tegi oma 17. detsembri 1991. aasta kirjas haldusreformi komitee esimehele Raivo Varele ettepaneku: “...arendada kohaliku omavalitsuse alast uurimistegevust järgmistes suundades ja valdkondades eeloleval aastal:

1) jätkata tööd valla-, linna- ja maakonnaseaduste eelnõude väljatöötamisel, kaasates selleks olemasolevat teadlaste potentsiaali ja arvestades demokraatlike riikide kogemusi selles valdkonnas;

2) uurida infosüsteemide väljatöötamise kogemusi Tartu Maavalitsuses, eesmärgil nende rakendamise võimalikkusest teistes omavalitsuslikes haldusüksustes;

3) analüüsida ja üldistada olemasolevaid kogemusi maakondades moodustatud valdade liitude tegevuse sihtidest ja eesmärkidest;

4) koostada teaduslikult põhjendatud ülevaade kohaliku omavalitsuse aluste seaduse kaheaastase kohaldamise kogemustest koos vastavate järelduste ja ettepanekutega”.

1992. aastal pöördusid Haldusreformi Komitee ja Ülemnõukogu Presiidiumi haldusreformi ekspertkomisjon ühise ringkirjaga ülikoolide ja uurimisasutuste poole, et saada ülevaadet kohaliku omavalitsuse alastest uurimistöödest. Vastused olid järgmised:

1. “Kohalik omavalitsus Läänemere-äärsetes riikides (võrdlev õiguslik-majanduslik analüüs)” Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi sotsiaalse infrastruktuuri ja regionaalökonomika sektoris.

2. “Eelarvesüsteemide ja struktuuride võrdlev analüüs (riigi ja kohalike erinevates riikides)” Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi sotsiaalse infrastruktuuri ja regionaalökonomika sektoris.

3. "Rahvatulu regionaalbilansside koostamine ja rakendamine (metoodiline aspekt)" Tartu Ülikooli majandusgeograafia kateedris.

4. "Kohalike omavalitsusüksuste (maavallad) majanduslik olukord ja ettevõtlus-energia (põhilised arengutrendid võrdlevas perspektiivis)" Tartu Ülikooli majandus-geograafia kateedris.

5. "Maavaldade kaasaegete territoriaalsete piiride põhjendatusest" Tartu Ülikooli majandusgeograafia kateedris.

6. "Avaliku arvamuse uuring Viljandi maakonnas" EKE Arikos.

7. "Linna seotus tagamaadega (Viljandi näitel)" EKE Arikos.

8. "Otepää piirkonna halduskorraldusest" EKE Arikos.

9. "Viljandi ja Ida-Viru maakonna arenduskontseptsioonid" EKE Arikos.

Muidugi võib üsna kindlalt väita, et mitmed uurimiskeskused kahjuks ei vastanud sellele ringkirjale.

Mitmeks aastaks katkenud kohaliku omavalitsuse alast süsteemsemat uurimistööd püüti taas alustada 1994. aastal asutatud EHI. Juba sama aasta veebruaris moodustati instituudi juurde töögrupp "Maakondlik ja regionaalne juhtimine", mille oluliseks eesmärgiks oli maksimaalselt tundma õppida (meile lähemate ja sarnasemate) välisriikide kogemusi. Probleem oli järsult aktualiseerunud seoses 1993. aasta sügisel toimunud üleminekuga kahetasandiliselt kohalikult omavalitsuselt ühetasandilisele.

Kohe peale töөрühma moodustamist hakkas arenema selles valdkonnas rahvusvaheline koostöö esialgu Tampere Ülikooliga, aga seejärel ka Saksamaa Maaomavalitsuste Liiduga, Rootsi Kommuunide Liiduga ja teistegi riikidega. 1994. aasta juunis ja detsembris korraldati Avatud Eesti Fondi rahalisel toetusel kaks rahvusvahelist konverentsi, kus käsitleti regionaalset, sh maakondlikku juhtimist Saksamaal, Soomes ja Rootsis. Koolitus- ja uurimisprogrammi "Maakondlik ja regionaalne juhtimine" raames said Eesti maavanemad 1994. aasta aprillis ja maasekretärid sama aasta juunis kumbki nädala jooksul tutvuda Rootsi regionaalse juhtimisega. 1995. aastal toimus maavanemate nädalane õppereis Inglismaale Hampshire maakonda ja Tallinna partnerlinna Dartfordi. Samal aastal korraldati koos Eesti Linnade Liiduga ja Eesti omavalitsusliitude Ühendusega 30-le kohaliku omavalitsuse ja maavalitsuse esindajale koostöös Rootsi Kommuunide Liiduga nädalane koolitusseminar Rootsis. EHI maakondliku ja regionaalse juhtimise töögrupi laiendatud koosseis (15 inimest) viibis samal aastal Saksamaa Maaomavalitsuste Liidu korraldatud ja rahastatud nädalasel koolitusreisil Mecklenburg-Vorpommerni liidumaal. Vastuvõtva poole finantseerimisel toimus samal aastal veel maavanemate nädalane koolitusreis Alam-Saksi liidumaale ja Hamburgi ning vallasekretäride koolitusreis Dartfordi.

1996. aasta veebruaris viis EHI koos Tallinna Linnavalitsusega ja Friedrich Naumanni fondi toetusel läbi esindusliku rahvusvahelise konverentsi, kus teemaks oli juhtimise detsentraliseerimine suurlinnas. Üldjuhul linnavalikogude esimehe või linnaeape näol olid sellel konverentsil esindatud Berliin, Helsinki, Kopenhaagen, Oslo, Riia, Stockholm, Tallinn ja Vilnius. Konverentsi materjalid publitseeriti ja kogumik on seni ilmselt parim eestikeelne ülevaade kohaliku omavalitsuse detsentraliseerimise probleemidest. Veel kaks olulist momenti seonduvalt selle konverentsiga. Kõigepealt toimus konverents ajal, mil Tallinn oli arutatavas valdkonnas astunud radikaalseid samme (1993. aastal jagati linn kaheksaks linnaosaks). Osalenud linnade esindajad tunnustasid nii Tallinna reformi kui ka seda, et taolisel teemal polnud varem rahvusvahelisi ühisarutelusid korraldatudki. Teisest küljest on meeldiv tõdeda, et taoliste rahvusvaheliste konverentside toimumine kujunes enam kui kümneks aastaks traditsiooniks. Konverentsi materjalid said seejuures alati avaldatud.

EHI s hakati 1993. aastal välja andma “Kohaliku omavalitsuse teatmikku”, mille osa numbreid (1 ja 3) olid üksnes kohaliku omavalitsuse olulisemate seaduste käsiraamatud, kuid teine osa numbreid (2 ja 4) kujutasid endast vähemalt kohaliku omavalitsuse alast arendustegevust.

Mõningast uurimistööd, vähemalt arendustegevust korraldasid ka kohaliku omavalitsuse üksuste liidud. Näiteks ELL büroo juurde moodustati 1996. aastal omandireformiga seotud probleemide lahendamiseks töögrupp. Üks olulisi tegevusvaldkondi oli riigi kesktasandil unustusehõlma vajunud elamumajandus. 1997. aasta kevadel tutvusid töögrupi liikmed ja kaasatud asjatundjad Soomes riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevusega elamumajanduse valdkonnas ning seejärel korraldati ka Pärnus Soome kolleegide osavõtul vastav üleriigiline seminar. Võib väita, et paljuski selle töögrupi initsiatiivil moodustas Vabariigi Valitsus asjatundjate komisjoni elamumajanduse pikaajalise arengukava väljatöötamiseks.

Kohaliku omavalitsuse arendustegevusega tegeldi siis Siseministeeriumis. Eriti puudutab see mitmesuguseid rahvusvahelisi koostööprojekte (eelkõige Saksamaaga, Soomega ja Taaniga). Näiteks 18. aprillil 1997. aastal sõlmiti meie Siseministeeriumi ja Taani Siseministeeriumi vahel Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi arendamise alane koostööprogramm, mille alusel asus osakonna juures tööle Taani Siseministeeriumi poolne programmi koordinaator. Valmistati ette kohaliku omavalitsuse alased projektid, nagu “Omavalitsuste ühinemise ettevalmistamine” ja “Omavalitsuste vahelise koostöö tugevdamine”, mis käivitati 1998. aastal.

Eesti Siseministeeriumi ja Soome Siseministeeriumi vahel sõlmiti regionaalse arengu alane ja kohalike omavalitsuste arendamise alased koostööprogrammid, viimase osas lepitati kokku järgmiste alaprojektide teostamises:

valla majanduslikud näitajad ja majanduslik andmebaas, projekti jätkamine eesmärgiga loodud arvutiprogrammi andmete sisestamine ja süsteemi katse-line käivitamine, kohalike omavalitsuste erinevad koostöövormid, kohalike omavalitsuste ühinemise majanduslikud ja praktilised aspektid, kohalike omavalitsuste roll Euroopa Liiduga ühinemise ettevalmistamisel ja kohaliku omavalitsuse kaasaegsed juhtimismudelid. 2001. aastal tutvustasid Soome kolleegid mitmes Eesti paigas toimunud seminaril elanike osalemise võimalusi kohaliku omavalitsuse teostamisel.

Aastaid arenes Siseministeriumil tihe koostöö Rheinland-Pfalzi liidumaa Siseministeriumiga, kus nädalastel õppereisidel viibisid mitmed grupid meie riigiasutuste ning kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende liitude esindajaid ning teadlasi. Samuti korraldati Siseministeriumi (Igor Ligema jt) eestvedamisel Eestis saksa spetsialistide osavõtul seminare meie kohaliku omavalitsuse keerulisemates küsimustes. Näiteks 2002. aasta sügisel oli selleks kohaliku omavalitsuse kontrolli ja riikliku järelevalve teema.

Kahjuks tuleb tõdeda, et käesoleva ajani pole realiseerunud juba veerand sajandit tagasi püstitatud eesmärk rajada kohaliku omavalitsuse uurimis- ja koolituskeskus.

Omavalitsusliitude Vanematekogu

Sulev Mäeltsemees

Eesti Omavalitsusliitude Vanematekogu on 28. veebruaril 1997. aastal selt-singuna asutatud Eesti Linnade Liidu Vanematekogu õigusjärglane. 30. mail 1997. aastal toimus Kuressaare Raekojas Eesti Linnade Liidu Vanemate Kogu ametlik asutamiskoosolek ja juhtorgani – Eestseisuse valimised. Sellega tähistati ühtlasi Eesti Linnade Liidu Otepääl ja Käärikul toimunud taasloomise 7. aastapäeva.

Oma asutamiskoosolekul kinnitas ELL Vanemate Kogu statuudi, mille kohaselt

“Vanemate Kogu tegevuse eesmärgid on:

- 1) aidata kaasa ELL ja kohaliku omavalitsuse arengule;
- 2) arendada koostööd ELL juhatuse ja teiste kohaliku omavalitsuse institutsioonidega;
- 3) aidata kaasa ELL ja kohaliku omavalitsuse traditsioonide kujundamisele ning nende järjepidevuse kindlustamisele;
- 4) luua tihedamad sidemed ELL ja kohaliku omavalitsuse arendamises osalenute vahel;
- 5) ühendada eri aegadel tegutsenud omavalitsustegelasi ja teisi kohalikku omavalitsust toetanud isikuid.”

Kuressaares valiti ELL Vanemate Kogu Eestseisusesse Raivo Murd, Väino Sassi, Laine Tarvis, Tõnis Seesmaa, Aivar Kaldjärv, Uno Heinla, Sulev Mäeltsemees, Jaan Lember, Tiit Kullerkupp, Sulev Lääne, Robert Näraska, Tiina Üksvärav, Märtn Moll, Tiiu Ling, Ain Kalmaru ja Taavi Torgo. Eestseisuse kinnisel koosolekul valiti ELL Vanemate Kogu peavanemaks Sulev Mäeltsemees ja asevanemaks Väino Sassi.

Seisuga 30. mai 1997 suleti ELL Vanemate Kogu asutajaliikmete nimekiri, kuhu kuuluvad lisaks eelnimetatud Eestseisuse liikmetele (kokku 47 asutajaliiget): Arvi Lundver, Andres Pärt, Aavo Keerme, Sirje Rooden, Taivo Lõuk, Pekka Granqvist, Jaanus Raidal, Tiit Kirss, Signe Tamm, Väino Kull, Orm Valtson, Sirje Ludvig, Inga Köster, Mihkel Juhkami, Jaan Pöör, Andres Kork, Aivar Kaldjärv, Igor Ligema, Märtn Mere, Eero Kalberg, Tõnis Lukas, Theo Aasa, Tiit Vähi, Jussi-Pekka Alanen, Heikki Telakivi, Juhan Sillaste,

Toomas Mendelson, Ene Tagamets, Urmas Sukles, Jüri Saar, Jaan Õunapuu ja Anne Tasuja.

Esimestel aastatel oli ELL Vanemate Kogu tegevus aktiivne. Eesmärgiks oli püüda korraldada kaks suuremat üritust aastas – üks suvel ja teine talvel. Nende kõrval korraldati sageli väiksemaid üritusi, millega märgiti eelkõige kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende liitude tegevuses mineviku tähtpäevi, aga arutati ka aktuaalseid päevaprobleeme (nt seonduvalt Koostöökogu läbirääkimistega Vabariigi Valitsusega või riigi liitumisega Euroopa Liiduga jne). Aktiivselt tegeles ELL Vanematekogu ürituste korraldamisega Kaidi Roots, kellele siinkohal suur tänu! Suurema panuse on andnud veel Inga Köster ja Sirje Ludvig.

Olulisematest üritustest võib nimetada:

Juba enne ELL Vanemate Kogu ametlikku asutamist korraldas algatusrühm koos ELL ajalootoimkonnaga 28. veebruaril 1997. aastal Tartus seminari, kus käsitleti üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitude tegevuse taastamist arengut järgnevatel aastatel. Seminaril osales kohaliku omavalitsuse poliitikute ja ametnike kõrval Riigikogu liikmeid, riigiametnikke ning endisi omavalitsustegelasi, kes osalesid ELL ja EMOL taastamisel ning kohaliku omavalitsuse taasloomisel. Soome kolleege esindas meie kauaaegne koostööpartner (tänu kellele ilmus tol ajal palju meie trükiseid) Pekka Granqvist.

12. detsembril 1997. aastal toimus seminar Paldiskis, millega tähistati Paldiskis kohaliku omavalitsuse ja linna õiguste taastamise esimest aastapäeva.

3. juunil 1998. aastal toimus Tallinna Tehnikaülikoolis Friedrich Naumanni fondi toetusel konverents “Viis aastat Kohaliku omavalitsuse korralduse seadust”.

1989. aastal möödus 10 aastat mitme olulise õigusakti vastuvõtmisest või sündmuse toimumisest. Vanemate Kogu korraldas sel puhul koos Võrumaa Omavalitsuste Liiduga 12. ja 13. augustil Sõmerpalu vallas (Harjumäel) kahepäevase seminari, kus osales üle 200 valdade või linnade esindaja, Riigikogu liikmeid, ministreid ja maavanemaid. Seminaril esinesid ettekannetega Soome Omavalitsusliidust Jussi-Pekka Alanen ja Heikki Telakivi. Seminari teisel päeval külastasime koos Soome kolleegidega Piirissaare valda.

ELL ja EMOL taastamise meenutamiseks korraldasime Tartus 17. septembril 1989. aastal seminari „Kümme aastat kohaliku omavalitsuse ühistegevust“, kus osales ligi poolsada kohaliku omavalitsuse tegev- või endist poliitikut või ametnikku. Seminari avas siseminister Jüri Mõis. Ettekandega esines Euroopa Kohalike Omavalitsuste ja Regioonide büroo direktor Walter Wenzel. Eestipoolsed põhiettekanded tegid Sulev Lääne ja Sulev Mäeltsemees. Sõnavõttudega esinesid Jüri Allikalt, Ain Kalmaru, Jüri Võigemast,

Toomas Välimäe, Üllar Vahtramäe, Orm Valtson, Taivo Lõuk ja Andrus Ansip.

10. novembril 1989. aastal võeti vastu Kohaliku omavalitsuse aluste seadus ja kümne aasta möödumist sellest tähtpäevast tähistati ELL büroos seminariga, kus osales üle 20 Vanemate Kogu liikme (teiste hulgas haridusminister Tõnis Lukas, taastatud ELL juhatuse esimene esimees Toomas Mendelson jt).

10. detsembril 1989. aastal toimusid poole sajandi järel taas esimesed demokraatlikud kohaliku omavalitsuse volikogude (esialgu veel nimetusena kohalike nõukogude) valimised. Selle tähtpäeva märkimiseks toimus suurejoonelise üritusena tolleaegses Sakala keskuses (praegu Solaris) konverents, kus osales ligi 400 inimest. Konverentsi avas Riigikogu esimees Toomas Savi. PõhiettekanDED tegid Sulev Lääne ("Kohaliku omavalitsuse aluste seadus ja õiguslik areng") ning Sulev Mäeltsemees ("1989. aasta – esimesed vabad valimised"). Konverentsil osalesid ja esinesid tervituskõnedega Soomest Jussi-Pekka Alanen ja Heikki Telakivi. Tervitused olid saatnud mitme välisriigi kohaliku omavalitsuse liitude esindajad (nt Austria Linnade Liidu (Österreichischer Städtetag) peasekretär Erich Pramböck, Saksamaa Maaomavalitsuste Liidu (Deutscher Landkreistag) peasekretär Buckard von Hausen jt).

19. detsembril 2001. aastal korraldati AS Kalev (Tallinnas, Pärnu mnt 139) ruumes seminar "Kohalik omavalitsus ja ettevõtlus" ning tutvuti komplekkide ja martsipani tootmisega tehases (giid oli Kalevi staažikas töötaja ja Eesti martsipanimuuseumi asutaja Otto Kubo).

Meeldejäävate üritustena korraldati 2002. aastal väljasõit Kihnu ja 2004. aastal Vormsi saarele.

ELL Vanemate Kogu üritustest osavõtjaid oli alati ka EMOList ning 2003. aastal otsustati ELL Vanemate Kogu ümber nimetada Omavalitsusliitude Vanemate Koguks.

Omavalitsusliitude Vanematekogu (edaspidi Vanematekogu) statuut kinnitati üsna sarnasena ELL Vanemate Kogu statuudile. Selle kohaselt on Vanematekogu asutatud kohaliku omavalitsuse üksuste liitude ja kogu kohaliku omavalitsuse arengu huvides, aitamaks kaasa liitude ja kohaliku omavalitsuse traditsioonide ning järjepidevuse kujundamisele, samuti loomaks paremaid sidemeid erinevatel aegadel liitudes ja kohalikus omavalitsuses osalenute vahel. Vanematekogu asub Eesti Linnade Liidu juures ning juhindub oma tegevuses Eesti Vabariigi õigusaktidest, Liitude põhikirjadest ning statuudist, mis kinnitati üldkoosolekul 12. detsembril 2003. aastal.

Vanematekogu liige võib kirjaliku avalduse alusel olla üksikisik, kes on osalenud liitude või kohaliku omavalitsuse taasloomises või hilisemas tegevuses järgnevalt:

- 1) on olnud või on liidu juhatuse esimees või juhatuse liige;

- 2) on olnud vähemalt kolm aastat:
 - Linnade Päeva või Maapäeva liige;
 - linna, alevi, valla või maakonna volikogu liige;
 - linnapea, alevi- või vallavanem, maakonna volikogu poolt valitud maa-
vanem;
 - linna, alevi, valla või maakonna kohaliku omavalitsuse ametnik;
 - Liidu büroo ametnik.
 - 3) osalenud liitude või kohaliku omavalitsuse arendamises;
 - 4) on muul viisil aidanud kaasa liitude või kohaliku omavalitsuse taas-
loomisele või arendamisele – Vanematekogu või tema Eestseisuse kutsel.
 - Vanematekogu võib kutsuda oma liikmeks ka liitude või kohaliku
omavalitsuse arendamisele kaasa aidanud välisriigi kodanikke.
- Vanematekogu asutajaliikmeteks loetakse Eesti Linnade Liidu Vanema-
tekogu asutajad ajavahemikust 28.02.1997–30.05.1997;
- Vanematekogu moodustab Eestseisuse ja vajadusel teisi institutsioone.
- Vanematekogu liikmeks saadakse Eestseisusele esitatava kirjaliku avalduse
alusel või Eestseisuse kutsel. Kutsutud liige loetakse Vanematekogusse vastu-
võetuks tema nõusoleku andmise päevast.
- Vanematekogust lahkumiseks esitab liige Eestseisusele kirjaliku aval-
duse. Liige loetakse lahkunuks avalduse esitamise päevast.

Vanematekogu liikme õigused:

- 1) osaleda Vanematekogu, tema Eestseisuse ja teiste institutsioonide
tegevuses;
- 2) valida ja olla valitud Eestseisusse ja teistesse Vanematekogu institut-
sioonidesse;
- 3) teha ettepanekuid Vanematekogu tegevusega seonduvates küsimustes;
- 4) saada informatsiooni Vanematekogu, tema Eestseisuse ja teiste insti-
tutsioonide tegevuse kohta;
- 5) saada Eestseisuse ettepanekul soodustusi osalemiseks Vanematekogu
poolt korraldatavatel või kaasosalusel läbiviidavatel üritustel ja projektides;
- 6) lahkuda omal soovil Vanematekogust.

Vanematekogu liikme kohustused:

- 1) toetada Liitude ja kohaliku omavalitsuse arengut;
- 2) järgida ja propageerida Vanematekogu tegevuse eesmärke ja põhimõt-
teid;
- 3) täita Eestseisuse ja teiste Vanematekogu institutsioonide ülesandeid ja
neist vajadusel anda aru;
- 4) järgida Vanematekogu statuuti.

Vanematekogu rahalised ja materiaalsed vahendid moodustuvad liitude eelarvetest, liikmete toetustest, sponsorsummadest ja teistest allikatest.

Omaavalitsusliitude ühise Vanematekogu esimesi suuremaid üritusi toimus 12. detsembril 2003. aastal Tallinnas Maailmakaubanduse Keskuses (WTC), kus korraldati konverents „Kümme aastat Kohaliku omavalitsuse korralduse seadust – kuidas edasi?“. Ettekannetega esinesid Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne, Kalle Jürgenson, Igor Ligema, Jaan Pöör. Lisaks meetustele Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ettevalmistamisest ja eesmärkidest oli oluliseks teemaks KOKS uus kontseptsioon.

17. veebruaril 2005. aastal toimus I Valdade ja Linnade Päevade raames hotelli „Olümpia“ Konverentsikeskuses ka Vanematekogu nõupidamine, kus osales 22 Vanematekogu liiget. Muuhulgas kerkis seal üles küsimus ka ühise üleriigilise omavalitsusliidu moodustamisest, mis nüüd ilmselt 2018. aastal realiseerub. Rõhutagem siinkohal, et liitude ühine Vanematekogu oli moodustatud juba kaks aastat varem – 2003. aastal. Samal 17.02.2005 nõupidamisel arutati ka Vanematekogu Eestseisuse ettepanekut koostada ja avaldada kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende liitude ajalugu kaardistav kogumik. Eesmärgiks seati kohaliku omavalitsuse taastamise järgse aja kaardistamine tegevuste kaupa – Koostöökogu läbirääkimised Vabariigi Valitsuse delegatsiooniga, seisukohad, rahvusvaheline tegevus, kodumaised sündmused jne. Plaaniti sellise ülevaatekogumiku avaldamist üleriigiliste omavalitsusliitude koostööna iga viie aasta järel. Moodustati toimetuskolleegium koosseisus S. Mäeltsemees, S. Lääne, T. Kirss, J. Võigemast, K. Roots ja S. Ludvig. Ühest küljest kurvastavalt, aga teisest küljest rõõmustavalt – lõpuks ometi! on see kirjutus siinkohal tosin aastat tagasi kavandatud kogumikus.

Väiksematest üritustest korraldati näiteks 30. mail 2005. aastal ELL büroos kõigest umbes tunniajaline koosviibimine, et märkida ära ELL taastamise 25. aastapäeva. Suurema üritusena korraldas Vanematekogu aga nädalapäevad hiljem – 10.-11. juunil 2005. aastal seminari Võrumaal Kütiorus „Kohalikud omavalitsused – esimene aasta Euroopa Liidus“.

Järgneval perioodil on Vanematekogu korraldanud üritusi koos MTÜ Klubi Poliseaga.

Kohalike omavalitsuste riiklik majanduskontroll – Riigikontrolli järelevalve kohalike omavalitsuste üle

Airi Mikli

Riigikontrolli kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör Airi Mikli on töötanud Riigikontrolli kohaliku omavalitsuse auditi osakonnas 2006. aastast, aastast, 2007 on ta olnud osakonna peakontrolör.

Taustaks

Põhiseadus näeb ette Riigikontrolli kui sõltumatu majanduskontrolli tegeva riigiorgani. Riigikontroll on loodud selleks, et anda kindlustunne, et avalikku raha ja vara kasutatakse heaperemehelikult ega raisata. Kuni 1. jaanuarini 2006 hõlmas Riigikontrolli järelevalve kohaliku omavalitsuse üle vaid omavalitsuste valduses olevat riigivara ja riigieelarvest saadud sihtotstarbelist raha, seejärel Riigikontrolli tegevuspiire laiendati. Möödunud aastal möödus 10 aastat, kui Riigikontrollil on õigus ja kohustus auditeerida ka kohaliku omavalitsuse munitsipaalvara.

Munitsipaalvara kontrollimine välise kontrollija ja riigiorgani poolt põhjustas elavat arutelu, kui Riigikogu 2005. aastal seadusemuudatust menetles, ning andis võimaluse seaduse rakendamisel mõne aasta möödudes seda kohustus jätkata.¹³⁹ Pikema ajaloolise vaate huvides tuleb märkida, et tegelikult oli kohaliku omavalitsuse kontrollimine Riigikontrolli poolt Riigikogus arutlustemaks juba tunduvalt varem, aastal 1937. Samas arutluse põhisisu oli siiski jäänud samaks: kas riik võib kohalikke omavalitsusi kontrollida, kas lisaks riigi antud raha kontrollimisele võib kontrollida ka omavalitsuste enda raha ja vara kasutamist ning kas selle õiguse andmine riigiorganile riivab omavalitsuse autonoomiat. Jätan käesolevas artiklis arutelu kulgemise täpselt kajastamata, sest seda on varem põhjalikult käsitleanud Mihkel Oviir,

139 Tallinna Linnavalikogu taotlus tunnistada kehtetuks riigikontrolli seaduse § 7 lõike 1 punkt 3, § 7 lõige 2 ja § 7 lõige 2¹, RKPJKo, 19.03.2009, 3-4-1-17-08.

riigikontrolör aastatel 2003–2013.¹⁴⁰ Kordan vaid eesmäärke, mille täitmiseks Riigikontrolli pädevust kohalike omavalitsuste munitsipaalvara auditeerimisele 2006. aastal laiendati: aidata avalikus sektoris kaasa kontrolli tugevdamisega vara õiguspärase kasutamise üle ja vähendada korrupsiooniriske.

Riigikontrolli pädevuse laienemine tõi kaasa põhjalikud muudatused ka Riigikontrolli töökorralduses. Kohalike omavalitsuste auditeerimiseks loodi uus osakond, mis alustas komplekteeritud meeskonnaga sisulist tööd juba 2006. aasta veebruari alguses. Olgu siinkohal nimetatud, et osakonna töö käivitaja ja esimene peakontrolör oli Krista Aas, nüüdne kõrge politseiametnik. Tõsi, osakonna nimi ei kõlanud 10 aastat tagasi nii nagu praegu – kohaliku omavalitsuse auditi osakond. Nimelt olid 2006. aastal Riigikontrolli osakonnad nummerdatud ja omavalitsuste kontrollimisega tegelev osakond kui viimati loodu nimetati V osakonnaks. Osakonna nimetus seoti auditeeritava valdkonnaga 2009. aastal ja see oli positiivne muutus, sest esmane nimetus põhjustas Riigikontrolli partnerite seas nii segadust kui ka hämmeldust, nüüdne nimi võimaldab asjahuvilistel kohaliku omavalitsusega seotud probleemide korral lihtsamini kontakti leida.

Riigikontrolli kui põhiseadusliku institutsiooni peamised väärtused on professionaalsus ja sõltumatus. See tähendab, et Riigikontrolli audiitoritel on põhjalikud teadmised nii auditeeritava valdkonna kui ka auditeerimise kohta, lisaks peab iga kontrollimine toimuma neutraalselt, olema objektiivne ega tohi olla kallutatud poliitilistel, isiklikel ega muudel motiividel. Kuigi riik ja kohalik omavalitsus kui avaliku sektori osad toimivad suure osas sarnaste põhimõtete alusel, on kohaliku omavalitsuse tegevuses siiski sedavõrd palju eripärast, et asjatundjate leidmine, kes suudaksid omavalitsuse tegevust kõrgel professionaalsel tasemel kontrollida, oli ja on väga raske. Seda enam, et 2006. aastal tuli leida inimesed, kes tunneksid hästi kohalikke omavalitsusi ja hakkaksid tegema häid auditeid, väljastpoolt Riigikontrolli. Kui osakonna planeerimise käigus oli ka hüpoteetilist hirmu audiitorite võimaliku poliitilise tausta suhtes, siis päriselus sedasorti probleeme ei siis ega ka hiljem ei ole kunagi ette tulnud. Eelkõige kohaliku omavalitsuse tegevusele suunatud auditeid on Riigikontrolli ligi sadakonnast töötajaist teinud 12 kuni 15 inimest, seejuures jätkavad kümme aastat tagasi alustanute ligi pooled seda tööd siiani.

Valdade ja linnade auditeerimine

140 Kättesaadav internetist Mihkel Oviir. Extension of the National Audit Office's Powers to Audit of Local Governments: Limitation or Constitutional Protection of Local Democracy?, *Juridica International*, 2007, No. 2, pp. 116-124.

Valdade ja linnade auditeerimise võib jagada laias laastus kaheks: institutsiooni- ja sisemise auditeerimise (nt „Kohhta-Järve linna sisekontrollisüsteem ja majandustegevus 2006. aastal“, 2008)¹⁴¹, kus uuritakse ühe omavalitsuse sisekontrollisüsteemi toimimist (sh raamatupidamise korraldust, tehingute seaduslikkust, dokumentide avalikustamist); ning konkreetse valdkonna probleeme käsitlevateks audititeks ja -ülevaadeteks (nt haridus, sotsiaalhoolekanne, ruumiline planeerimine, ehitus ja teehoid), milles analüüsitakse 10–15 valla ja linna tegevust valitud valdkonnas ning selgitatakse leitud vigade põhjusi (nt „Lasetaiakohtade kättesaadavus valdades ja linnades“, 2015)¹⁴². Üks audit kestab keskmiselt 10 kuud.

Riigikontroll on alates 2006. aastast teinud kohalikele omavalitsustele suunatuks ligi 75 erinevat tööd, nendele lisanduvad Riigikontrolli muud auditid riigiasutuste tegevuse kohta, millel võib olla kokkupuuteid ka kohalike omavalitsustega (nt „Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkus“, 2010; „Riigi tegevus soojusvarustuse jätkusuutlikkuse tagamisel“, 2011).^{143, 144}

Auditite käigus on audiitorid külastanud peaaegu kõiki rohkem kui 200 valda ja linna. Enim auditeeritud omavalitsused on praeguseks Tallinna linn ning Audru, Harku ja Rae vald. Kuid on ka auditeid, kus probleemist teravikliku ülevaate saamiseks on tulnud võtta vaatluse alla kõik vallad ja linnad. Näiteks majanduskriisi aasta 2009 tõi kaasa vajaduse uurida valdade ja linnade finantsvõimekuse probleeme ning tulude vähenemise mõju omavalitsuste tegevusele. Selle auditi tulemusel selgus, et võrreldes 2008. aastaga oli omavalitsuste hulk, kelle kulud ületasid tulusid, kasvanud lausa kahekordselt (2009. aastal olid 45%-l omavalitsustest kulud suuremad kui tulud).¹⁴⁵ Osakonna tegevuse algusaasta üheks mahukamaks, kõiki valdu ja linnu puudutanud tööks võib pidada auditit, mille eesmärk oli kõigi omavalitsuste majandusaasta aruande info esituse ja vormistuse nõuete hindamine. Kahjuks leidis Riigikontroll sel korral, et mitte ühegi valla ega linna majandusaasta aruanne ei vastanud täielikult nõuetele.

141 Kättesaadav Riigikontrolli kodulehelt <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2024/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>.

142 Kättesaadav Riigikontrolli kodulehelt <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2272/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>.

143 Kättesaadav Riigikontrolli kodulehelt <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2164/Area/15/language/et-EE/Default.aspx>.

144 Kättesaadav Riigikontrolli kodulehelt <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2169/Area/4/language/et-EE/Default.aspx>.

145 Kättesaadav Riigikontrolli kodulehelt <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2130/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>.

Kokkuvõtlikult võib läbi aastate kohalike omavalitsuste auditites käsitletud teemad jagada järgmiselt:

- sisekontroll,
- finantsjuhtimine ja raamatupidamisarvestus,
- varad ja investeringud,
- avalike teenuste pakkumine,
- omavalitsuste järelevalvetegevus,
- omavalitsuse suhted riigiga.

Riigikontrolli järeldused kohalike omavalitsuste auditeerimisest

Alustanud 2006. aastal audititoimingutega valla- ja linnavalitsustes, selgus üsna pea, et Riigikontroll ei pruugi olla nende kõige oodatum külaline. Samas on artikli autoril audiitorina meelde jäänud mitu juhtumit, kus omavalitsusametnik oli Riigikontrolli audiitoriga suheldes algul kidakeelne, kuid see möödus kiiresti, kui välja tulnud kitsaskohad sõbralikult lahti seletada. Sellele järgnes ametniku innukas ja siiras soov muidki asju korda teha, mis väljendus selles, et ta esitas audiitorile rohkem küsimusi, kui audiitor ise auditeeritavalt küsida tahtis või audiitori sõltumatust arvestades vastata sai. Miks? Sest omavalitsusametnikul lihtsalt ei ole olnud võimalust kelleltki nõu küsida. Arusaadavalt on selline olukord iseloomustanud eelkõige väiksemaid kohalikke omavalitsusi. See on ka põhjus, miks Riigikontroll on auditeerimiseks valinud alati väga erinevaid omavalitsusi – suuri ja väikesi, rikkaid ja vaeseid, Põhja- ja Lõuna-Eestist, mandrilt ja saartelt, käinud nii laevaga Ruhnul kui ka hõljukiga Piirisaarel. Me saime aru, kui ülioluline on, et Riigikontrolli mõju ja innustus asju parandada oleks silmast silma tajutatav ka igas väiksemas Eestimaa kohas.

Teine järeldus, mida me esimeste aastate järel tegime, oli see, et ühe omavalitsuse audititest ei tohi loota ühiskonnas suuremaid muutusi, ei saa loota, et omavalitsused õpivad teise õppetundidest. Samas näitasid auditid sageli, et vigu teevad küll omavalitsused, kuid veelgi olulisemana tulid sageli välja vead süsteemis, mida parandada saaks vaid riigiasutused. Sai selgeks, et enne asjad paremuse poole ei liigu, kui valdkondade korraldus, aga ka riigiasutuste suhtumine oluliselt ei muutu. Pean silmas omavalitsuste tegevusvaldkondadega seotud ministeeriumide koordineerimata samme, seda, et igaühel on oma reeglid, samuti kohalike omavalitsuste paremat kaasamist riigi otsuste ettevalmistamisse ning panustamist nõu ja juhendamisega seal, kus vaja.

Kohalike omavalitsuste auditites tehtud soovitusel, nende täitmine ja Riigikontrolli auditite mõju

Majanduskontrolli käigus leitud puuduste kohta ei tee Riigikontroll auditeeritutele kohustuslikke ettekirjutusi ega saa rakendada muid sanktsioone. Riigikontrolli töö n-ö viljaks on kontrolliaruanne, mis sisaldab tähelepanekuid, hinnanguid, soovitusi puuduste kõrvaldamiseks, seejuures pea-

miseks „sanktsiooniks” on väärjuhtude avalikustamine. Milline on seejuures Riigikontrolli auditite mõju? Kuidas seda mõõta ja mõju kasvatada? Need on küsimused, mis on Riigikontrolli töös tähtsaimad.

Selge on see, et kui aruanne on saanud kaante vahele ja kodulehele välja pandud, siis on tehtud vaid osa Riigikontrolli tööst. Olulisemad probleemid tuleb viia Riigikoguni, aga ka avalikkuse ette. Tähtis on, et Riigikontrolli tähelepanekud mitte üksnes ei algataks diskussiooni, vaid viiks probleemide lahendamiseni. Selleks koondatakse olulisemad probleemid Riigikontrolli iga-aastasesse ülevaatesse Riigikogule, mille kohta riigikontrolör Riigikogu ees ka ettekande teeb. Riigikogu komisjoni avalikud istungid, kus kõiki kontrolliaruandeid arutatakse, on interneti kaudu igähele jälgitavad. Lisaks tutvustatakse Riigikontrolli tähelepanekuid asjassepuutuvatele huvirühmadele ja avalikkusele meedia vahendusel ja silmast silma kokkusaamistel. Kohalikke omavalitsusi silmas pidades tehakse seda regulaarselt omavalitsuste aasta tippüritusel – valdade ja linnade päeval –, aga sageli ka maakondades kohapeal.

Kohalikke omavalitsusi puudutavates auditites leitud vigade põhjuseks on sageli lüngad kohalike omavalitsuste ametnike teadmistes või oskustes, mis ei ole tingitud kuidagi sellest, et nad oleksid riigiametnikest rumalamad, vaid sellest, et väikeses omavalitsuses on ühel ametnikul tulnud pidada üheksat ametit korraga. Seetõttu on Riigikontroll näiteks paljudel puhkudel soovitanud teha omavalitsustel koostööd, kui iga ameti jaoks pole võimalik spetsialisti palgata, riigiasutustel teha aga omavalitsustele suunatud koolitusi ning korraldada juhendamist.

Üldistatult peame Riigikontrolli kohaliku omavalitsuse valdkonna soovitustest olulisemateks soovitusteks neid, mis eeldavad muudatusi omavalitsuse korralduses või arengus (nt kohalike omavalitsuste ülesannete ja rahastamise üle vaatamine, haldusreform). Selliseid soovitusi mahub ühte aastakümnesse ligikaudu 200, kuid vähemalt teist samapalju on soovitusi tehtud konkreetsele vallale või linnale mõne oma tegevuse parandamiseks. Lisaks põhimõttelistele probleemidele kohalike omavalitsuste arengus on Riigikontroll teinud soovitusi ka üksikute seadusemuudatuste või lihtsalt töökorralduse kohta.

Näiteks pidades silmas nii avalike teenuste kättesaadavust, mugavust kui ka e-teenuste pakkumist, võib ühe lahendamist vajava probleemina välja tuua riiklike registrite ja andmekogudega seonduva. Lõppkokkuvõttes ei peaks inimest huvitama, kust jookseb piir riigi või omavalitsuse pakutava teenuse vahel, millal tuleb andmeid esitada selleks riigile, millal omavalitsusele. Korra avalikule võimule esitatud andmetest peaks piisama, et inimene saaks teenusepakujaga oma asjad aetud. Selleks oleks vaja, et kõik riigi registrid jagaksid oma infot turvaliselt, vajaduse piires ja kasutajasõbralikult, et ka

omavalitsustel oleks neid kasutades võimalik oma ülesandeid hõlpsalt täita. Selle teemaga on Riigikontroll juba aastaid erinevates auditites tegelenud, ja kui algul ei soovinud riigiasutused probleemi tunnistada, siis ajapikku on muudatusi samm-sammult ette võetud, olukord on läinud mugavamaks ja turvalisemaks, kuigi teha on veel väga palju.

Kuna soovitude täitmist pole võimalik hinnata vahetult pärast auditi lõppu, jälgib Riigikontroll probleemide lahendamist vahel aastaid. Kokkuvõtvalt võib öelda, et valdav osa Riigikontrolli soovitudest täidetakse, kuigi harvad pole juhtumid, kus soovitude adressaat algul probleemi eitab. Enim kohalikke omavalitsusi puudutavates auditites riigiasutustele tehtud soovitusi on täitmata regionaalministri ning majandus- ja kommunikatsiooniministri valitseda olevates valdkondades.

Sadade soovitude tegemise kõrval peab artikli autor oluliseks, et Riigikontrolli analüüsides on selgelt ilmnenu ka tõsiasi, et aastaid suuremate muutusteta püsinud kohalikud omavalitsused ei saanud neile pandud ülesannetega hakkama, sest riik lükkas haldusreformi üha edasi. Riigikontrollil on hea meel, et on saanud anda oma panuse 2017. aasta haldusreformi kavandamisse. Soovime oma tegevusega aidata kaasa sellele, et uued omavalitsused saaksid tugevaks ja suudaksid täita neile pandud ülesandeid ning et riik ja omavalitsused teeksid head koostööd.

Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2013

Rivo Noorkõiv

alates 1998 Geomedia konsultant ja juhatuse esimees.

Külalislektor Tallinna Pedagoogikaülikoolis.

Täiendanud ennast USAs, Soomes ja Rootsis.

Aastast 2002 teadusmagister inimgeograafia erialal.

Kaja Ristmäe

Alates 2008 oktoobrist Geomedia projektijuht

1. Sissejuhatus

Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia avaldab kohaliku omavalitsuse võimekuse indeksi (KOV-võimekuse indeks) andmed alates 2009. aastast. Selle töö tulemusena on kohalike omavalitsusüksuste kohta loodud ühtsetest andmedefinitsioonidest lähtuv andmekogu, mis hõlmab aastaid 2005–2013. Käesolev KOV-võimekuse indeksi aruanne iseloomustab KOV indeksi väärtusi perioodi 2010–2013 kohta ning indeksi väärtuste võrdlust ja analüüsi perioodide 2006–2009 ja 2010–2013 lõikes.

2013. aasta oktoobris toimunud kohalike omavalitsuste volikogude valimistulemuste väljakuulutamise järgselt ühines/liitus 18 omavalitsusüksust ja moodustati seitse uut valda: Audru, Hiiu, Kose, Lääne-Nigula, Lüganuse, Põlva ja Viljandi. Kärdla, Põlva ja Püssi linna baasil loodi asustusüksusena vallasisene linn. Kohalike omavalitsuste koguarv vähenes 226-lt 215-ni.

KOV-võimekuse indeksi komponentide loetelu ja definitsioonid on esitatud töö lisa (Lisa 1). Võrrelduna eelmiste aastatega on kohaliku omavalitsuse võimekuse ühe komponendi – kohaliku omavalitsuse organisatsioon – mõõtmiseks tehtud ühe näitaja osas muudatus, mille põhjuseks on 2013. aasta suvel riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registri põhimääruse tehtud muudatus (vt peatükk 3). Uued arvutused sisaldavad tagasiarvestust kõigi eelnevate aastate kohta.

KOV-võimekuse indeksi väärtuste arvutamine teostatakse aasta lõpu andmete seisuga ning seega on 2013. aasta KOV-võimekuse indeksis arvatud väärtused 215 omavalitsusüksuse kohta.

Töö tulemused on kasutamiseks ennekõike kohalike omavalitsuste ametnikele, kes valitud statistiliste näitajate aegreal saavad analüüsida oma omavalitsusüksuses toimunud arenguid ja tulemusi võrrelda teiste kohalike omavalitsustega.

2. Kohaliku omavalitsuse üksuste olemus ja võimekus

KOV-võimekuse indeksi koostamisel on esmalt tarvilik määratleda see, mis on kohaliku omavalitsuse üksuste olemus, ning see, mida mõistetakse nende võimekuse all.

Kõige üldisema definitsiooni alusel on KOV-üksused korporatsioonid, mis ühendavad territoriaalsel printsiibil (registreeritud) elanikke, aga ka nende poolt loodud organisatsioone, ja toimub ühine kohaliku elu korraldamine¹⁴⁶. Seega saab eristada kahte peamist KOV-üksuste dimensiooni. Esiteks KOV-üksused kui territoriaalsed üksused, milleks Eestis on vallad ja linnad. Siin on oluline võimekus, mis tuleneb territooriumist ja korporatsiooni liikmetest – elanikest ja nende poolt moodustatud kõikvõimalikest organisatsioonidest, ühendustest, võrgustikest. Teiseks on KOV-üksused valitsemis- ja haldamisstruktuurid, mille võimekus väljendub kõige olulisemalt autonoomses esindusdemokraatias, kohaliku elu korraldamise võimes ja avalike teenuste osutamises.

KOV-võimekuse indeksis võetakse mõlemat KOV-üksuste dimensiooni arvesse võrdses ulatuses. Kummaski eristatakse kolm indeksi komponenti, seega kokku kuus KOV-võimekuse komponenti. KOV-üksuse kui territoriaalset üksuse võimekuse mõõtmisel kasutatakse lisaks otseselt definitsioonist tulenevale komponendile (A1 – Rahvastik ja maa) veel kohaliku majanduse (A2) ja elanikkonna heaolu (A3) kui valdade linnade võimekuse kõige olulisemaid aspekte iseloomustavaid komponente. Omavalitsuse poolt kirjeldatakse läbi valitsemise, haldamise ja teenuste osutamise organisatsioonilise võimekuse (B1), kohaliku omavalitsuse finantsvõimekuse (B2) ja kohalike avalike teenuste osutamise võimekuse (B3).

146 Haljaste, K.-L., Keskspaik, A., Noorkõiv, R., Pirso, A., Sepp, V. (2007). Arengukaval põhinev kohaliku omavalitsuse arendustegevus. Arengukava kui Euroopa Liidu struktuuritoetuste aruka kasutamise eeldus. Tartu–Tallinn: Geomedia OÜ

Tabel 1. KOV-üksuste võimekuse indeksi komponendid

KOV-üksuste olemus	Defineeriv komponent	Iseloomustavad komponendid	
Territoriaalne üksus (linnad ja vallad)	A1 Rahvastik ja maa	A2 Kohalik majandus	A3 Elanikkonna heaolu
Omavalitsemine	B1 Kohaliku omavalitsuse organisatsioon	B2 Kohaliku omavalitsuse finantsolukord	B3 Kohaliku omavalitsuse teenused

Võimekuse all mõistetakse KOV-võimekuse indeksi koostamisel mõõtu, mis näitab subjekti võimete summat (potentsiaali) midagi ära teha. Võimekus võib väljenduda absoluutse kvantitatiivse võimekusena. On ilmne, et näiteks 400 tuhat inimest on valdaval osal juhtudest võimelised rohkemat ja paremini midagi ära tegema kui 900 inimest. Võimekus võib tuleneda üksuse või süsteemi mitmekesisusest. Võib eeldada, et mitmekesisuse majandusega ettevõtlus on võimeline rohkem ja stabiilsemalt töökohti pakkuma ning kohalike eelarvete tulusid looma. Võimekus võib olla seotud subjekti struktuursete omadustega, näiteks territoriaalse üksuse rahvastikstruktuuriga. Samuti võib võimekust hinnata suhtelisena, jagatuna süsteemi või üksust moodustavate „ühikute“ arvuga.

Kõik need võimekuse mõõduid leiavad alljärgnevalt KOV-üksuste võimekuse komponentide kirjeldamisel kasutatust. Indeksi näitajate valikul tehakse valik erinevat tüüpi võimekuste vahel, lähtudes vastava komponendi sisulisest tõlgendusest. Näiteks elanikkonna heaolu käsitletakse üsna loomulikult läbi elanike ning tulenevalt kasutatakse selle komponendi kirjeldamisel üksnes suhtelise võimekuse näitajaid. Kohaliku majanduse iseloomustamisel täiendab suhtelise võimekuse näitajaid ka mitmekesisust iseloomustav näitaja.

Eesti linnade ja valdade võimekus väljendub samaaegselt nii kohaliku omavalitsemist kujundavates eeldustes (nn haldussuutlikkus) kui ka selle valitsemise üldisemates tulemustes kohaliku omavalitsuse territooriumil. Viimasel juhul mõõdetakse võimekust kaudselt – saavutatud tulemused ei saa olla nõrgemad kui KOV-üksuse suhteline võimekus, küll võib aga võimekus ületada konkreetsel aastal või ajavahemikul saavutatud tulemusi.

Võimekuse mõiste ei sisalda kohaliku omavalitsuse üksuse ja kohalike teenuste kvaliteedi ning valitsemise ökonoomsuse näitajaid. Samuti ei arvestata linnade ja valdade sellisel hindamisel kohaliku omavalitsemise vajaduste poolt ning tulenevalt ka võimekuse (haldussuutlikkuse) ja vajaduste omavahelist suhet.

KOV-võimekuse indeksi meetodikaga seonduvaid küsimusi on üksik-ajalikumalt käsitletud Statistikaameti kogumikus „Linnad ja vallad arvu-des 2009“ ilmunud artiklis „Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks: meetodika ja tulemused, 2005–2008“. Heameel on märkida, et KOV-võimekuse indeksi näitajaid kasutati Eesti ja Rootsi kohalike oma-valitsuste võrdleval analüüsil, mille tulemused avaldati Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia ja Sweco Eurofutures ühises trükises „Kohalike omavalitsuste võrdlusatlas. 12 Eesti ja Rootsi pilti“¹⁴⁷.

3. Kohaliku omavalitsuse võimekuse indeksi arvutamise reeglid ja muu-tused meetodikas võrreldes varasemaga

KOV-võimekuse indeksi komponendid ja näitajad on toodud lisa 1.

KOV-võimekuse indeksi arvutamisel alustatakse üksikute indikaatorite väärtustest. Iga indikaatori väärtuste alusel järjestatakse kohaliku omavalit-suse üksused ning vastavalt positsioonile paremusjärjestuses antakse neile punktid. Punktide suurus sõltub kohaliku omavalitsuse üksuste arvust. 226 üksuse puhul tulenes viimasel kohal paikneva üksuse punktide täpne suu-rus arvutuskäigust 1 (viimase koha eest) $\times 100 / 226$ (üksuste üldine arv) = 0,4425. Selliselt anti punkte 2006–2009 aastate kohta. 2013. aastal saab kõige parema väärtusega üksus vastava indikaatori eest 100 punkti ning nõr-gim 0,4651 punkti. Kuna indikaatorite järgupunktide väärtused perioodil 2006–2009 jäid vahemikku 100–0,4425 ja perioodil 2010–2013 vahemikku 100–0,4651, on samade positsioonide järgupunktide väärtused erinevatel perioodidel pisut erinevad: näiteks 10. positsioon sai vastavalt arvutuskäi-gule perioodil 2006–2009 96,0 järgupunkti, perioodil 2010–2013 95,8 järg-punkti.

Juhul kui indikaatorite väärtused on täpselt sama suured ning üksused jagavad positsiooni (nt. 6.-12.), siis saavad kõik need üksused parima posit-siooni (6.) punktid.

KOV-võimekuse indeksi optimaalseks mõõtmisperioodiks on 4 aastane ulatus, kuna selliste arvutuste tulemused on vähemtundlikud üksiksündmus-test tulenevate kõikumiste suhtes aastate lõikes, kuid võimaldavad samadel alustel toimuvate KOV-võimekuse mõõtmiste läbiviimisel näidata ka trende. Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse hindamise aluseks käesolevas töös on näitajate väärtused perioodide 2006–2009 ja 2010–2013 kohta. Järgneva ülevaate ja analüüsi tarbeks on väärtused ja neile vastavad järgupunktid arvu-tatud ka aastate 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 ja 2013

147 Noorkõiv, R., Johansson, U. (2013). Kohalike omavalitsuste võrdlusatlas. 12 Eesti ja Rootsi pilti. Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia ja Sweco Eurofutures

kohta eraldi. See võimaldab hinnata lühiajalisi ja keskpika perioodi jooksul toimunud muutusi KOV-üksuste suhtelise võimekuse tasemes.

Üksikute indikaatorite järgupunktide keskmistamisel on saadud kuue kohaliku omavalitsuse võimekuse komponendi indeksi väärtused ning nende keskmistamisel kohaliku omavalitsuse võimekuse üldindeks. Kõik need on sarnaselt üksikutele indikaatoritele arvatud aastate 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 ja 2013 kohta eraldi ning nelja aasta keskmistena ajaperioodide 2006–2009 ja 2010–2013 lõikes.

Ühinenud omavalitsusüksuste puhul on perioodi 2010–2013 keskmiseks näitajaks võetud 2013. aasta näitaja. See annab ühinenud kohalikele omavalitsustele teatud eelise, kuid omavalitsuste ühinemisel on tekkinud uued kohaliku omavalitsuse üksused, mille kohta ühinenud üksuste varasemate aastate andmete kasutamine ja keskmistamine on ebakorrekne ning osadel juhtudel, näiteks KOV organisatsiooni kirjeldavana, ka eksitav.

KOV-võimekuse indeksi väärtuste arvutamisel on ühe KOV-võimekuse komponendi näitaja osas, võrreldes varasemate aastatega, tehtud muudatus. Komponendis „kohaliku omavalitsuse organisatsioon“ on näitaja „linna- ja vallavalitsuste ametiasutuste ja hallatavate asutuste koosseis“ asendatud näitajaga „linna- ja vallavalitsuste hallatavate asutuste arv“. Muudatus on seotud 2013. aastal riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registri põhimääruse tehtud muudatusega, mis näeb ette, et asutused ei ole enam kohustatud esitama registrile koosseisu andmeid. Seetõttu puuduvad alates 2013. aastast riiklikul registril andmed kohalike omavalitsuste hallatavate asutuste koosseisu kohta. Muutusega seotud näitaja osas tehti ümberarvutused kõike aastate lõikes.

4. Kohaliku omavalitsuse võimekus Eesti linnades ja valdades

Perioodi 2010–2013 kohta arvatud KOV-võimekuse indeksi väärtused varieeruvad kohalike omavalitsuse lõikes 82,5 punktist kuni 16,7 punktini (Lisa 2). Suurim on indeksi väärtus Rae vallal (82,5), järgnevad Viimsi vald (81,3), Harku vald (80,3) ja Tallinna linn (78,5). KOV-võimekuse indeksi esikümnes on peale Tallinna ja selle naaberomavalitsuste lisaks veel Ülenurme vald, Tartu linn ja Kuressaare linn. Perioodil 2006–2009 hoidis Rae vald teist positsiooni Viimsi valla järel, Tallinna linn jäi kolmandale kohale. Perioodil 2010–2013 on Rae vald hõivanud esimese koha tänu suurele järgupunktide summale valdkonnas „KOV finantsolukord“ (78,2 punkti); Viimsi valla ja Tallinna linna järgupunktide arv on selles valdkonnas märksa tagasihoidlikum, vastavalt 63,0 ja 48,5.

Võrreldes aastaid 2010–2013 perioodi 2006–2009 tulemustega tõusis esikümnesse ühinenud Kose vald ja välja langes Keila linn.

Tabel 2. KOV-võimekuse TOP 10, 2010–2013 ja 2006–2009

2010–2013			2006–2009		
Koht pingereas	KOV üksus	Järgu-punktid	Koht pingereas	KOV üksus	Järgu-punktid
1	Rae vald	82,5	1	Viimsi vald	84,0
2	Viimsi vald	81,3	2	Rae vald	82,1
3	Harku vald	80,3	3	Tallinna linn	81,8
4	Tallinna linn	78,5	4	Saku vald	80,4
5	Saue linn	78,2	5	Jõelähtme vald	78,9
6	Kose vald	77,9	6	Tartu linn	78,6
7	Jõelähtme vald	76,7	7	Harku vald	78,2
8	Saku vald	76,0	8	Saue linn	77,4
9	Tartu linn	75,0	9	Kuressaare linn	76,2
10	Kuressaare linn	74,2	10	Keila linn	74,3

Kõige madalam on indeksi järgupunktide väärtus Õru vallas jäädes eelviimasel kohal asuva Peipsiääre valla tasemest maha 6,8 punkti võrra.

Tabel 3. KOV-võimekuse alumine TOP 10, 2010–2013 ja 2006–2009

2010–2013			2006–2009		
Koht pingereas	KOV üksus	Järgu-punktid	Koht pingereas	KOV üksus	Järgu-punktid
206	Torgu vald	30,2	217	Põdrala vald	29,6
207	Piirissaare vald	30,1	218	Piirissaare vald	29,4
208	Lohusuu vald	30,0	219	Torgu vald	29,3
209	Meeksi vald	29,4	220	Taheva vald	29,2
210	Alajõe vald	28,4	221	Mustjala vald	28,8
211	Karula vald	27,3	222	Mõisaküla linn	27,7
212	Tootsi vald	26,9	223	Lohusuu vald	27,1
213	Põdrala vald	23,8	224	Alajõe vald	23,6
214	Peipsiääre vald	23,5	225	Peipsiääre vald	23,3
215	Õru vald	16,7	226	Õru vald	14,1

Vastavalt arvutusmeetoodikale, sõltub järgupunktide väärtus kohalike omavalitsuste arvust: KOV-võimekuse indeksi näitajate (kokku 29 näita-

jat jagatuna kuue komponendi vahel) järgupunktid perioodil 2006–2009 olid vahemikus 100–0,44 ning perioodil 2010–2013 vahemikus 100–0,47. Seega on ka KOV-võimekuse indeksi koondnäitaja järgupunktide varieeruvus erinev: perioodil 2010–2013 on järgupunktid vahemikus 82,5–16,7 ja perioodil 2006–2009 vahemikus 84,0–14,1.

KOV-võimekuse indeksi väärtusi perioodide 2006–2009 ja 2010–2013 löikes võrreldes on Eesti omavalitsussüsteemis KOV-võimekuse loode-kagu suunaline polariseerumise asendunud põhja-lõuna suunalise eristumisega. Ülekaalukalt enim kõrgema KOV-võimekuse indeksi väärtusega omavalitsusüksusi asub jätkuvalt Harjumaal, hästi positsioneeruvad Raplamaa ja Järvamaa. Võrreldes varasema perioodiga on oma positsiooni võimekuse indeksis parandanud Hiiumaa, aga ka Lääne- ja Ida-Virumaa. Valdav osa madalama võimekuse indeksi väärtusega omavalitsusüksustest paikneb jätkuvalt Kagu-Eestis (Valga- ja Põlvamaa), Tartumaal ja Saaremaal. KOV indeksi väärtused on madalad kohalikes omavalitsustes Peipsi ääres ja Eesti maismaapiiri aladel.

Vaadeldes eraldi alla 5000 elanikuga KOV-üksusi juhivad pingerida 2013. aastal ühinenud vallad: Hiiumaa vald ja Lüganuse vald. Üldises pingereas asub veidi vähem kui 5000 elanikuga Hiiumaa vald 14. kohal ja 3200 elanikuga Lüganuse vald 16. kohal. Järelduste tegemisel tuleb arvestada, et kõigi 2013. aastal ühinenud valdade puhul on andmed ainult sama aasta kohta, mis eristab neid ülejäänud kohalike omavalitsuste kohta arvutamisel kasutada olnud andmete osas.

Tabel 4. KOV-võimekuse TOP 10 alla 5000 elanikuga KOV-üksustes, 2010–2013 ja 2006–2009

Koht	2010–2013			2006–2009		
	KOV üksus	Järgupunktid	Koht pingereas	KOV üksus	Järgupunktid	Koht pingereas
1	Hiiumaa vald	71,6	14	Otepää vald	69,3	17
2	Lüganuse vald	69,1	16	Tõrva linn	66,7	25
3	Kiili vald	67,1	19	Raasiku vald	63,8	32
4	Lääne-Nigula vald	65,8	23	Imavere vald	63,6	33
5	Vinni vald	65,8	24	Põltsamaa linn	63,3	34
6	Põltsamaa linn	65,6	27	Toila vald	63,1	36
7	Otepää vald	65,4	29	Padise vald	63,0	37
8	Jõgeva vald	64,6	34	Kernu vald	62,3	40
9	Sõmeru vald	63,5	37	Kiili vald	61,8	42
10	Toila vald	61,8	39	Sõmeru vald	61,7	43

Alla 2000 elanikuga KOV-üksustest on üldpingereas parimal 40. kohal Vihula vald, kellele järgnevad Kaiu (41. koht) ja Emmaste (43. koht) vallad.

Tabel 5. KOV-võimekuse TOP alla 2000 elanikuga KOV-üksustes, 2010–2013 ja 2006–2009

Koht	2010–2013			2006–2009		
	KOV üksus	Järgu-punktid	Koht pingereas	KOV üksus	Järgu-punktid	Koht pingereas
1	Vihula vald	61,3	40	Imavere vald	63,6	33
2	Kaiu vald	61,2	41	Padise vald	63,0	37
3	Emmaste vald	61,1	43	Albu vald	61,5	45
4	Kihnu vald	60,5	47	Emmaste vald	60,8	49
5	Noarootsi vald	59,9	49	Vigala vald	59,6	54
6	Albu vald	59,3	52	Kõue vald	59,4	56
7	Väätsa vald	57,8	60	Kaiu vald	59,0	59
8	Paide vald	57,0	65	Järva-Jaani vald	57,9	64
9	Imavere vald	56,7	66	Paide vald	57,2	68
10	Padise vald	56,4	69	Noarootsi vald	57,1	69

KOV-võimekus sõltub tugevalt KOV-üksuse elanike arvust, mis osaliselt tuleneb ka indeksi aluseks olevast võimekuse määratlusest, mis sisaldab ka absoluutset võimekust (vt. pkt. 2). Elanike arvu suurusgruppide löikes on 2013. aasta lõpu seisuga kõige enam (33,5%) 1000–2000 elanikuga omavalitsüksusi, teisel kohal (18,6%) on alla 1000 elanikuga omavalitsused. Perioodide 2006–2009 ja 2010–2013 võrdluses on Eestis alla 1000 elanikuga omavalitsuste osakaal suurenenud 2,8% võrra, 1000–2000 elanikuga omavalitsuste osakaal on sama suurusjärgu võrra vähenenud. Pisut on muutunud suurusgruppi 3000–4000 ja 4000–5000 kuuluvate omavalitsüksuste osakaal – 3000–4000 elanikuga omavalitsuste osakaal on 1,5% vähenenud, 4000–5000 elanikuga omavalitsuste osakaal on samas suurusjärgus suurenenud.

KOV-võimekuse indeksi väärtus suureneb KOV-üksuste suurusrühmade löikes, suurim indeksi väärtus on suurusgrupis 15 000–19 999 (68,5). Elanike arvuga 20 000 ja enam KOV-üksuste rühmas keskmine indeksi väärtus enam ei suurene, vaid pisut langeb. Suhteliselt suur järgupunktide väärtuse tõus (6,6) on 4000–5000 elanikuga omavalitsüksustes, alates 4000 elaniku piirist allapoole toimub indeksi keskmise väärtuse suhteliselt järsk langus suurusrühmades. Perioodil 2006–2009 näitasid suurusgruppide löikes suurimat järgupunktide tõusu kohalikud omavalitsused elanike arvuga

5000–10000, sellest suurema elanike arvuga KOV-üksuste rühmades keskmine indeksi väärtus oluliselt ei paranenud, alla 5000 elanikuga linnades ja valdades langes indeksi keskmine väärtus märgatavalt.

Perioodil 2010–2013 ei ole nii selgelt jälgitav 5000–10000 elanikuga omavalitsuste järgupunktide suhteliselt hüppeline tõus, nii nagu see toimus perioodil 2006–2009. Tõenäoliselt on see mõjutatud asjaolust, et perioodide võrdluses on omavalitsuste arv suurusgruppides muutunud – 5000–10000 elanikuga omavalitsuste arv on vähenenud ja elanike arvuga 4000–5000 omavalitsuste arv suurenenud.

KOV-võimekuse indeksi järgupunktide väärtus on tugevalt seotud töökohtade arvuga KOV-üksuses: mida enam on kohalikus omavalitsuses tegutsevad tööandjad loonud sinna töökohti, seda suurem on keskmine järgupunktide summa. Perioodil 2010–2013 kasvab järgupunktide keskmine väärtus töökohtade arvu igas järgmises suurusgrupis peaaegu proportsionaalselt ligikaudu 7 järgupunkti võrra. See tugev seos näitab, et töökohtade arv mõjutab oluliselt kõiki KOV-võimekuse indeksi näitajaid, mida on kuues komponendis kokku on 29. Töökohtade olemasolu ja hea tööjõud on ühed kesksed näitajad kohalike omavalitsuste võimekuse seisukohalt. Linnade ja valdade võimekuse kasvatamine ettevõtluse alase tegevuse suunal on üks võtmetegureid, et pidurdada regionaalse arengu tasakaalustamatust riigis. Hari tud elanikud ja tugevad ettevõtted üle kogu riigi on regionaalarengu põhijõud, panustades väärtusloomesse, mis on kasuks ühiskonnale tervikuna.

Eesti inimvara raportis¹⁴⁸ eristatakse ääremaastuvaid valdu, ääremaastumisriskiga valdu ja selliseid valdu, mille keskus on linnadega küll hästi ühendatud, kuid mille üksikud osad (kandid) on väga hõredalt asustatud ja halvasti kättesaadavad. Ääremaastumise tunnuseks loetakse rahvastiku kahanemine kas viimase 50 aasta jooksul vähemalt poole võrra või alates 2000. aastast keskmiselt vähemalt 1% aastas. Selle definitsiooni alusel on 2014. aastal ääremaaks 46 maavalda, kus elab kokku 53 000 inimest (3,9% rahvastikust). Ääremaastumisriskiga kohalike omavalitsustena määratletakse omavalitsusüksused, kus elanike tihedus jääb alla 8 in/km² või mille kaugus suuremast keskusest on üle 50 km. 2014. aastal on selliseid KOV-üksusi Eestis 57 kokku 93 000 inimesega (6,9% rahvastikust). Võrreldes ajavahemikku 2010–2013 perioodiga 2006–2009 on elanike arv ääremaalistes ja ääremaastumise riskiga omavalitsustes kokku vähenenud 0,4% võrra, samal ajal kui mitteääremaalistes omavalitsustes on elanike arv 0,7% võrra suurenenud.

Andmed näitavad, et üldtendentsina KOV-võimekus väheneb sõltuvalt KOV-üksuse ääremaastumise tasemest (joonis 2.). Ääremaaliste valdade

148 Eesti inimvara raport (IVAR): võtmeprobleemid ja lahendused 2010. Eesti Koostöö Kogu

keskmine KOV-võimekuse indeksi väärtus on perioodil 2006–2009 väiksem 16,7 punkti võrra võrreldes mitte-ääremaaliste omavalitsusüksustega. Aastatel 2010–2013 on ääremaaliste ja mitte-ääremaaliste omavalitsusüksuste keskmine KOV-võimekuse punktide vahe 15,6.

Vaadeldes KOV-võimekust lühiajalises perspektiivis, vaid 2013. aasta andmetele tuginedes, on suurim KOV-võimekuse indeksi väärtus Rae vallas, järgnevad Harku vald ja Jõelähtme vald. Võrrelduna aastate 2012, 2011 ja 2010 tulemustega tõuseb esikümnesse Kose vald vald.

Tabel 6. KOV-võimekuse TOP 10, 2013, 2012, 2011 ja 2010 aasta.

KOV üksus	Koht pingereas 2013	Järgu-punktid 2013	Koht pingereas 2012	Järgu-punktid 2012	Koht pingereas 2011	Järgu-punktid 2011	Koht pingereas 2010	Järgu-punktid 2010
Rae vald	1	82,0	1	84,2	1	84,3	2	81,8
Harku vald	2	79,5	2	81,2	3	81,2	3	80,6
Jõelähtme vald	3	79,2	6	78,3	7	76,9	10	72,6
Viimsi vald	4	78,8	3	80,9	2	81,4	1	84,5
Tallinna linn	5	77,0	5	79,6	4	79,3	4	79,9
Saue linn	6	76,8	4	79,8	6	78,8	6	78,1
Saue vald	7	74,4	8	75,9	9	74,2	15	70,0
Saku vald	8	73,8	7	78,2	5	79,0	7	75,9
Kose vald	9	73,6	13	72,5	16	68,3	22	67,6
Tartu linn	10	73,4	10	75,3	8	75,6	8	75,7
Ülenurme vald	11	71,8	9	75,9	11	72,6	9	75,5
Kuressaare linn	12	71,1	11	73,3	10	73,5	5	79,7

Kõrgemaid punkte saanud omavalitsusüksuste kohad on aastatel 2006–2013 püsinud küllaltki lähedasel tasemel. Kaheksa 2013. aasta seisuga kümne esimese sekka kuulunud KOV-üksusest ei ole alates 2006. aastast esikümnest välja langenud – Rae vald, Viimsi vald, Harku vald, Tallinna linn, Saue linn, Saku vald, Jõelähtme vald, Tartu linn. Järgupunktide väärtused neis üksustes on jäänud kõigil aastatel 67 ja 85 järgupunkti vahele. Esikümnest on aastatel 2006–2013 välja langenud Kuressaare linn ja Keila linn, asemele on tõusnud Saue vald ja Kose vald. Tallinna linnapiirkond ja regionaalkeskus Tartu on

kõrgema KOV-võimekuse indeksi väärtusega omavalitsusüksused. Siiski on näha, et Tartul on raske oma positsiooni säilitada.

Madalaima KOV-võimekuse indeksi väärtusega üksuste seas on kolm kohalikku omavalitsust, kes on aastate 2006–2013 arvestuses püsinud alumises TOP 10-s: Peipsiääre vald, Põdrala vald ja Öru vald. Võrreldes aastatega 2006–2012 on 2013. aasta järjestuses alumisse TOP 10 lisandunud Koonga ja Mustjala vald. Lohusuu vald ja Taheva vald, kes aastatel 2006–2012 kuulusid samuti alumisest TOP 10, on 2013. aasta seisuga tõusnud kõrgemale positsioonile.

Tabel 7. KOV-võimekuse alumine TOP 10, 2013. a.

Koht pingereas	KOV üksus	Järgupunktid
206	Koonga vald	33,2
207	Mustjala vald	32,2
208	Torgu vald	32,0
209	Karula vald	31,6
210	Piirissaare vald	30,3
211	Alajõe vald	28,8
212	Peipsiääre vald	27,3
213	Tootsi vald	27,3
214	Põdrala vald	24,2
215	Öru vald	18,5

Kuna 2013. aastal omavalitsusüksuste arv vähenes 226-lt 215-ni, ei ole positsioonid KOV-võimekuse pingereas perioodidel 2006–2009 ja 2010–2013 otseselt võrreldavad: näiteks mõlemal perioodil viimaseks jäänud Öru valla positsioon paranes arvutuslikult 11. koha võrra, jäädes 2006–2009 kohale 226 ja 2010–2013 kohale 215. Kuid üldistavalt võib öelda, et muutused KOV-võimekuse pingereas perioodide 2006–2009 ja 2010–2013 võrdluses on suure osas tingitud omavalitsusüksuste ühinemisest. Kuna üle poolte ühinenud kohalikest omavalitsustest kuulus alla 2000 elanikuga omavalitsusüksuste suurusgruppi, siis statistiliselt parandasid oma positsiooni just selle suurusrühma KOV-üksused. 2000–5000 ja 5000–10000 elanikuga suurusgruppi kuuluvad KOV-üksused säilitasid arvestusliku keskmise koha, üle 20 000 elanikuga KOV-üksused suurusrühma arvestuslik keskmine koht pisut langes.

Üksikute KOV-võimekuse komponentide lõikes näitavad KOV-üksused erinevaid tulemusi. Perioodil 2010–2013 kuulub komponendi „Rahvastiku ja maa“ esikümnesse lisaks pealinnapiirkonna omavalitsusüksustele veel Ülenurme vald, Tartu vald, Kehtna vald ja Kuressaare linn, esikohal on Maardu

linn. Võrreldes perioodiga 2006–2009 on esikümnest välja langenud Narva linn, Saue vald ja Viimsi vald, asemele on tulnud Ülenurme vald, Tartu vald ja Kehtna vald. Kõikides esikümne kohalikes omavalitsustes on suhteliselt kõrge rahvastiku taastootmispotentsiaal (23,5%–26%), Maardu linn hoiab esikohta tänu stabiilsele rahvaarvule ja väiksele ülalpeetavate määrale (alla 35%). Viimsi valla esikümnest väljalangemise põhjuseks on kõrge ülalpeetavate määr (53,0%). Tuleb jälgida, kas kõrge ülalpeetavate määr tuleneb kõrge laste või eakate arvust, mis rahvastikutaaste seisukohalt on mõistagi erinevad olukorrad.

Tabel 8. KOV-võimekuse TOP 10 komponendis „Rahvastik ja maa“, 2010–2013 ja 2006–2009

Koht	Periood 2010–2013		Periood 2006–2009	
	KOV-üksus	Järgupunktid	KOV-üksus	Järgupunktid
1	Maardu linn	95,2	Maardu linn	98,1
2	Jöelähtme vald	90,0	Rae vald	94,9
3	Tallinna linn	87,1	Jöelähtme vald	92,7
4	Ülenurme vald	86,7	Viimsi vald	91,1
5	Tartu vald	85,9	Harku vald	90,3
6	Harku vald	85,8	Saue vald	89,6
7	Rae vald	85,1	Tallinna linn	89,0
8	Kehtna vald	84,7	Narva linn	88,9
9	Kiili vald	84,5	Kuressaare linn	88,5
10	Kuressaare linn	84,3	Kiili vald	88,3

Kohaliku majanduse edetabelit juhib Tallinn. Pealinnalähedaste valdade kõrval on perioodil 2010–2013 esikümnes ka kolm maakonnakeskust – lisaks Tallinnale Tartu linn, Jõhvi ja Hiiu vald. Tallinna linn hoiab esikohta tänu jätkuvalle töökohtade kasvule ja kõrgele töökoha keskmisele väärtusele. Võrreldes perioodiga 2006–2009 on esikümnesse kerkinud Saue linn ja Harku vald, välja on langenud Kuressaare linn ja Pärnu linn - põhjuseks töökoha keskmise väärtuse liiga aeglane kasv võrreldes teiste esikümnesse kuuluvate omavalitsusüksustega.

Tabel 9. KOV-võimekuse TOP 10 komponendis „Kohalik majandus“, 2010–2013 ja 2006–2009

Koht	Periood 2010–2013		Periood 2006–2009	
	KOV-üksus	Järgupunktid	KOV-üksus	Järgupunktid
1	Tallinna linn	97,1	Tallinna linn	98,7
2	Rae vald	97,0	Rae vald	95,4
3	Saku vald	93,7	Viimsi vald	94,4
4	Viimsi vald	93,0	Tartu linn	93,3
5	Saue linn	91,3	Saku vald	92,5
6	Tartu linn	90,3	Kärdla linn	91,5
7	Saue vald	89,4	Kuressaare linn	91,3
8	Harku vald	88,6	Pärnu linn	91,3
9	Jõhvi vald	87,0	Saue vald	91,3
10	Hiiu vald	86,2	Jõhvi vald	91,2

Elanikkonna heaolu esikümme koosneb peamiselt Harjumaa omavalitsusüksustest. Parimat kohta teistest maakondadest omab Vihula vald, mis on pingereas esikümne hulgas tänu kõrgele tööhõivele, madalale registreeritud töötuse määrale (3,1%) ja tagasihoidlikule toimetulekutoetuste mahule. Kiili vald on perioodi 2010–2013 arvestuses esikohale tõusnud tänu kõrgele tööhõivele ja Eesti madalaimale registreeritud töötuse määrale (2,1%).

Tabel 10. KOV-võimekuse TOP 10 komponendis „Elanikkonna heaolu“, 2010–2013 ja 2006–2009

Koht	Periood 2010–2013		Periood 2006–2009	
	KOV-üksus	Järgupunktid	KOV-üksus	Järgupunktid
1	Kiili vald	98,3	Saue linn	97,6
2	Viimsi vald	95,2	Saku vald	96,5
3	Saku vald	94,3	Viimsi vald	94,7
4	Harku vald	94,3	Aegviidu vald	93,0
5	Aegviidu vald	94,1	Harku vald	92,8
6	Rae vald	93,7	Saue vald	90,5
7	Saue linn	93,4	Kiili vald	90,0
8	Vihula vald	92,9	Jõelähtme vald	87,8
9	Raasiku vald	90,0	Raasiku vald	86,8
10	Koigi vald	89,0	Kuusalu vald	86,7

Kohaliku omavalitsuse organisatsiooniga seotud võimekus on suurim Tallinna linnal, kus on kõrge kohalikku volikogusse kandideerimise aktiivsus, palju KOV-hallatavaid asutusi ja suur munitsipaalühingute arv. Esikümnesse kuuluvad linnad ja vallad Eesti erinevatest piirkondadest. Võrreldes perioodiga 2006–2009 on esikümnest välja jäänud Ida-Virumaa linnad: Sillamäe, Kohtla-Järve ja Narva.

Tabel 11. KOV-võimekuse TOP 10 komponendis „KOV organisatsioon“, 2010–2013 ja 2006–2009

Koht	Periood 2010–2013		Periood 2006–2009	
	KOV-üksus	Järgupunktid	KOV-üksus	Järgupunktid
1	Tallinna linn	95,7	Viimsi vald	89,3
2	Viimsi vald	90,0	Võru linn	88,1
3	Harku vald	86,3	Sillamäe linn	86,8
4	Kose vald	85,6	Tallinna linn	83,0
5	Jõhvi vald	85,1	Kohtla-Järve linn	82,3
6	Jõgeva vald	85,0	Jõgeva vald	82,2
7	Võru linn	84,0	Paldiski linn	80,9
8	Rae vald	83,7	Tõrva linn	80,7
9	Paldiski linn	82,9	Jõhvi vald	80,6
10	Saue vald	82,6	Narva linn	80,6

Kohaliku omavalitsuse finantsolukorra edetabeli eesotsas asuvad põlevkivi piirkonna vallad, mille eelarve tulude poolt suurendab olulisel määral eelarvesse laekuv ressursimaks. Esikohal on Mäetaguse vald. Linnadest on kõrgemal 29. kohal Saue linn. Ruhnu ja Kihnu vallad on pingereas kõrgetel kohtadel, kuna puhastatud eelarve maht elaniku kohta on neis omavalitsusüksustes märkimisväärselt suur ja võlakooormus madal. Kõikidel esikümnesse kuuluvate kohalikel omavalitsustel on märkimisväärne investeeringute maht elaniku kohta ja omafinantseerimise võimekus.

Tabel 12. KOV-võimekuse TOP 10 komponendis „KOV finantslokkord“, 2010–2013 ja 2006–2009

Koht	Periood 2010–2013		Periood 2006–2009	
	KOV-üksus	Järgu-punktid	KOV-üksus	Järgu-punktid
1	Mäetaguse vald	99,7	Mäetaguse vald	99,6
2	Illuka vald	99,4	Illuka vald	98,6
3	Kihnu vald	95,3	Maidla vald	96,3
4	Vastseliina vald	91,3	Kihelkonna vald	89,1
5	Kohtla-Nõmme vald	89,8	Ruhnu vald	83,7
6	Ruhnu vald	88,8	Kihnu vald	83,4
7	Lüganuse vald	86,8	Noarootsi vald	82,4
8	Noarootsi vald	84,3	Surju vald	81,8
9	Rakke vald	84,1	Kõpu vald	80,2
10	Tudulinna vald	82,7	Vastseliina vald	79,5

Kohalike omavalitsuste teenuste osutamise võime esikümnes on Hiiu-maa, Ida-Virumaa, Põlvamaa, Võrumaa ja Harjumaa maakonnakeskused. Kõrgemat kohta omab Põltsamaa linn, kus on suur sotsiaalsete- ja vaba aja teenuste mitmekesisus. Hariduse-, sotsiaal- ja vaba aja valdkonna märkimisväärne rahastamine on esikümnesse toonud Järvakandi valla.

Tabel 13. KOV-võimekuse TOP 10 komponendis „KOV teenused“, 2010–2013 ja 2006–2009

Koht	Periood 2010–2013		Periood 2006–2009	
	KOV-üksus	Järgu-punktid	KOV-üksus	Järgu-punktid
1	Põltsamaa linn	81,7	Paide linn	83,3
2	Hiiu vald	80,9	Põlva linn	82,0
3	Jõhvi vald	78,8	Tartu linn	81,8
4	Järvakandi vald	78,1	Tallinna linn	81,8
5	Tartu linn	78,0	Vastseliina vald	80,9
6	Kose vald	77,2	Pärnu linn	80,5
7	Põlva vald	77,2	Järvakandi vald	79,2
8	Võru linn	77,0	Võru linn	78,8
9	Tallinna linn	76,9	Jõhvi vald	78,5
10	Tõrva linn	76,4	Viljandi linn	77,3

5. Kohaliku omavalitsuse võimekus 2013. aastal ühinenud omavalitsustes

Eestis on toimunud kohalike omavalitsuste vabatahtlikud ühinemised alates 1996. aastast, kui Halinga valla ja Pärnu-Jaagupi valla baasil moodustati uus Halinga vald. Sellele järgnes 1998. aastal Abja valla ühinemine Abja-Paluoja linnaga ja uue Abja valla moodustamine. 1998. aastal moodustati 14 omavalitsusüksuse ühinemisel 7 kohalikku omavalitsust ja 2002. aastal 11 kohaliku omavalitsuse ühinemisel 5 omavalitsusüksust. Enim ühinemisi toimus 2005. aastal – 22 kohaliku omavalitsuse ühinemisel moodustati 8 omavalitsusüksust. 2009. aastal toimus Vändra valla ja Kaisma valla liitumine, mille tulemusena jäi alles Vändra vald.

2013. oktoobris kohalike omavalitsuste volikogude valimistega ühines 18 omavalitsust, mille tulemusena moodustati 7 uut omavalitsusüksust:

- Kose ja Kõue vald Harjumaal, mille liitumisel tekkis Kose vald;
- Paistu, Pärsti, Saarepeedi ja Viiratsi vald Viljandimaal, mille ühinemisel tekkis Viljandi vald;
- Lavassaare ja Audru vald Pärnumaal, mille tulemusena tekkis Audru vald;
- Oru, Risti ja Taebbla vald Läänemaal, mille ühinemisel tekkis Lääne-Nigula vald;
- Põlva linn ja Põlva vald Põlvamaal, mille ühinemisel tekkis Põlva vald;
- Kärdla linn ja Kõrgessaare vald Hiiumaal, mille ühinemisel tekkis Hiiu vald;
- Lüganuse vald, Maidla vald ja Püssi linn Ida-Virumaal, mille ühinemisel tekkis Lüganuse vald.

KOV-võimekuse indeksi väärtused näitavad, et kõik 2013. aastal ühinenud omavalitsusüksused parandasid oma positsiooni KOV-võimekuse indeksi tabelis. Indeksi kohtade osas peab arvestama, et 2013. aastal on kohalikke omavalitsusi võrreldes 2012. aastaga vähem, mis tähendab, et 2013. aastal on kõikidel kohalikel omavalitsustel eelmise aastaga võrreldes kõrgem positsioon. Samuti ei ole otseselt võrreldavad 2012 ja 2013 järgupunktide väärtused, kuna vastavalt meetodikale, sõltub järgupunktide väärtus omavalitsuste arvust. Kuid on märkimisväärne, et 18-st ühinenud kohalikust omavalitsusest üle poolte parandasid KOV-võimekuse indeksis oma positsiooni enam kui 100 koha võrra. Kõige suurema tõusu KOV-võimekuse indeksi pingereas tegid Püssi linn (198. kohalt 23. kohale) ja Lavassaare vald (222. kohalt 52. kohale).

Tabel 14. 2013. aastal ühinenud omavalitsused KOV-võimekuse indeksi pingereas 2012, 2013, 2010–2012

KOV 2012	Koht 2012	Järgupunktid 2012	Koht 2010–2012	Järgupunktid 2010–2012	KOV 2013	Koht 2013	Järgupunktid 2013
Kose vald	13	72,5	13	68,7	Kose vald	9	73,6
Kõue vald	53	59,7	60	57,8			
Paistu vald	128	49,8	146	46,7	Viljandi vald	24	65,5
Pärsti vald	69	57,1	88	54,6			
Saarepeedi vald	94	53,5	108	51,7			
Viiratsi vald	81	55,3	90	54,2	Audru vald	52	59,0
Lavassaare vald	222	28,9	219	30,6			
Audru vald	62	58,3	100	52,7			
Oru vald	146	47,3	140	47,2	Lääne-Nigula vald	30	63,9
Risti vald	163	45,1	164	44,0			
Taebla vald	105	52,5	93	53,5	Põlva vald	15	68,0
Põlva linn	19	67,2	15	67,9			
Põlva vald	152	46,0	157	45,1	Hiiumaa vald	16	67,5
Kärdla linn	44	61,1	49	59,5			
Kõrgessaare vald	140	48,5	154	45,3	Lüganuse vald	23	65,6
Lüganuse vald	127	50,0	135	48,3			
Maidla vald	126	50,0	101	52,5			
Püssi linn	198	38,9	184	42,0			

KOV-võimekuse indeksi komponentide lõikes suurenes ühinenud omavalitsusüksuste keskmine järgupunktide väärtus kõige enam valdkondades „Rahvastik ja maa“ ning „KOV organisatsioon“.

Indeksi näitajate analüüsi põhjal ühinenud omavalitsusüksustes suurenes järgupunktide väärtus komponentide lõikes üldjuhul tasemeni, mis iseloomustas kõige kõrgemate järgupunktidega kohalikku omavalitsust, kuid suurim järgupunktide väärtuse kasv toimus erinevates valdkondades. Seega ei saa omavalitsusüksuste ühinemisel eitada piirkondlikke eripärasid ühinemise tulemusena kujunevale omavalitsusüksuse võimekusele.

Neljas omavalitsusüksuses oli suurim järgupunktide kasv valdkonnas „Rahvastik ja maa“ (Viljandi, Lääne-Nigula, Põlva ja Hiiumaa vald). Kose ja

Kõue valla liitumisel suurenes enim järgupunktide väärtus valdkonnas „KOV organisatsioon“, Audru ja Lavassaare valla ühinemisel valdkonnas „KOV finantsolukord“. Ühinenud Lüganuse vallas suurenes järgupunktide väärtus märkimisväärselt nii valdkonnas „KOV organisatsioon“ kui „KOV finantsolukord“.

KOV-võimekuse indeksi abil saab iseloomustada ühinenud omavalitsusüksuste järgupunktide muutusi ka pikemas ajalises perspektiivis. Võrreldes 2005. aastal ühinenud omavalitsusüksuste järgupunktide muutumist perioodidel 2006–2009 ja 2010–2013 ülejäänud kohalike omavalitsustega näeme, et ühinenud kohalike omavalitsuste järgupunktid on mõlemal perioodil summeeritult kõrgemad.

Ühinenud kohalike omavalitsuste järgupunktid on märkimisväärselt kõrgemad ka valdkondades „KOV organisatsioon“, „KOV teenused“ ja „Rahvastik ja maa“, vähem „Majandus“. Valdkonnas „Heaolu“ on ühinenud omavalitsuste järgupunktid jäänud teiste omavalitsusüksuste järgupunktile alla. Kui ühinenud omavalitsuste järgupunktid perioodil 2006–2009 valdkonnas „Finantsolukord“ olid samuti teistest kohalikest omavalitsustest madalamad, siis perioodil 2010–2013 on olukord paranenud ja ühinenud omavalitsusüksused on saavutanud väikese edumaa.

Konkreetsed omavalitsusüksusi iseloomustades näeme, et KOV-võimekuse indeksi tabelis asusid perioodil 2006–2009 kolm ühinenud omavalitsusüksust kõrgel positsioonil: Kuusalu vald, Türi vald ja Jõhvi vald vastavalt 21., 23. ja 24. kohal. Madalamatele kohtadele jäid Saarde vald (106. koht) ja Tamsalu vald (118. koht). Perioodil 2010–2013 toimusid pingereas järgmised muudatused: Kuusalu, Türi, Jõhvi ja Väike-Maarja vald säilitasid kõrge koha, kusjuures Kuusalu valla positsioon pisut langes, Jõhvi vallal koht paranes (17. koht). Suure-Jaani vald on kahe perioodi võrdluses teinud läbi kõige suurema tõusu (91. kohalt 54. kohale), sellest väiksema tõusu on teinud Tamsalu vald. Esialselt positsioonilt allapoole langesid Saarde vald ja Tapa vald.

Tabel 15. 2005. aastal ühinenud omavalitsused KOV-võimekuse indeksi pingereas 2006–2009 ja 2010–2013

KOV 2005 enne ühinemist	KOV 2005 peale ühinemist	Koht 2006–2009	Järgupunktid 2006–2009	Koht 2010–2013	Järgupunktid 2010–2013
Jõhvi linn	Jõhvi vald	24	67,7	17	68,5
Jõhvi vald					
Kuusalu vald	Kuusalu vald	21	68,5	28	65,5
Loksa vald					
Kilingi-Nõmme linn	Saarde vald	106	52,1	124	47,2
Saarde vald					
Tali vald					
Suure-Jaani linn	Suure-Jaani vald	91	54,3	54	59,1
Suure-Jaani vald					
Olustvere vald					
Vastemõisa vald					
Tamsalu linn	Tamsalu vald	118	50,6	100	51,9
Tamsalu vald					
Tapa linn	Tapa vald	74	56,2	110	50,2
Lehtse vald					
Saksi vald					
Türi linn	Türi vald	23	68,1	22	65,9
Türi vald					
Kabala vald					
Oisu vald					
Väike-Maarja vald	Väike-Maarja vald	48	60,8	46	60,8
Avanduse vald					

KOV-võimekuse indeksi komponentide põhise ülevaate 2005. aastal ühinenud omavalitsusüksuste lõikes annab joonis 17. Analüüs näitab, et Tapa vallas on kõigis kuues KOV-võimekuse komponendis toimunud järgupunktide vähenemine. Kolmel omavalitsusüksusel – Kuusalu vald, Saarde vald ja Tamsalu vald – on KOV-võimekuse indeksi järgupunktid vähenenud viies komponendis ning suurenenud ühes komponendis. Igal kohalikul omavalitsusel erinevas valdkonnas: Jõhvi vallas, Suure-Jaani vallas ja Väike-Maarja vallas on õnnestunud enamuses valdkondades järgupunkte veelgi suurendada. Seega on arengud komponentide lõikes toimunud eri suundades.

Eelnev näide annab alust väita, et kohalike omavalitsuste üksuste ühine-misprotsessi tulemustele on üheselt mõistetavat hinnangut keeruline anda. Osade indikaatorite muutus kohaliku omavalitsuse tasandil langeb kokku riigis toimuvate üldiste arengutega. Näiteks pole ükski 2005. aastal ühine-nud omavalitsusüksus suutnud peatada rahvaarvu vähenemist, Kohaliku omavalitsuse finantsvaldkonna komponendis on järgupunktide liikumine olnud omavalitsuseti nii kasvavas kui kahanevas suunas. Kindlasti on sel-les oma mõju 2008. aastal alanud majanduskriisil, millest taastumine on omavalitsuste lõikes toimunud erinevalt. Kohalike omavalitsuste ühinemiste tulemuste hindamise läbiviimine eeldab KOV-võimekuse indeksi eri indi-kaatorite ja komponentide süvaanalüüsi nii kohaliku omavalitsuse tasandil kui saadud tulemuste asetamist kohalike omavalitsuste ja riigi üldise arengu konteksti, mis ei ole käesoleva töö ülesanne.

Lisa 1. Kohaliku omavalitsuse võimekuse komponentide indikaatorid ja andmeallikad

1.1. Rahvastik ja maa

Komponent koosneb kahest absoluutse võimekuse ja kahest struktuurse võimekuse näitajast. Sisulises plaanis tähtsustatakse enam rahvastikku, mida kirjeldab kolm näitajat neljast.

Rahvastikuregistris registreeritud elanike arv

Definitsioon: Rahvastikuregistris registreeritud elanike arv järgmise aasta alguse seisuga. 2013. aasta rahvaarv on fikseeritud 01.01.2014. seisuga.

Andmeallikas: Rahvastikuregister

Elanike arv kirjeldab üksuse absoluutset võimekust.

Ülalpeetavate määr

Definitsioon: 0...14 ning 65 ja vanemate elanike arvu suhe 15–64-aas-taste elanike arvu. Järgupunktide arvutamisel võetakse aluseks indikaatori väärtuste pööratud järjestus.

Andmeallikas: Rahvastikuregister

Näitaja kirjeldab rahvastiku struktuurset hetkevõimekust, võttes eeldu-seks, et tööelised (15–64-aastased) elanikud on nõ. elujõulisem osa rahvas-tikust, jättes seejuures arvestamata nende elanike tegeliku sotsiaalse, majan-dusliku jms võime.

Rahvastiku taastootmispotentsiaal

Definitsioon: 15–49-aastaste naiste arv jagatuna elanike üldarvuga.

Andmeallikas: Rahvastikuregister

Struktuurne näitaja on üsna abstraktsel tasemel suunatud rahvastikusei-sundi tuleviku mõõtmisele, läbi ühe sündide arvu kujundava teguri kirjel-damise.

Maa summaarne maksustamishind

Definitsioon: maamaksuga maksustatava maa summaarne maksustamishind

Andmeallikas: Maksu- ja tolliamet

KOV-üksuse territooriumist tuleneva absoluutse võimekuse näitaja võtab arvesse nii üksuse territooriumi ulatust kui ka sellele antud ajahetkel ühiskonnas määratud väärtust.

1.2. Kohalik majandus

Kohalik majandus on samaaegselt nii valdade ja linnade võimekuse mõõt, kui ka eelduste looja kohaliku omavalitsemise teostamiseks. Kohaliku majanduse seisundit mõõdetakse majandusüksusi ja loodud töökohti iseloomustavate näitajate kaudu, kusjuures suurem kaal on suhtelist võimekust kirjeldavatel näitajatel.

Majandusüksuste arv 15-64 aastaste elanike kohta

Definitsioon: Statistikaameti statistilise profiili majandusüksuste arv korrutatuna 100-ga ning jagatuna 15-64 aastaste elanike arvuga. Statistiline profiil on majanduslikult aktiivsete üksuste kogum. Statistiline profiil moodustakse majandusüksuste statistilise registri andmete põhjal. Majandusüksuste statistiline register on loodud juriidiliste registrite – äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, maksukohustuslaste registri ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registri (RKOARR) – andmete alusel. Majandusüksusteks on füüsilisest isikust ettevõtjad, äriühingud, riigiasutused, kohaliku omavalitsuse asutused, mittetulundusühingud, sihtasutused. Üksused on jaotatud haldusüksustesse kontaktaadressi järgi.

Andmeallikas: Statistikaamet, Rahvastikuregister

Tööandjate poolt loodud töökohad 15-64 aastaste elanike kohta

Definitsioon: Isikute, kelle eest KOV-üksuses registreeritud tööandja deklareerib sotsiaalmaksu, arv jagatuna 15–64-aastase elanike arvuga.

Andmeallikas: Maksu- ja Tolliamet, Rahvastikuregister

Töökoha keskmine väärtus

Definitsioon: KOV-üksuses registreeritud tööandjate poolt deklareeritud sotsiaalmaksu summa jagatud isikute arvuga, kelle eest on KOV-üksuses registreeritud tööandja deklareerinud sotsiaalmaksu.

Andmeallikas: Maksu- ja Tolliamet

Majanduse mitmekesisus

Definitsioon: KOV-üksuses registreeritud eraõiguslike ühingute (äriühing, mittetulundusühing, sihtasutus) EMTAK tegevusalade gruppide arv 3-kohalise klassifikaatori alusel.¹⁴⁹

Andmeallikas: Äriregister

149 EMTAK klassifikaatorit muudeti 2008. aastal. Seni kasutatud EMTAK 2003 3-tase sisaldas 224, EMTAK 2008 272 gruppi.

1.3. Elanikkonna heaolu

Elanikkonna heaolu mõõdetakse üksnes suhtelistele näitajatele toetudes, kuna komponent on definitsiooni järgi seotud inimesega. Hinnatakse inimeste kui territoriaalsete üksuste olulisemate liikmete võimekust heaolu luua. Seoses omavalitsemisega on tegemist kaudsete näitajatega, mis ühelt poolt osundavad valitsemise pikemaajalistele mõjudele, teiselt poolt aga loovad tingimusi (nt. läbi elanike tulude) kohalikuks omavalitsemiseks. Mõõtmisobjektiks on elanike tulud, töökohtade olemasolu ja toimetulekuprob- leemid.

Elanikkonna keskmised tulud elaniku kohta

Definitsioon: Üksikisiku tulumaksuga maksustatud tulude (üksikisiku tulumaksu laekumised kohaliku omavalitsuse üksustele korrutatuna kohaliku omavalitsuse üksustele eraldatava osa määr) ning pensionite (vanaduspension, väljateenitud aastate pension, töövõimetuspension, muu pension) summa jagatuna elanike arvuga.

Andmeallikas: Maksu- ja Tolliamet, Sotsiaalkindlustusamet, Rahvastikuregister

Töökohtade arv 15-64 aastaste elanike kohta

Definitsioon: KOV-üksuses registreeritud isikute, kelle eest töödandjad deklareerivad sotsiaalmaksu, ning KOV-üksuses registreeritud FIE-de, kellel on sotsiaalmaksu määramised, arvu summa jagatud 15-64 aastaste elanike arvuga.

Andmeallikas: Maksu- ja Tolliamet, Sotsiaalkindlustusamet, Rahvastikuregister

Registreeritud töötute osakaal 15-64-aastastest elanikest

Definitsioon: Kuude lõikes registreeritud töötute keskmine arv aastas jagatuna 15-64-aastaste elanike arvuga (aasta lõpu seisuga). Järgpunktide arvutamisel võetakse aluseks indikaatori väärtuste pööratud järjestus.

Andmeallikas: Töötukassa, Statistikaamet, Rahvastikuregister

Toimetulekutoetuste maht elaniku kohta

Definitsioon: Riikliku toimetulekutoetuse summa jagatud elanike arv. Järgpunktide arvutamisel võetakse aluseks indikaatori väärtuste pööratud järjestus.

Andmeallikas: Sotsiaalministeerium, Statistikaamet, Rahvastikuregister

1.4. Kohaliku omavalitsuse organisatsioon

Komponenti mõõdetakse läbi rahva poolt demokraatlikel valimistel antud mandaadi suhtelise tugevuse ning KOV haldus- ja täitevstruktuuride absoluutse võimekuse.

Kohalikel valimistel osalemise aktiivsus

Definitsioon: Hääletanute arv jagatud valimisnimekirjadesse kantud isikute arv. Perioodi 2005–2008 iga aasta väärtused on arvutatud 2005. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste tulemuste alusel, perioodi 2009–2012 iga aasta väärtused on arvutatud 2009. aasta kohalike volikogude valimiste tulemuste põhisel.

Andmeallikas: Vabariigi Valimiskomisjon

Kohalikel valimistel kandideerimise aktiivsus

Definitsioon: Kohaliku omavalitsuse volikogusse kandideerijate arv jagatud kohtade arvuga volikogus. Perioodi 2005–2008 iga aasta väärtused on arvutatud 2005. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste tulemuste alusel, perioodi 2009–2012 iga aasta väärtused on arvutatud 2009. aasta kohalike volikogude valimiste tulemuste alusel.

Andmeallikas: Vabariigi Valimiskomisjon

Linna- ja vallavalitsuste hallatavate asutuste arv

Definitsioon: KOV hallatavate asutuste arv.

Andmeallikas: Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register

Munitsipaalosalusega eraõiguslike ühingute arv kohalikus omavalitsuses

Definitsioon: Munitsipaalosalusega eraõiguslike ühingute (sh ühised ühingud) arv. Ühiste ühingutena arvestatakse ka omavalitsusliitude ja teiste ühiste ühingute poolt asutatud ühinguid.

Andmeallikas: Saldoandmike infosüsteem

1.5. Kohaliku omavalitsuse finantsolukord

Komponenti kirjeldatakse läbi suhteliste ja struktuursete näitajate, võttes aluseks rahandusministeeriumi iga-aastase kohaliku omavalitsuse finantsnäitajate analüüsi tabelid.

Linna- või valla põhitegevuse tulude maht elaniku kohta

Definitsioon: Linna- või valla põhitegevuse tulude maht eurodes jagatud elanike arvuga sama aasta alguse seisuga.

Andmeallikas: Rahandusministeerium, Rahvastikuregister

Linna või valla võlakoormus

Definitsioon: KOV-üksuse konsolideerimisgrupi netovõlakoormus (KOF5). Järgupunktide arvutamisel võetakse aluseks indikaatori väärtuste pööratud järjestus.

Andmeallikas: Rahandusministeerium, Rahvastikuregister

Linna või valla põhivara elaniku kohta

Definitsioon: Kohaliku omavalitsuse omanduses oleva põhivara maksumus jagatud elanike arvuga sama aasta alguse seisuga.

Andmeallikas: Rahandusministeerium, Rahvastikuregister

Põhivara soetus elaniku kohta

Definitsioon: Kohaliku omavalituse eelarves investeeringud põhivarasse jagatud elanike arvuga sama aasta alguse seisuga.

Andmeallikas: Rahandusministeerium, Rahvastikuregister

Omafinantseerimise võimekus

Definitsioon: Tekkepõhine omafinantseerimise võimekuse koefitsient, mille arvutamisel jagatakse (a) omavalitsuse puhastatud eelarve (st tulud ilma sihtotstarbeliste eraldisteta), millele on liidetud saadud tulud kohalike teede hoiuks ning lahutatud tulud varade müügist, (b) tehtud kuludega, millest on maha arvestatud makstud intressid, tehtud investeeringud, sihtotstarbeliste eraldiste arvelt tehtud jooksvad kulud ning omavalitsuse sihtotstarbelised eraldised põhivara soetuseks.

Andmeallikas: Rahandusministeerium

1.6. Teenused

Teenuste osutamise võimet mõõdetakse neljas põhivaldkonnas, milleks on haridus, sotsiaalne kaitse ja tervishoid, vaba aeg ning majandus ja keskkonnakaitse. Iga valdkonna mõõtmine toimub ühe mitmekesisuse või absoluutse võimekuse ning ühe suhtelise võimekuse mõõdu kaudu. Mitmekesisust ja absoluutset võimekust kirjeldatakse läbi teenust osutavate asutuste või põhiteenuste olemasolu fikseerimise. Suhtelise võimekuse puhul iseloomustatakse valla- ja linnavalitsuste võimet teha kohalikust eelarvest kulutusi teenuste osutamiseks teenuse sihtrühma liikme kohta. Näitajate kasutuse põhjenduseks on arusaam, et üldiselt Eesti KOV-süsteemis rahaliste ressurside vajadused enamasti suuremad võimalustest ning seega on põhiline, mis määrab kulude taset, KOV-üksuse võime omavahenditest või toetuste abil kulutada. Osaliselt ja tagasisivaatavalt kirjeldavad need näitajad ka valla- ja linnavalitsuse võimekust saada riigilt ja teistelt doonoritelt täiendavaid vahendeid kohaliku elu edendamiseks.

Haridusasutuste olemasolu

Definitsioon: Hariduse põhiteenuseid (lasteaed, algkool, põhikool, gümnaasium) pakkuvate munitsipaalasutuste või -ühingute olemasolu KOV-üksuses. Iga loetletud põhiteenuse olemasolu eest määratakse 1 punkt, kokku on maksimaalne punktisumma 4 punkti, minimaalne punktisumma 0 punkti (KOV-üksuses ei ole ühtegi loetletud teenuseid pakkuvatest asutustest).

Andmeallikas: Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register, Saldoandmike infosüsteem

Hariduskulud 0–19-aastaste elanike kohta

Definitsioon: Kohaliku eelarve hariduse valdkonna (09) kulud jagatuna 0–19-aastaste elanike arvuga järgmise aasta alguse seisuga.

Andmeallikas: Rahandusministeerium, Rahvastikuregister

Sotsiaal- ja tervishoiuteenuste mitmekesisus

Definitsioon: Põhiteenuste pakkujate (sotsiaaleluruumid, koduhoolduse hooldajad, puuetega inimeste hooldajad, päevakeskuse teenused) ning sotsiaalse kaitse ja tervishoiu munitsipaalasutuste või –ühingute (hooldekodud, sotsiaalkeskused, laste ja perede kaitse asutused¹⁵⁰, tervishoiuasutused¹⁵¹) olemasolu KOV-üksuses. Iga loetletud põhiteenuse ja asutuse või ühingu (sh. ühised ühingud) tüübi olemasolu eest määratakse 1 punkt, kokku on maksimaalne punktisumma 8 punkti, minimaalne punktisumma 0 punkti (KOV-üksuses ei ole ühtegi loetletud teenuste pakkujaid, ühtegi sotsiaalse kaitse valdkonna asutust).

Andmeallikas: Sotsiaalregister (põhiteenused), Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register, Saldoandmike infosüsteem

Sotsiaalse kaitse kulud elaniku kohta

Definitsioon: Kohaliku eelarve sotsiaalse kaitse valdkonna (10) kulude suurus, millest on maha lahutatud riikliku toimetulekutoetuse summad, jagatuna elanike arvuga järgmise aasta alguse seisuga.

Andmeallikas: Rahandusministeerium, Rahvastikuregister

Vaba aja teenuseid pakkuvate asutuste olemasolu

Definitsioon: Põhilisi vaba aja teenuseid pakkuvate munitsipaalasutuste või –ühingute (muusika- või kunstikool, spordikool, kultuuriasutus¹⁵², muuseum, noorsooasutus¹⁵³, raamatukogu, spordikeskus¹⁵⁴) olemasolu KOV-üksuses. Iga loetletud asutuse või ühingu (sh ühised ühingud) tüübi olemasolu eest määratakse 1 punkt, kokku on maksimaalne punktisumma 7 punkti, minimaalne punktisumma 0 punkti (KOV-üksuses ei ole ühtegi loetletud teenust pakkuvat munitsipaalasutust või -ühingut).

Andmeallikas: Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register, Saldoandmike infosüsteem

Vaba aja kulud elaniku kohta

Definitsioon: Kohaliku eelarve vaba aja valdkonna (08) kulud jagatud elanike arvuga järgmise aasta alguse seisuga.

Andmeallikas: Rahandusministeerium, Rahvastikuregister

150 Lastekodud, turvakodud, pereabikeskused.

151 Haiglad, polikliinikud, hambaraviasutused, meditsiiniteenuseid osutavad tervisekeskused, apteegid, kiirabi

152 Kultuuri-, rahva-, küla- ja seltsimajad, klubid asutusena, vaba aja keskused (arvestatakse ka spordikeskusena), huvikeskused (arvestatakse ka noorsooasutusena)

153 Avatud noortekeskused, noorte huvi(ala)keskused, kohalikud huvikeskused (arvestatakse ka kultuuriasutusena), huvikoolid (v.a muusika- ja kunstikoolid ning spordikoolid)

154 Spordikeskused, -hallid, -hooned, staadionid, ujulad jms asutustena, sportimisvõimalusi pakkuvad tervisekeskused, vaba aja keskused (arvestatakse ka kultuuriasutusena)

Majanduse ja keskkonnakaitse asutuste ning eraõiguslike ühingute arv

Definitsioon: Majanduse ja keskkonnakaitse valdkonna asutuste ning eraõiguslike ühingute arv kokku¹⁵⁵. Iga vastava asutuse või ühingu (sh. ühised ühingud) olemasolu eest määratakse 1 punkt.

Andmeallikas: Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register, Saldoandmike infosüsteem

Majanduse ja keskkonnakaitse kulud elaniku kohta

Definitsioon: Kohaliku eelarve majanduse, keskkonnakaitse ning elamu- ja kommunaalmajanduse valdkondade (04-06) kulude suurus jagatud elanike arvuga järgmise aasta alguse seisuga.

Andmeallikas: Rahandusministeerium, Rahvastikuregister

Lisa 2. KOV-võimekuse indeksi väärtused Eesti kohaliku omavalitsuste üksustes

	Koht 2010–2013	Järgupunktid 2010–2013	Koht 2006–2009	Järgupunktid 2006–2009	Koht 2013	Järgupunktid 2013
Rae vald	1	82,5	2	82,1	1	82,0
Viimsi vald	2	81,3	1	84,0	4	78,8
Harku vald	3	80,3	7	78,2	2	79,5
Tallinna linn	4	78,5	3	81,8	5	77,0
Saue linn	5	78,2	8	77,4	6	76,8
Kose vald	6	77,9	19	69,0	9	73,6
Jõelähtme vald	7	76,7	5	78,9	3	79,2
Saku vald	8	76,0	4	80,4	8	73,8
Tartu linn	9	75,0	6	78,6	10	73,4
Kuressaare linn	10	74,2	9	76,2	12	71,1
Põlva vald	11	73,2	152	45,3	15	68,0
Ülenurme vald	12	72,9	13	72,5	11	71,8
Saue vald	13	72,8	20	68,9	7	74,4
Hiiu vald	14	71,6			16	67,5
Keila linn	15	69,8	10	74,3	13	70,9
Lüganuse vald	16	69,1	129	48,5	23	65,6
Jõhvi vald	17	68,5	24	67,7	18	66,9

155 Elamu- ja kommunaalmajanduse, jäätmemajanduse, keskkonnakaitse, varade hooldamise ja haldamise, kaubanduse ja tootmise asutused ja ühingud

	Koht 2010–2013	Järgpunktid 2010–2013	Koht 2006–2009	Järgpunktid 2006–2009	Koht 2013	Järgpunktid 2013
Viljandi vald	18	67,6			24	65,5
Kiili vald	19	67,1	42	61,8	17	67,4
Pärnu linn	20	66,8	11	72,7	26	65,2
Rapla vald	21	66,1	12	72,6	22	66,0
Türi vald	22	65,9	23	68,1	34	63,5
Lääne-Nigula vald	23	65,8			30	63,9
Vinni vald	24	65,8	27	65,5	21	66,2
Rakvere linn	25	65,8	14	70,3	40	61,8
Tartu vald	26	65,7	35	63,2	28	65,1
Põltsamaa linn	27	65,6	34	63,3	38	62,6
Kuusalu vald	28	65,5	21	68,5	19	66,6
Otepää vald	29	65,4	17	69,3	33	63,6
Elva linn	30	65,0	26	66,6	39	61,9
Paide linn	31	64,9	16	70,0	31	63,8
Viljandi linn	32	64,8	18	69,1	32	63,7
Haapsalu linn	33	64,7	22	68,1	41	61,7
Jõgeva vald	34	64,6	31	63,9	14	68,9
Audru vald	35	64,3	53	59,7	52	59,0
Anija vald	36	63,9	29	64,4	37	63,1
Sõmeru vald	37	63,5	43	61,7	20	66,5
Maardu linn	38	62,2	30	64,2	29	64,7
Toila vald	39	61,8	36	63,1	48	60,2
Vihula vald	40	61,3	75	56,0	36	63,1
Kaiu vald	41	61,2	59	59,0	45	60,6
Raasiku vald	42	61,1	32	63,8	25	65,4
Emmaste vald	43	61,1	49	60,8	60	57,9
Tõrva linn	44	60,9	25	66,7	64	57,3
Jõgeva linn	45	60,9	39	62,6	47	60,3
Väike-Maarja vald	46	60,8	48	60,8	43	61,3
Kihnu vald	47	60,5	87	54,7	82	53,8
Kehtna vald	48	60,3	51	60,7	49	59,9
Noarootsi vald	49	59,9	69	57,1	58	58,0
Võru linn	50	59,9	28	64,8	51	59,6

	Koht 2010–2013	Järgupunktid 2010–2013	Koht 2006–2009	Järgupunktid 2006–2009	Koht 2013	Järgupunktid 2013
Kadrina vald	51	59,5	41	62,3	67	57,1
Albu vald	52	59,3	45	61,5	62	57,6
Keila vald	53	59,3	63	58,3	35	63,3
Suure-Jaani vald	54	59,1	91	54,3	44	61,0
Paldiski linn	55	58,8	52	60,2	63	57,5
Nõo vald	56	58,7	50	60,8	53	59,0
Kohila vald	57	58,6	58	59,2	55	58,6
Kernu vald	58	58,3	40	62,3	27	65,2
Märjamaa vald	59	58,3	38	62,7	54	58,7
Väätsa vald	60	57,8	89	54,6	65	57,2
Kaarma vald	61	57,3	46	61,3	46	60,6
Luunja vald	62	57,3	66	57,8	50	59,8
Haljala vald	63	57,1	111	51,5	56	58,6
Vändra alev	64	57,1	60	59,0	68	57,1
Paide vald	65	57,0	68	57,2	71	55,9
Imavere vald	66	56,7	33	63,6	73	55,7
Vastseliina vald	67	56,7	85	54,9	79	54,5
Palamuse vald	68	56,6	93	54,2	76	55,6
Padise vald	69	56,4	37	63,0	80	54,1
Koeru vald	70	56,0	67	57,6	70	55,9
Rõngu vald	71	55,4	72	56,6	85	53,2
Võru vald	72	55,3	62	58,6	78	54,7
Tähtvere vald	73	55,1	99	53,0	42	61,4
Juuru vald	74	55,0	84	55,2	94	52,2
Aegviidu vald	75	54,8	144	47,0	102	51,4
Kohtla-Järve linn	76	54,7	73	56,4	100	51,7
Sillamäe linn	77	54,6	79	55,8	87	53,0
Orissaare vald	78	54,6	88	54,6	59	58,0
Räpina vald	79	54,5	82	55,4	108	50,6
Muhu vald	80	54,3	97	53,6	83	53,8
Vigala vald	81	54,3	54	59,6	66	57,2
Rakke vald	82	54,2	120	50,4	72	55,8
Järva-Jaani vald	83	54,0	64	57,9	84	53,5

	Koht 2010–2013	Järgpunktid 2010–2013	Koht 2006–2009	Järgpunktid 2006–2009	Koht 2013	Järgpunktid 2013
Vaivara vald	84	53,8	92	54,2	57	58,1
Koigi vald	85	53,8	108	51,8	69	56,3
Ruhnu vald	86	53,7	101	52,5	90	52,7
Narva linn	87	53,6	81	55,4	106	51,1
Abja vald	88	53,6	123	49,4	91	52,5
Karksi vald	89	53,5	102	52,3	88	52,9
Sauga vald	90	53,5	78	55,9	81	54,0
Leisi vald	91	53,2	94	53,9	104	51,3
Ambla vald	92	53,1	77	56,0	103	51,4
Häädemeeste vald	93	53,1	121	49,7	117	49,4
Nissi vald	94	53,0	55	59,5	124	48,4
Paikuse vald	95	52,9	47	60,9	74	55,7
Mäetaguse vald	96	52,9	130	48,4	61	57,7
Pühalepa vald	97	52,7	112	51,5	77	55,4
Värskla vald	98	52,7	95	53,8	113	50,2
Valga linn	99	52,5	90	54,5	105	51,3
Tamsalu vald	100	51,9	118	50,6	131	47,6
Puurmani vald	101	51,9	141	47,4	160	44,3
Vormsi vald	102	51,7	147	45,6	75	55,6
Kunda linn	103	51,7	57	59,3	92	52,5
Käina vald	104	51,3	86	54,9	96	52,0
Vändra vald	105	51,1	145	46,9	98	51,8
Laeva vald	106	50,7	71	56,6	107	50,7
Rõuge vald	107	50,5	96	53,7	97	52,0
Kihelkonna vald	108	50,3	119	50,5	86	53,1
Tarvastu vald	109	50,2	125	49,3	116	49,6
Tapa vald	110	50,2	74	56,2	101	51,6
Tahkuranna vald	111	50,0	114	51,0	114	50,1
Kiviõli linn	112	49,9	133	47,9	147	45,5
Rägavere vald	113	49,9	143	47,3	115	49,7
Laekvere vald	114	49,6	154	45,2	123	48,5
Haanja vald	115	49,6	122	49,6	143	46,0
Halinga vald	116	49,2	76	56,0	110	50,6

	Koht 2010–2013	Järgupunktid 2010–2013	Koht 2006–2009	Järgupunktid 2006–2009	Koht 2013	Järgupunktid 2013
Mustvee linn	117	48,9	146	46,5	145	45,7
Torma vald	118	48,7	134	47,9	137	46,4
Lihula vald	119	48,2	65	57,9	130	47,8
Kambja vald	120	47,8	110	51,6	134	47,2
Kõpu vald	121	47,7	136	47,8	144	46,0
Ridala vald	122	47,6	105	52,1	99	51,8
Pihtla vald	123	47,4	135	47,8	109	50,6
Saarde vald	124	47,2	106	52,1	148	45,5
Rannu vald	125	47,1	115	50,9	128	47,9
Illuka vald	126	47,1	156	44,7	119	49,1
Alatskivi vald	127	47,0	140	47,5	136	46,9
Surju vald	128	47,0	127	48,8	95	52,1
Iisaku vald	129	46,9	139	47,6	89	52,7
Järvakandi vald	130	46,8	83	55,3	154	44,8
Antsla vald	131	46,6	137	47,8	125	48,3
Tori vald	132	46,5	117	50,7	127	48,0
Avinurme vald	133	45,9	131	48,2	120	49,1
Tõstamaa vald	134	45,8	109	51,7	142	46,0
Käru vald	135	45,8	104	52,2	178	41,9
Kõlleste vald	136	45,6	100	52,5	132	47,3
Raikküla vald	137	45,3	164	43,8	112	50,3
Hanila vald	138	45,2	170	42,9	141	46,1
Saare vald	139	45,2	155	44,9	174	42,6
Lümända vald	140	45,1	183	40,7	111	50,4
Haaslava vald	141	44,9	163	43,8	93	52,4
Põltsamaa vald	142	44,9	142	47,4	158	44,4
Tabivere vald	143	44,3	173	42,5	155	44,5
Vara vald	144	44,2	184	40,5	121	49,0
Sindi linn	145	44,2	107	52,0	171	43,3
Are vald	146	44,1	128	48,6	122	48,6
Lasva vald	147	43,9	162	43,8	153	44,8
Vastse-Kuuste vald	148	43,8	177	41,4	168	43,7
Sõmerpalu vald	149	43,8	150	45,3	118	49,3

	Koht 2010–2013	Järgpunktid 2010–2013	Koht 2006–2009	Järgpunktid 2006–2009	Koht 2013	Järgpunktid 2013
Narva-Jõesuu linn	150	43,7	179	41,3	139	46,3
Loksa linn	151	43,6	61	58,8	173	42,9
Viru-Nigula vald	152	43,6	149	45,5	135	47,0
Valgjärve vald	153	43,4	148	45,5	175	42,6
Salme vald	154	43,3	172	42,7	146	45,5
Orava vald	155	43,2	195	38,0	157	44,5
Kohtla-Nõmme vald	156	43,1	194	38,3	177	42,0
Vasalemma vald	157	43,1	80	55,7	163	44,2
Misso vald	158	43,0	188	39,4	126	48,2
Tudulinna vald	159	42,9	210	34,8	182	40,7
Sangaste vald	160	42,6	202	36,9	161	44,3
Nõva vald	161	42,6	124	49,3	150	45,3
Veriora vald	162	42,4	191	39,3	170	43,3
Mõniste vald	163	42,4	211	33,7	166	44,0
Roosna-Alliku vald	164	42,0	132	48,1	129	47,8
Puka vald	165	41,8	178	41,3	179	41,8
Konguta vald	166	41,8	167	43,5	169	43,7
Kullamaa vald	167	41,7	168	43,3	187	39,1
Puhja vald	168	41,7	116	50,9	149	45,4
Pala vald	169	41,5	193	38,4	159	44,4
Kolga-Jaani vald	170	41,4	201	36,9	140	46,1
Palupera vald	171	41,4	158	44,5	165	44,1
Varstu vald	172	41,1	166	43,7	180	41,7
Kohtla vald	173	40,9	165	43,7	176	42,1
Rakvere vald	174	40,8	171	42,8	133	47,2
Kanepi vald	175	40,8	157	44,7	152	45,1
Valjala vald	176	40,3	138	47,7	156	44,5
Laimjala vald	177	40,1	180	41,2	183	40,5
Võnnu vald	178	40,0	203	36,1	167	44,0
Hummuli vald	179	39,7	185	40,4	162	44,2
Sonda vald	180	39,7	192	39,1	192	37,3
Meremäe vald	181	39,5	186	39,9	181	41,1
Urvaste vald	182	39,3	200	37,0	199	35,1

	Koht 2010–2013	Järgupunktid 2010–2013	Koht 2006–2009	Järgupunktid 2006–2009	Koht 2013	Järgupunktid 2013
Tõlliste vald	183	38,7	190	39,3	185	39,8
Pöide vald	184	38,6	176	41,7	184	39,9
Mooste vald	185	38,0	182	41,1	197	35,6
Laheda vald	186	38,0	175	41,8	188	39,1
Pajusi vald	187	37,8	189	39,4	151	45,2
Helme vald	188	37,6	161	43,9	172	43,2
Mäksa vald	189	36,7	187	39,8	138	46,3
Aseri vald	190	36,5	160	44,1	202	33,6
Varbla vald	191	36,3	199	37,4	164	44,2
Võhma linn	192	35,8	181	41,1	196	35,9
Halliste vald	193	35,7	208	35,5	193	36,6
Kareda vald	194	34,2	174	42,5	186	39,2
Ahja vald	195	34,2	196	37,9	191	37,4
Martna vald	196	33,8	213	33,0	190	38,2
Kallaste linn	197	33,4	212	33,0	189	38,6
Mustjala vald	198	32,6	221	28,8	207	32,2
Taheva vald	199	32,5	220	29,2	198	35,1
Koonga vald	200	31,9	204	36,1	206	33,2
Mõisaküla linn	201	31,8	222	27,7	205	33,2
Mikitamäe vald	202	31,7	205	35,8	203	33,6
Kärla vald	203	31,6	209	34,9	200	34,9
Kasepää vald	204	31,6	215	30,7	195	36,0
Kõo vald	205	30,3	197	37,5	204	33,5
Torgu vald	206	30,2	219	29,3	208	32,0
Piirissaare vald	207	30,1	218	29,4	210	30,3
Lohusuu vald	208	30,0	223	27,1	201	34,7
Meeksi vald	209	29,4	216	29,9	194	36,1
Alajõe vald	210	28,4	224	23,6	211	28,8
Karula vald	211	27,3	214	32,4	209	31,6
Tootsi vald	212	26,9	207	35,7	213	27,3
Põdrala vald	213	23,8	217	29,6	214	24,2
Peipsiääre vald	214	23,5	225	23,3	212	27,3
Õru vald	215	16,7	226	14,1	215	18,5

Kohalik omavalitsus: autonoomiast, ülesannetest, haldusreformist

Vallo Olle

Alates 01/2017	Õiguskantsleri Kantselei, õiguskantsleri vanemnõunik
2004–...	Tartu Ülikool, Õigusteaduskond, Avaliku õiguse instituut, riigi- ja haldusõiguse õppetool, haldusõiguse dotsent
2004–...	Sisekaitseakadeemia, Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus, lektor
2004–	Tartu Ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse instituut, haldusõiguse dotsent
1993–2004	Tartu Ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse instituut, lektor
1996–1998	Riigikohtu halduskolleegiumi konsultant (0,5 ametikohal)
1995–1996	Tartu Linnavalitsuse juriidilise osakonna juhataja asetäitja
1991–1993	Tartu Ülikooli õigusosakond, jurist
2003–2011	Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Võimuorganite Kongressi Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sõltumatute ekspertide grupi asendusliige Eestist
2011–...	Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Võimuorganite Kongressi Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sõltumatute ekspertide grupi liige
2005–...	halduse ja kohaliku omavalitsuse valdkonna koolituse, teaduse ning arenduse nõukoda

Sissejuhatus

Käesolev artikkel on eeskätt ülevaatlik, samas ka analüütiline. Periood kohaliku omavalitsuse (KOV) süsteemi taastamisprotsessi algusest (1989) kuni käesoleva ajani, mil aktuaalsed on haldusreformi teise etapi läbiviimisega seonduvad probleemid, on piisavalt pikk hõlmamaks KOV põhiliste struktuursete elementide väljaarendamist ja teoreetilist põhistamist. Artikli formaat seab teatavasti igale kirjutisele oma mahulised piirid. Seepärast leiavad järgnevalt käsitlemist vaid kaks kohaliku omavalitsuse (KOV) keskset aspekti

– tema autonoomia ja täidetavad avalikud ülesanded. Kuna käesoleval ajal on lõpule jõudmas haldusreformi teine etapp, täpsemalt öeldes selle territoriaalne aspekt, siis leiavad ka selle vastuolulise protsessi mõned põhijooned käesolevas artiklis kriitilist käsitlemist.

1. Lühike tagasivaade

KOV süsteemi taastamise alguspunktiks võib aga lugeda juba 08.08.1989. Tollane Eesti NSV Ülemnõukogu võttis siis vastu otsuse haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s¹⁵⁶. Sellega nähti ette viia läbi 1990.–1994.a haldusreform, mis pidi hõlmama: 1) rahvavõimu vabariigisest detsentraliseerimist omavalitsuslikele juhtimistasanditele ning riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiirilist eristamist; 2) territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimist¹⁵⁷. 10.11.1989 võttis Eesti NSV Ülemnõukogu vastu eelnevalt rahvaarutelule pandud¹⁵⁸ kohaliku omavalitsuse aluste seaduse¹⁵⁹ – esimese KOVi korraldust ja toimimist demokraatlikult reguleeriva seaduse pärast 1940. aastat. Perioodist 1989–1993 võiks ja tuleks nimetada veel mitmeid väga olulisi õigusakte, ent olgu siinkohal nimetatud vaid kolm: 1) 20.08.1991 Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ajalooline otsus Eesti riiklikust iseseisvusest¹⁶⁰; 2) 28.06.1992 rahvahääletusel vastu võetud¹⁶¹ ja samal päeval jõustunud Eesti Vabariigi põhiseadus¹⁶² (PS); 3) 1993. a juunis vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seadus¹⁶³ (KOKS) – KOVi jaoks väga oluline (koos hilisemate arvukate muudatusega praeguseni kehtiv) seadus, mille eesmärk oli/on määrata kindlaks KOVi ülesanded, vastutus ja korraldus ning KOV üksuste (KOVü) suhted omavahel ja riigiorganitega.

Kuigi juba prekonstitutsioonilises faasis ja aasta jooksul pärast 1992. a PSi jõustumist võib kõnelda kaasaegse KOVi struktuursete põhielementide reaalsest olemasolust ja toimimisest, võib Riigikohtu organisatsiooni-

156 ENSV ÜVT 1989, 26, 348.

157 ENSV Ülemnõukogu otsuse „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s” p 1

158 Eesti NSV Ülemnõukogu otsus kohaliku omavalitsuse aluste seaduseelnõu kohta. - ENSV ÜVT 1989, 31, 454.

159 ENSV ÜVT 1989, 34, 517; RT 1991, 27, 324.

160 RT 1991, 25, 312.

161 Hääleõiguslike kodanike nimekirjadesse oli kantud 669 080 isikut, kellest osales hääletamisel 446 708. PS ja rakenduseaduse eelnõude poolt andis oma hääle 407 867 (91,3% hääletanutest), vastu oli 36 147 kodanikku. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Neljas, parandatud ja täiendatud väljaanne. - Tallinn: Juridika, 2017. Sissejuhatus, lk 23.

162 RT 1992, 26, 348...RT I 15.05.2015, 1.

163 RT I 1993, 37, 558...04.07.2017, 2.

lise rakendumise ja relevantse kohtupraktika alguse 1993 kindlasti nimetada kvalitatiivseks positiivseks muutuseks KOVi praktiliselt kõigi aspektide õigusteoreetilisel sisustamisel.

2. Kohaliku omavalitsuse mõiste

PS ei sisalda KOVi legaaldefiniitsiooni ja see pole seal ka vajalik. EKOH art 3 („Kohaliku omavalitsuse mõiste”) määratleb KOVi järgmiselt: „Kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust.

Seda õigust kasutavad otsestel, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud nõukogu või esinduskogu liikmed. Antud nõukogul või esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid. See tingimus ei tohi mingil moel mõjutada kodanike võimalust pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud.”

KOKS §-s 2 antud KOVi mõiste vastab EKOH-is toodud mõistele: „(1) Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähitudes valla- ja linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi.

(2) Kohalik omavalitsus:

1) rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel;

2) teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu,

samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse või -algatuse teel.”

Ka õiguskirjanduses esineb mitmesuguseid KOVi määratlusi¹⁶⁴, mis peegeldavad autorite erinevaid arusaamu KOVi alusteooriast. Eesti olustikus võib (ühe võimalusena) KOVi määratleda kohalike elanike poolt (vahetult või valitud organite kaudu) kohaliku elu küsimuste seaduste alusel iseseisva lahendamisenä KOVü-tes, millel on kodaniku-, koha- ja objektilähedust tagav legitimatsioonisüsteem.

164 Nt hegeliaan P. Schöber määratleb KOV-i eelkõige normatiivse (kõlbelise) korrana, mis toodeti ja taastoodetakse tulevikus teadlike ja tahtlike, s.t eelnevalt ühiskonnastatud (kõlbeliseks muudetud) subjektide kaudu. Veel abstraktsemalt formuleerides on KOV struktuuri ja protsessi (käitumise, k.a teadvustamata tegevuse) ühtsus. - P. Schöber. Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2003, lk 37.

3. Kohaliku omavalitsuse autonoomia

Autonoomia (kr k *autonomia* (*autos* ise + *nomos* seadus) mõiste on mitmetähenduslik,¹⁶⁵ millest tuleneb ka selle fenomeni mõõtmiseks rakendatavate meetodite paljusus erinevates teooriates.¹⁶⁶ Suhteliselt laialt on nt levinud autonoomia ja omavalitsuse sünonüümne mõistekasutus¹⁶⁷, mis pole küll täpne. Üldistavalt saab väita, et autonoomia võib seonduda territooriumiga (territoriaalne autonoomia)¹⁶⁸ või olla ekterritoriaalse iseloomuga (nt vähemusrhuvuste kultuuriautonoomia).¹⁶⁹ Kohaliku autonoomia tähendus seisneb mh selles, et kohalikud õigusloomeorganid võivad ja peavad silmas pidama lokaalseid isearasusi, mis riiklikule seadusandjale pole kas teada või mida ta käsitleda ei taha või ei saa.¹⁷⁰

Kitsamas mõttes käsitletakse riigi- ja haldusõiguslikus kirjanduses autonoomiana üksnes organisatsiooniliselt iseseisvate võimukandjate seadusandlikul volitusel rajanevat õigust objektiivse õiguse loomiseks määruste vormis e määrusandlikku võimu.¹⁷¹ Viimane on kahtlemata omavalitsusekandja

165 Nt K. Verhoest jt pakuvad välja kuuedimensioonilise autonoomia mõiste. Nad eristavad autonoomia mõiste kahte tasandit: autonoomiat kui otsuste tegemise kompetentsi tasandi nähtust ning autonoomiat kui piirangute kõrvaldamist tegelikul otsuste tegemise pädevuse teostamisel. Otsuste tegemise tasandil eristavad K. Verhoest jt juhtimisautonoomiat ja poliitilist autonoomiat. Autonoomia kui piirangute kõrvaldamine tegelikul otsuse tegemise pädevuse teostamisel hõlmab struktuurilist autonoomiat, finantsautonoomiat, õiguslikku autonoomiat ja autonoomiat sekkumise vastu. - **K. Verhoest, B. Peters, G. Bouckaert, B. Verschuere.** The study of organisational autonomy: a conceptual review. - *Public Administration and Development: an international journal of training, research and practice.* Royal Institute of Public Administration, 2004 (2), lk 101-118.

166 Vt **J. Laidvee.** Kohaliku omavalitsuse autonoomia mõõtmine. Magistritöö. TTÜ humanitaarteaduskond, 2004.

167 Vt nt **R. Kleis, J. Silvet, E. Väari.** Võõrsõnade leksikon. Neljas trükk. Tallinn: Valgus, 1981, lk 71.

168 Vene õiguskirjanduses eristatakse haldusterritoriaalset (regionaalset), rahvuslik-territoriaalset ja rahvuslik-riiklikku territoriaalset autonoomiat. Vt *Юридический энциклопедический словарь. Под общей ред. В.Е. Крутских.* 3-е изд., перераб. и доп. Москва: ИНФРА-М, 2003, lk 3, 12, 232.

169 Vähemusrhuvuste kultuuriautonoomia seaduse (RT I 1993, 71, 1001...2002, 62, 376) § 2 lg 1 sätestab, et vähemusrhuvuse kultuuriautonoomia antud seaduse mõttes on vähemusrhuvusse kuuluvate isikute õigus moodustada kultuuriomavalitsusi neile PS-ga antud kultuurialaste õiguste teostamiseks.

170 **F.-L. Knemeyer.** Bayerisches Kommunalrecht. 12., überarbeitete Auflage. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: Richard Boorberg Verlag, 2007, lk 96.

171 Juba Kliimann määratleb autonoomiana õigust püstitada ideoloogilisi põhimõtteid ja neid sellekohastes üldaktides üldnormina kehtima panna. „Autonoomia on korporatsiooni õigus luua enda jaoks õigust üldnormide näol”, ütleb ta. - **A.-T. Kliimann.** Õiguskord. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1939, lk 106-107.

tähtis tegevus- ja kujundusvahend tema ülesannete ainuvastutaval täitmisel, omavalitsuse oluline element.¹⁷²

Eestis on Riigikohus 1993.a kahel korral (seoses Narva ja Sillamäe tollaste linnavõimude tegevusega) välistanud rahvuslik-territoriaalse autonoomia põhjendusega, et PS-is ei ole sellist autonoomiat ette nähtud ja seega on rahvuslik territoriaalne autonoomia vastuolus PS-i mõttega¹⁷³. Võimalik, et õigusvastaste õigusaktide sisu arvestades kuuluks asi nüüd lahendamisele mitte põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, vaid halduskohtumenetluses.

PS § 2 lg 1 sätestab Eesti riikliku korralduse unitaarriigi vormis. Unitaarriigis on rahva ja riigi vahel vahetu side. Rahvas valib riigi esinduskogu, mis omakorda kehtestab PS-is sätestatud piiranguid, arvestades ka reeglid KOVü-te toimimisele. KOVü-d eksisteerivad küll avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides (vt RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 17), kuid need ei ole PS-i kohaselt mõeldud olema “riigid riigis”, kellel on võimalik ise kehtestada oma võimuorganite moodustamise aluseid. See läheks vastuollu unitaarriigi põhimõttega.¹⁷⁴ Nii nt tähendaks immuniteedimenetluse kohalduvuse laiendamine linnapeade ja vallavanemate suhtes sisuliselt riigi kõrvale riigist sõltumatute üksuste moodustumist. Niisugused üksused sarnaneksid pigem föderatsiooni subjektile. Selline lahendus ei oleks kooskõlas unitaarriigi põhimõttega (PS § 2). Demokraatliku õigusriigi ja unitaarriigi põhimõtetest tulenevalt peab ka linnapeade või vallavanemate suhtes kohalduma kohtumenetluse õiguslik raamistik ühetaoliselt. Kriminaalmenetluse läbiviimine ei saa sõltuda KOVü kaalutusõigusest linnapea või vallavanema ametist kõrvaldamise loa andmisel.¹⁷⁵

KOV autonoomia all tuleks mõista selle põhiseadusliku institutsiooni enesekorraldusõigust, mis põhiseadusliku garantii tuumikelemendina (PS § 154 lg 1 („iseseisvalt”)); EKOH art 4 lg 2 koostoimes art 3 lg-ga 1¹⁷⁶) on riigiõiguslikult tagatud. Autonoomiata muutuks KOV, sh selle oma, valimiste

172 **R. Hendler.** Grundbegriffe der Selbstverwaltung, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1. Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage. Th. Mann, G. Püttner (Herausgeber). Unter Mitarbeit von T. Elvers. Berlin, Heidelberg, New York: Springer, 2007, lk 12.

173 RKPJKo-d 11.08.1993, III-4/1-2/93; 06.09.1993, III-4/1-3-93.

174 RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 33.

175 RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 29.

176 EKOH art 4 lg 2 sätestab: „Kohalikel võimuorganitel on täielik vabadus seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile”.

kaudu teostuv legitimeerimisüsteem¹⁷⁷, sisutihjaks. Riigikohtu üldkogu on sedastanud: „Oma küsimuste iseseisev otsustamine tähendab omavalitsuse autonoomiat, mis on EKOH aluspõhimõte. Kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõte eksisteerib avaliku võimu desentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides.¹⁷⁸ Kohaliku autonoomia põhimõte on PS kohaselt üheks demokraatia aluspõhimõtteks Riigikohus on ka öelnud, et kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine tähendab, et KOVü volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvalitsusest ning seada esikohale kohalikud huvid. Riigi ja kohaliku huvi konflikti korral peab säilima volikogu liikme võimalus otsustada sõltumatult kohalike küsimusi oma kogukonna huvides.¹⁷⁹ KOV autonoomia tagamisele on suunatud ka nt PS § 2 lg-s 2 sisalduv nõue, mille kohaselt Eesti riigi territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus.¹⁸⁰

KOV enesekorraldusõigust võib nimetada ka tema iseseisvuseks (oma vastutuseks). Enesekorraldusõigus, s.o KOV otsustus- ja valikudiskretsioon (kaalutusõigus) kohaliku elu küsimustes. Enesekorraldusõigus annab KOVü-le õiguse vabalt, s.t riigilt lähtuvate otstarbekussuunisteta otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi ja võimet teha otsustusi vastavalt oma poliitilistele ettekujutustele. See tähendab ka õigust riiki otsustusprotsessi mitte kaasata. See tähendab ka õigust riiki otsustusprotsessi mitte kaasata. Enesekorraldusõigus (iseisvus) on KOVü õigus otsustada, kas üldse, millal ja kuidas ta oma pädevusse kuuluvaid küsimusi lahendab. Seejuures võib ta kasutada kõiki legaalseid ülesannete lahendamise viise – avalik- ja eraõiguslikke, otseseid ja kaudseid (kolmanda isiku kaasamine), plaanilisi, spontaanseid või rutiinseid¹⁸¹ (PS § 154 lg 1: [...] „otsustada ja korraldada“ [...]).

Kaalutusõigus e diskretsioon on haldusorganile (põhi)seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel (haldusmenetluse seaduse (HMS) § 4 lg 1). Otsustusdiskretsioonist kõneleme siis, kui haldusorganile on antud võimalus otsustada, kas ta tahab rakendada seadusega ettenähtud õiguslikku tagajärge või mitte. Valikudiskretsiooniga

177 Vt **E. Schmidt-Aßmann, H. Chr. Röhl**. Kommunalrecht. - R. Breuer u.a. Besonderes Verwaltungsrecht. Herausgegeben von E. Schmidt-Aßmann und F. Schoch. 14., neu bearbeitete Auflage. Berlin: De Gruyter Recht, 2008, lk 27-28.

178 H. Schneider ja A. Almann rõhutavad, et KOVü-i saab pidada autonoomseks vaid tingimusel, kui nad on riiklikust keskvalitsusest desentraliseeritud. - **H. Schneider, A. Almann**. Mida kujutab endast kohalik omavalitsus? H. Schneider. Taasiseseisvunud Eesti riigi- ja õigusteooria probleeme. Uurimistöde kogumik. Tallinn: EBS Print, 2005, lk 204.

179 RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p-d 17 ja 18.

180 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 112.

181 **E. Schmidt-Aßmann, H. Chr. Röhl**. *Op. cit.*, lk 28.

on tegu juhul, kui haldusorgan võib valida mitme lubatud abinõu vahel. Kaalutusõigus pole mitte üksnes haldusorgani õigus, vaid ka tema kohustus. Kaalutlused peavad nähtuma haldusaktist endast või selles viidatud dokumentidest (HMS § 56 lg-d 1 ja 3). Kaalutusõiguse korras isiku jaoks negatiivse otsuse tegemine peab olema põhistatud.¹⁸² Mida ulatuslikum on kaalumiseruum ja mida keerukam on õiguslik ja faktiline olukord, seda põhjalikum peab olema põhistus.¹⁸³ Põhjendused võimaldavad haldusakti adreesaadil mõista akti sisu.

Kaalutusõiguse teostamine on enamasti kaheastmeline protsess (esmlt otsustus-, seejärel valikudiskretsioon). Samas võib kaalutusõigust teostada ka üheastmelisena.

Kaalutusõigust tuleb teostada õiguspäraselt, s.t kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4 lg 2). Haldusorgani (KOV) ülesanne kaalumissituatsioonis on erinevate huvide võrdlemine, neist kaalukamate väljaselgitamine ja ka kaalukate huvide tasakaalustamine. Kaalutlemisel arvestatavad asjaolud peavad kajastuma antava haldusakti põhjendustes.¹⁸⁴

Esineb olukordi, kus kaalutusnormi alusel on haldusorganil juhtumi eripära arvestades võimalik kaalutusreegleid rikkumata teha vaid üks kindel valik (kaalutusõiguse vähendamine nullini).

Kaalutusvigade puudumine on haldusakti õiguspärasuse üks eeldusi. Paraku esineb praktikas kaalutusõiguse teostamisel mitmesuguseid vigu: kaalutusõiguse kasutamata jätmine (haldusorgan on volitatud tegema otsust, ent ei tee seda), õiguse piiride ületamist või kuritarvitamist (vastuolu normi eesmärgiga; olulise asjaolu arvestamata jätmine; asjasse puutumatu asjaoluga arvestamine). Kaalutusõiguse osaline kasutamine ja ebaolulistele asjaoludele tuginev kaalumine võivad endast kujutada sellist olulist kaalutusviga, mis on kaalutusotsuse tühistamise alus.¹⁸⁵

Kaalutusõiguse teostamise õiguspärasust on võimalik kontrollida vaide menetluse ja halduskohtumenetluse korras. Kaalutusotsuste kohtulik kontroll on piiratud tulenevalt keelust hinnata halduse kaalutusotsuste otstarbekust ja teostada kaalutusõigust haldusorgani eest.¹⁸⁶

182 RKHKo 11.11.2002, 3-3-1-52-02, p 11.

183 RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 11.

184 RKHKm 13.03.2014, 3-3-1-52-13, p-d 31 ja 32.

185 RKHKo 16.01.2008, 3-3-1-81-07, p. 20.

186 Halduskohtumenetluse seadustiku (RT I 23.02.2011, 3...26.06.2017, 17) § 158 lg 3 ls-d 2 ja 3; vt ka RKHKo-d 25.09.2008, 3-3-1-15-08, p 18.1 ja 26.11.2002, 3-3-1-64-02, p 11

KOVü saab oma enesekorraldusõigust (iseseisvust) realiseerida teatud võimuinstrumentide, nn võimualade kaudu, mille loend moodustab võimualade kataloogi. Võimualad hõlmavad KOV-i mitmesuguseid tegutsemisvõimalusi. Nende õigusliku olemuse võib lühidalt kokku võtta järgmiselt:

- põhimõtteliselt on iga selline võimuala KOV garantii kaitsealas, seda ei tohi KOV-ilt võõrandada; kogu võimuala võõrandamine kujutaks endast KOVü enesekorraldusõiguse ebaproportsionaalset riivet. Samas on üksiku(te) võimualasse kuuluva(te) ülesande/ülesannete võõrandamine õiguspärane, kui on järgitud enesekorraldusõiguse riive õiguspärasuse tingimusi;
- ükski võimuala ei eksisteeri seadusandlike raamtingimusteta ega riiklike piiranguteta.

Seega kujutab võimualade kataloog endast ajas ja ruumis pidevalt muutuvat üldseisukohta, mis peegeldab KOV-i ja riigi ootuspärasust.¹⁸⁷

Õiguskirjanduses eksisteerivad väga erineva struktuuriga võimualade kataloogid. Järgnevalt lähtutakse (teatud täiendustega) Ü. Madise poolt antud liigendusest.¹⁸⁸

Võimualade kataloog koosneb neljast osast:

- 1) territoriaalvõim – määrab KOVü võimu ruumilise ulatuse;
- 2) üldaktide andmise ja rakendamise võim – annab KOVü-le vahendid kohaliku elu küsimuste õiguslikult siduvaks lahendamiseks õigustloovate aktidega ja nende alusel üksikotsustuste tegemiseks;
- 3) organisatsiooniline võim – hõlmab KOVü õigust oma sisemised struktuurid ise kindlaks määrata, samuti personali- ja koöperatsioonivõimu;¹⁸⁹
- 4) planeerimisvõim – õigus oma ülesandeid mitte üksnes igal üksikjuhul täita, vaid töötada tunnetatavate arengute analüüsi ja prognoosi alusel välja kontseptsioon, mis seab üksikutele haldustegevustele eesmärgi ja raamid (hõlmab mh territoriaalplaneerimist e. planeerimisvõimu kitsamas mõttes, finants-, info- ning statistikavõimu).¹⁹⁰

187 *Ibid.*, lk 30; **Ü. Madise**. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a põhiseaduses. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond, 2001, lk 59.

188 **Ü. Madise**. *Op. cit.*, lk 61.

189 Personalivõimuna laiemas mõttes võib määratleda õigust omal äranägemisel otsustada nii oma personali juhtimisega seonduvaid üldküsimusi (koosseisu planeerimine, tööle- või teenistusse võtmise ja edutamise eeldused, palga ja hüvitiste mastaabid) kui ka personali tööle- või teenistusse võtmise, edutamise ja rakendamise üksikmeetmeid. KOV personalivõimu kitsendavad seadusandja ja täidesaatva võimu poolt selles valdkonnas kehtestatud riiklikud regulatsioonid (nt avaliku teenistuse seadus). Koöperatsioonivõim hõlmab otsust teha teis(t)e KOVü-(te)ga koostööd.

190 Finantsvõim on KOVü õigus iseseisvalt seaduste alusel oma eelarve raames teostada enda tulude ja kulude majandamist ning õigus täidetavatele avalikele ülesannetele vastavale finantsvarustatusele. Info- ning statistikavõim KOV ülesannete täitmiseks vajalikku andmetöötlust.

KOV enesekorraldusõiguse teostamine ei ole mõeldav talle piisavate rahaliste vahendite tagamiseta. Juba olemuslikult eeldab enesekorraldusõigus, et KOVü-tele oleks tagatud õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Sellist tõlgendust toetab ka EKOH (art 9).¹⁹¹ Kuid ka riiklike ülesannete täitmine peab olema riigieelarvest täielikult rahastatud (PS § 154 lg 2). Kõnealune õigus kaitseb KOVü-t selle eest, et ta ei peaks seadusega pandud riiklike ülesannete täitmiseks kasutama raha, mis on mõeldud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks.¹⁹²

Haldusreformi käigus asetleidvate seniste KOVü-te ühendamise ja uute KOVü-te sisesse võimu dekontsentratsiooni problemaatika kontekstis pole liigne üle korrata, et KOKS §-dest 56-57 ega ka ühestki muust õigusaktist ei ole võimalik üheselt järeldada, et seadusandja oleks nende sätetega piiranud KOVü enesekorraldusõigust oma sisemise ülesehituse otsustamisel. KOVü ei ole kohustatud osutama kõiki avalikke teenuseid KOVü erinevates piirkondades neis sätetes kirjeldatud osavaldade või linnaosade moodustamise teel. Kuigi KOKSis on avalike teenuste osutamise ühe võimalusena nähtud ette teha seda KOVü erinevates piirkondades osavaldade ja linnaosade kaudu, ei ole see ainus võimalus kohalike olude ja eripäraga arvestava organisatsioonilise struktuuri kujundamiseks. Seejuures on vajalik silmas pidada, et nii EKOH kui ka PS § 154 lg 1.¹⁹³

Kuna PS § 154 lg 1 näeb ette, et KOVid tegutsevad iseseisvalt seaduste alusel, võib seadusandja kehtestada KOV enesekorraldusõiguse piiranguid. Igasugusest KOV enesekorraldusõiguse negatiivsest mõjutamisest piisab riiveks¹⁹⁴. Viimased võivad olla vahetud või kaudsed. Kui kohaliku elu küsimust reguleeriv säte riivab enesekorraldusõigust enamasti vahetult, siis riigielu küsimust reguleeriv säte võib seda riivata kaudselt.¹⁹⁵ Seadus, mis näeb ette aluse enesekorraldusõigust riivava toimingute tegemiseks, riivab ka ise seda õigushüve. Igasugusest KOV enesekorraldusõiguse negatiivsest mõjutamisest piisab riiveks.¹⁹⁶

Enesekorraldusõiguse kitsendamine võib seisneda nt KOVü pädevuses olevate küsimuste ringi üldises kitsendamises, teatud kohaliku elu küsimuste lahendamise ühekordses võtmises riigi pädevusse,¹⁹⁷ enesekorraldusõiguse

191 RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 55.

192 RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p 75.

193 p-d 30 ja 31.

194 RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 21.

195 Vt RKPJKo 22.12.2009, 3-4-1-10-09, p 19.

196 RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-18-09, p 48.

197 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 176.

teostamiseks tähtaegade kehtestamises¹⁹⁸, kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt kohaliku elu küsimuse lahendamise kohustuse kehtestamises, kohustuslikult lahendatavate kohaliku elu küsimuste lahendamise viisi ettekirjutamises, kohustuses esitada Riigikontrollile kirjalik arvamus pädevuse ületamisega koostatud kontrollaruandele¹⁹⁹ jne. Enesekorraldusõigus saab olla riivatud ainult siis, kui seadusandlik meede riivab spetsiifiliselt KOV-i, mitte kõiki õiguskäibes osalejaid ühtemoodi.²⁰⁰

PS-le vastavad ei ole siiski igasugused seadusega sätestatud KOV enesekorraldusõiguse piirangud. Riigikohus on rõhutanud, et enesekorraldusõiguse piirangud peavad silmas pidama selgelt määratletud õiguspärasest eesmärgi ja olema proportsionaalsed e. piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad.²⁰¹ Tõsi küll, haldusreformi seaduse (HRS) sätete põhiseaduspärasuse kontrollimisel ei pidanud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium – kuna PS jätab Riigikogule riigi territooriumi haldusjaotuse kehtestamiseks suure otsustusruumi ja õiguslik olukord on erinev – võimalikuks haldusreformi seaduse põhiseaduspärasust hinnates järgida proportsionaalsuskontrolli nõudeid. Kolleegium hindas üksnes seda, kas kõnealust seadust kehtestades on seadusandja täitnud meelevaldsuse keelu tingimusi.²⁰²

Last but not least, enesekorraldusõigus (PS § 154 lg 1) avaldub ka KOV-i õiguses pöörduda oma õiguste kaitseks kohtu poole. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 alusel võib KOV volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus PS-ga vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus KOV-i põhiseaduslike tagatistega. Viimaste seas olulisim ongi enesekorraldusõigus.

198 *Ibid.*, p 138.

199 RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10, p 16.

200 RKPJKo 21.02.2003, 3-4-1-2-03, p 13; 29.09.2009, 3-4-1-10-09, p 19.

201 RKPJKo-d 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 23; 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 12; 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 32; RKPJKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09.

202 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 91.

4. Kohaliku omavalitsuse poolt täidetavatest avalikest ülesannetest

4.1. Avaliku ülesande mõiste

Nii ülesande kui avalikkuse mõisted on mitmetähenduslikud.²⁰³ Ülesannet (ld k *agere; agens*) iseloomustavad kolm elementi: 1) eesmärgile suunatus; 2) pidamine või kohustus (ülesanne tuleb tingimuslikult või tingimusteta täita); 3) liigitus (ülesandel on kandja).

Seega, KOV ülesanne on selle kandja kohustus (pidamine) või õigustus (tohtimine) avalike eesmärkide saavutamiseks teatud viisil tegutseda.

Mõiste „avalik” sisustatakse enamasti kui ühiskonna asjasse puutuvus. Avalikud eesmärgid on järelikult kõik need, mis on suunatud üldisele hüvele.²⁰⁴ Vastavalt kujutavad avalikud ülesanded endast ülesandeid, mille täitmisest avalikkus (kõigi kogukond või üldsus) valdavalt on huvitatud.

4.2. Avalike ülesannete liigitus põhiseaduses

PS eristab omavalitsuslikke ülesandeid („kohaliku elu küsimused” - PS § 154 lg 1) ja riiklikke ülesandeid („riiklikud kohustused” - PS § 154 lg 2). Omavalitsuslike ülesannete otsustamisel ja korraldamisel on KOV-il universaalpädevus, st õigus erivolitusega otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi.²⁰⁵ Seega on PS-s KOV-i täidetavate avalike ülesannete liigitamisel lähtunud dualistlikust teooriast. Olemuslikult vastab selline liigitus vaba kogukonna e. kogukonna loomulike õiguste teooriale, mille kohaselt kogukonna juhitavad asjad jagunevad oma asjadeks ja kogukonnale riigi poolt antud asjadeks. Selline arusaam avaldus juba Suure Prantsuse revolutsiooni aegses seadusandluses²⁰⁶.

203 M. Falk märgib, et ülesanne on ammu muudetud sünonüümiks otstarbele, eesmärgile, küsimusele, funktsioonile, kohusele, asjale, vajadusele, tellimusele, mõtteobjektile või teole. Selline mitmekesisus ei pea kohe viima väärjäreldusteni, kahjustab aga vahel pretsiisust. - M. Falk. Die kommunalen Aufgaben unter dem Grundgesetz. Eine Untersuchung der echtlichen Stellung der Aufgaben der kommunalen Körperschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2006, lk 23.

204 K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. - Juridica 2005, nr 3, lk 187-199.

205 RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98, II osa.

206 Nii sätestas 14.12.1789 seaduse art 49: „Munitsipaalkorporatsioonidel on täita kahte liiki funktsioone: ühed, mis on sobivad munitsipaalvõimule, teised, mis on sobivad riigi üldadministratsioonile ja mis on viimase poolt delegeeritud munitsipalteetidele.” - M. Chr. Rouault. L'Interet Communal. Presse Universitaire de Lille. Kättesaadav <http://www.books.google.ee/books?id=WmjegwTYmwC/pg=PA38&dg=les+une+propres+au+po>, lk 38.

Õigusteooria kohaselt on kohaliku elu küsimuste näol tegu määratlemata õigusmõistega.²⁰⁷ Määratlemata õigusmõiste on teokoosseisu ja hindamise ruumi küsimus²⁰⁸ ning sellega on tegu siis, kui õigusnorm piiritleb õiguslike tagajärgede eeldused, s.o abstraktsed koosseisulised tunnused, väga üldises plaanis.²⁰⁹

Omaavalitsuslike ülesannete selge piiritlemine riiklikest ülesannetest on keerukas probleem. Mitmetähenduslikkus on omane juba avalikule ülesannetele kui õiguslikule kategooriale (ülesanne-valdkond, osaülesanded). PS näeb teatud ülesannete osas täitjana nii riiki kui ka KOVü-d (§ 28 lg 3, § 37), s.t teatud avalik ülesanne kuulub üheaegselt nii riigi kui ka KOV huviväärile (*res mixtae*) (vt ka RKPJKo 02.11.1994, III-4/A-8/94). Viimase perioodi kohtupraktikast võib nimetada nt RKPJK kohtulahendit haridusliku erivajadusega õpilastele elukohajärgse kooli määramise kohta²¹⁰, kus kohus esmalt taaskord tõdeb, et PS § 37 lg-test 1 ja 2 tulenevalt on põhihariduse andmise kohustus nii riigi kui ka KOV-i ülesanne (RKPJKo 28.10. 2014, 3-4-1-26-14, p 53) (p 19). Kuna seadus ei näe ette erinevaid reegleid haridusliku erivajadusega õpilastele elukohajärgse kooli määramiseks, saab järeldada, et põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse²¹¹ (PGS) § 48 lg-s 1 ja § 49 lg-s 1 nimetatud meetmeid tuleb haridusliku erivajadusega õpilastele rakendada eelkõige elukohajärgses koolis. Kaasava õppe põhimõttest tulenevalt on KOV kooli pidajana seega kohustatud looma tingimused haridusliku erivajadusega õpilastele vajalike meetmete rakendamiseks eelkõige elukohajärgsetes koolides.

KOV poolt täidetavate avalike ülesannete eristamine omab tähendust vähemalt järgmiste aspektide osas:

- 1) KOVü(te) rahastamine (fnantsgarantii erinevad nõuded);
- 2) KOV organite pädevus (universaalpädevus kohaliku elu küsimustes; seadusandliku erivolituse olemasolu vajalikkus riigielu küsimuses);
- 3) järelevalve objekt, vahendid ja nende ulatus;
- 4) KOV õiguskaitse ulatus (subjektiivse õigusliku seisundi garantiist tuleneva kaebeõiguse erinevus);

207 **A. Werner-Jensen.** Planungshoheit und kommunale Selbstverwaltung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2006, lk 113.

208 **K. Merusk.** Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. - Tallinn: Juura, 1997, lk 67. Autor viitab seejuures: B. Knapp. Grundlagen dews Verwaltungsrechts. Band 1. Basel und Frankfurt am Main, 1992, lk 33; A. Wittern. Grundriß des Verwaltungsrechts. 17., überarb. Aufl. Köln, Stuttgart, Berlin, 1990, lk 104; H. Faber. Verwaltungsrecht. 3., überarb. Aufl. Tübingen, 1992, lk 104; H. Maurer. Allgemeines Verwaltungsrecht. 10. überarb. und erg. Aufl. München, 1995, lk 129.

209 *Ibid.*, lk 70. Autor viitab seejuures: U. Häfelin, G. Müller. Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts. Zürich, 1990, lk 78.

210 RKPJKo 31.03.2017, 3-4-1-16-16.

211 RT I 2010, 41, 240 ... 16.06.2016, 1.

5) valla ja linna kui avaliku halduse kandjate demokraatliku legitiimsiooni aspekt.

4.3. Omavalitsuslikud ülesanded

Omavalitsuslike ülesannete kohta on Riigikohus sedastanud: „Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrreldes kohaliku kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.”²¹²

Olulisimaks liigituseks omavalitsuslike ülesannete osas on nende jagunemine vabatahtlikeks ja kohustuslikeks omavalitsuslikeks ülesanneteks. Vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised, mida KOVü pole kohustatud täitma, kuid mida ta igal ajal võib endale täitmiseks võtta. Vabatahtliku omavalitsusliku ülesande puhul on KOVü-l õigus otsustada, kas, millal ja kuidas ta seda täidab. Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt KOVü-lt nõuab. Põhimõtteliselt on KOVü kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas vastavat ülesannet täita, mitte aga seda, kas seda teha. Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sätestatud nt KOKS § 6 lg-tes 1 ja 2. Viimaste aastate vältel on kohustuslike omavalitsuslike ülesannete osas aset leidnud teatud muudatused. Sotsiaalhoolekande seadusega²¹³ (§ 166) asendati KOKS § 6 lg-s 1 tekstiosa „sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet” tekstiosaga „sotsiaalteenuseid, -toetusi ja muud sotsiaalabi, eakate hoolekannet”. Siin pole küll tegu KOV-ile uute ülesannete panemisega, vaid seniste KOV-i tuumikülesannete täpsustamisega. Teiseks on riigikaitse seadusega²¹⁴ KOKS-i alates 01.01.2016 täiendatud kohustusliku omavalitsusliku ülesandega (§ 2¹): kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal korraldab KOVü lisaks muudele kohustuslikele omavalitsuslikele ülesannetele sõjategevuses kannatada saanud isikute ja sõjaväelise auastmega sõjaaja ametikoha ülesandeid täitma asunud isikute perekondade sotsiaalhoolekannet ning aitab kaasa isikute evakueerimisele ja evakueeritute majutamisele, toitlustamisele ning arstiabi andmisele. KOVü lisäülesanded tulenevad sisuliselt muutmata kujul rahuaja riigikaitse seaduse §-st 24 ning neis on tehtud üksnes sõnastuslikke muudatusi²¹⁵. KOVü aitab riigikaitsele

212 RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 12.

213 RT I 30.12.2015, 5...29.06.2017, 1.

214 RT I 12.03.2015, 1.

215 Seletuskiri riigikaitse seaduse eelnõu juurde. - Kättesaadav <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/Riigikaitse seadus, § 110>.

kaasa sellega, et täidab võimalikult suurt osa enda KOKS §-st 6 tulenevaid ülesannetest edasi ka kriisiajal. Seega on kõik KOVü riigikaitse toetamise eesmärgil täidetavad ülesanded ka riigikaitseülesanded RKS-i tähenduses. See on ülioluline, tagamaks riigikaitse laia käsituse elluviimine ka kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni ajal.

KOKS § 6 lg 3 p 1 kohaselt otsustab ja korraldab KOVü ka neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega (vt RKPJko 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 20; 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 49).

Valdavalt on eelloetletud valdkonnad detailsemalt materiaalõiguslikult reguleeritud vastavate eriseadustega (nt sotsiaalhoolekande seadus²¹⁶ (SHS), noorsootöö seadus²¹⁷, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus²¹⁸ jpt ning nende rakendusaktidega, mis määravad kindlaks, kuidas KOVü teatud valdkonda korraldama peab. Nii on aktuaalsed uues SHS-s sätestatud tingimused, mis reguleerivad vastutuse jagunemist sotsiaalteenuste osutamisel riigi ja KOV vahel. SHS 2. ptk 2. jaos on sätestatud KOV-ile kohustus osutada 11 sotsiaalteenust (koduteenus, väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus, tugiisikuteenus, täisealise isiku hooldus, võlanõustamis-teenus jt). Kui keegi KOVü elanikest peaks neid teenuseid vajama, siis tuleb KOV-il need ka abivajajale tagada. KOV korraldamiskohustus selles valdkonnas hõlmab endas kolme suuremat ülesannet: 1) tagada, et vajalikud sotsiaalteenused on olemas; 2) selgitada välja inimese abivajadusele vastav abi; 3) vajadusel osaleda sotsiaalteenuste kulude katmisel. Seejuures on KOV-l vabadus otsustada: kas ta osutab teenuseid ise või ostab need sisse mõnelt teenusepakkujalt; millist sotsiaalteenust konkreetsele abivajajale sotsiaalkaitse ja -hoolekande põhimõtteid arvestades korraldada; kas ja kui palju peab abivajaja tasu võtmise põhimõtteid arvestades sotsiaalteenuse eest ise maksma.²¹⁹

4.4. Riiklikud ülesanded

Riiklikud ülesanded on avalikud ülesanded, mille puhul ei ilmne mitte mingit või valdavalt mitte mingit seost kohaliku kogukonna erihuvidega. Riiklikud ülesanded peab põhimõtteliselt täitma riik.

Vastavalt PS § 154 lg 2 ls 1 võib KOV-ile panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel KOV-iga. „Seaduse alusel” võib tähendada seadust, seadlust, teatud juhul ka määrust (kui tegu on KOVü vähemintensiivse

216 RT I 30.12.2015, 5...29.06.2017, 1.

217 RT I 2010, 44, 262 ... 03.05.2017, 2.

218 RT I 1999, 25, 363 ... 03.03.2017, 1.

219 Sotsiaalteenused kohalikus omavalitsuses. - Kättesaadav http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/sotsiaalteenused_kohalikus_omavalitsuses.pdf, lk 2.

enesekorraldusõiguse riivega ja seaduses eksisteerib täpne, selge ja piirangu intensiivsusele vastav volitusnorm).²²⁰

Kui riikliku ülesande KOVÜ-le delegeerimisel on järgitud PS § 154 lg-s 2 sisalduvat nõuet selle adekvaatse finantseerimise kohta riigieelarvest ja seadusereservatsiooni, samuti proportsionaalsuse printsiipi, ei kujuta sellise ülesande täitmise viisi, vormi vm parameetri KOVÜ-le seadusandlik ettekirjutamine endast tema põhiseadusliku garantii rikkumist. Riiklike ülesannete täitmisele põhimõtteliselt ei laiene PS § 154 lg-s 1 sisalduv KOVÜ enesekorraldusõigus.²²¹ See ei tähenda, et seadusandja ei võiks üldse KOV-ile ka riiklike ülesannete täitmisel mingil määral kaalutusõigust ette näha.

Riiklike ülesannete delegeerimine KOVÜ-tele eeldab seaduses erivolituse olemasolu. Mõeldav on nii üksikküsimuse kui ka vastava tervikvaldkonna delegeerimine. Riik peab ka riigielu küsimuste üle otsustamisel arvestama KOVÜ-te (jt isikute) õiguste võimaliku riivega.²²² Asjaolu, et tegu on riigielu küsimusega, ei välista KOVÜ kaasamist otsustusprotsessi. Selline kaasamine peab igal konkreetsel juhul tagama KOVÜ-le võimaluse oma seisukohtade esitamiseks ning tasakaalustatud ja põhjendatud otsuste langetamise.²²³

Riiklike ülesannete täitmise üle teostatava järelevalve objektiks võib kõrvuti seaduslikkusega (vt EKOH art 11 lg 2) seadusega ettenähtud juhtudel ja tingimustel olla ka otstarbekus, efektiivsus vm kriteerium (vt PS § 133 p 3; Vabariigi Valitsuse seaduse²²⁴ § 85 lg 1).

Viimaste aastate jooksul on Riigikohus tunnistanud riiklikeks ülesanneteks:

- riikliku jäätmekorralduse aluste reguleerimise;²²⁵
- KOVÜ või Vabariigi Valitsuse algatusel toimuva KOVÜ-te haldusterritoriaalse korralduse muutmise;²²⁶
- KOV võimekuse aluspõhimõtete kehtestamise²²⁷.

Hetkel on Riigikohtu menetluses põhiseaduslikkuse järelevalve asi 3-4-1-8-17, milles taotletakse PGS § 83 lg-s 1 sätestatud ülesande täitmiseks KOV-tele riigieelarvest raha eraldamist käsitleva õigusliku regulatsiooni puudumise põhiseadusvastaseks tunnistamist. Alternatiivina taotletakse PGS § 83 lg 1 kehtetuks tunnistamist. Õiguskantsler on oma arvamuses leidnud,

220 RKÜKo-d 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22; 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 160.

221 RKPJKo-d 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 34; 22.12.2009, 3-4-1-16-09, p 37.

222 RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 15.

223 *Ibid.*, p 25.

224 RT I 1995, 94, 1628 ... 05.05.2017, 1.

225 RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 47.

226 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 112 ja 186.

227 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 120.

et PGS § 83 lg-s 1 sätestatud valla või linna kohustus osaleda teise KOV munitsipaalkooli tegevuskulude katmises, kui selle valla või linna elanikuks olev õpilane õpib teise KOV peetavas koolis, on KOV-ile pandud riiklik kohustus, millega seotud kulud tuleb katta riigieelarvest (PS § 154 lg 2). Riik pole neid kulusid riigieelarvest katnud. Seetõttu tuleks PGS § 83 lg-s 1 sätestatud ülesande täitmiseks KOV-tele raha eraldamist käsitleva õigusliku regulatsiooni puudumine tunnistada põhiseadusvastaseks. Sisuliselt kohustab riik PGS § 83 lg 1 kaudu KOV-i maksma lapse eest, kellele ta on loonud koolikoha oma koolis, kinni ka teise koolikoha teises KOV-is. Seega tuleb KOV-il lähtuvalt pere valikust finantseerida teise KOV kooli. Lapse elukohajärgne KOVü ei pea tagama võimalust õppida teise KOVü koolis, vaid peab tagama võimaluse õppida oma haldusterritooriumil asuvas koolis, tehes selle ülesande täitmiseks rahalisi kulutusi. Pole põhjendatud panna KOV-ile finantseerimiskohustust, kui tal puudub kohustus tagada õppimisvõimalus teise KOV koolis. Kui riik on soovinud anda vanemale võimaluse panna laps õppima teise KOV kooli ja selle võimaluse rakendamine nõuab rahalist panust, tuleb riigil sellise võimaluse eest ka endal tasuda²²⁸.

5. Mõned tähelepanekud seoses haldusreformiga

Haldusreformi temaatika on niivõrd mitmekesine, et pole vähimalgi määral võimalik püüda seda käesoleva artikli raames kuidagi kõikehõlmavalt käsitleda. Seetõttu tuleb piirduda vaid reformi territoriaalse aspektiga kaasnenu ja kaasneva teatud külgede kirjeldusega.

Kuidas keegi ka ei hindaks RKPJK 20.12.2016 otsust 3-4-1-3-16 HRS-i põhiseaduspärasusest, tuleb vähemalt ühe kohtu seisukohaga reservatsioonideta nõustuda – „HRS-i keskmate normide (iseäranis HRS §-d 9 ja 12) sõnastus ei ole kõige ladiusam ega vasta alati senises õigusloome protsessi välja kujunenud normitehnilistele traditsioonidele” (p 113).

Uueks lähenemiseks KOV põhiseadusliku garantii riive hindamisel on eelnimetatud kohtulahendis proportsionaalsuskontrolli nõuete kõrvalejätmine. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium põhjendas seda sellega, et kuna PS jätab Riigikogule riigi territooriumi haldusjaotuse kehtestamiseks suure otsustusruumi, siis hindab kolleegium üksnes seda, kas kõnealust seadust kehtestades on seadusandja täitnud meelevaldsuse keelu tingimusi. Kohtu hinnangul erines antud kohtuasi oluliselt Riigikohtu Üldkogu 16.03.2010 otsuse nr 3-4-1-8-09 olukorrast ja seda põhjusel, et viimase

228 Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-8-17. - Kättesaadav http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Arvamus%20p%C3%B5hiseaduslikkuse%20j%C3%A4relevalve%20asjas%20nr%203-4-1-8-17.pdf

puhul oli üheks põhiküsimuseks juba moodustatud KOV-te põhiseadusliku finantsgarantii järgimine, antud asjas aga haldusjaotuse muutmise põhiseaduspärasus²²⁹. Kolleegium asus seisukohale, et seadustes tulevikus tehtavad muudatused ja võimalikud probleemid KOV-te rahastamisel ei ole Vabariigi Valitsuse algatatud haldusreformi elluviimisel õiguslikuks takistuseks.²³⁰ Iseenesest pole eeltoodud argumentatsioon vigane, ent seda võib ka kritiseerida lähtuvalt tõsiasiast, et süsteemne haldusreform eeldab kolme aspekti – territoriaalse, funktsionaalse ja rahastuse – tervikkäsitlust. KOVü-te õigussubjektsuse lõpetamine on fakt, samas pole jätkuvalt võimalik hinnata, millise „tervikipildi” nimel seda tehti. Teiste sõnadega, territoriaalsed muudatused on vaatamata sellega kaasnevale emotsioonidele ja kohtuvaidlustele (hetkeseisuga on Riigikohtusse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse²³¹ § 7 alusel esitanud taotluse Vabariigi Valitsuse nn sundühendamismääruse põhiseaduspärasuse vaidlustamiseks 15 KOVü-t)²³² siiski sekundaarne nähtus KOVü-te tulevase pädevussfääri ja selle raames täidetavate avalike ülesannete taustal.

HRS § 9 lg 2 ls-s 3 viidatakse Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse²³³ § 7 lõikele 5, milles sätestatakse 10 asjaolu (kriteeriumi), millest peaks nähtuma positiivne mõju sundühendatavale KOVü-le (ajalooline põhjendus; mõju elanike elutingimustele; elanike ühtekuuluvustunne; mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile; mõju haldussuutlikkusele; mõju demograafilisele olukorrale; mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele; mõju ettevõtluskeskkonnale; mõju hariduslikule olukorrale; KOVü organisatsiooniliselt ühtse teenuspiirkonnana toimimine).

Kui Vabariigi Valitsus on otsustanud HRS § 9 lg 2 alusel muuta KOVü haldusterritoriaalset korraldust, peab ta HRS § 9 lg 9 p 2 alusel tehtud määruse (nn sundühendamismääruse) andmisel olema õigesti tuvastanud faktilised asjaolud ja õigesti teostanud kaalutusõigust²³⁴. ETHS § 7 lg 5 kriteeriumid on aga väga üldist laadi ning Vabariigi Valitsusel on nende kriteeriumide hindamisel ulatuslik kaalumise- ja hindamisruum. Hetkel on avatud küsimus, kuivõrd põhjalikult peab Vabariigi Valitsus nn sundühendamismääruste seletuskirjades neid kriteeriume sisustama. Põhjaliku kaalumise kasuks võib esitada vähemalt järgmised argumendid. KOVü-te sundühendamine kujutab

229 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 91.

230 *Ibid.*, p 130.

231 RT I 2002, 29, 174 ... 26.06.2017, 17.

232 Vt 15 vallana pöördus sundliitmiste vastu Riigikohtusse Võru vald. - Kätesaadav <http://www.err.ee/612165/15-vallana-poordus-sundliitmise-vastu-riigikohtusse-voruvall>

233 RT I 1995, 29, 356 ...04.07.2017, 2.

234 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 105.

endast KOVü institutsionaalse õigussubjektsuse garantii (PS § 154 lg 1; § 158) intensiivset riivet. Vabariigi Valitsus peab HRS § 9 lg 2 ls-st 3 tulenevalt rakendama määratlemata õigustumõisteid („positiivne mõju”, „vajalik ja otstarbekas”). Riigikohus on aga sedastanud, et kaalutusotsuste põhjendamisel, eriti aga juhtudel, kui tuginetakse määratlemata õigustumõistetele, peab haldusorgan esitama tavapärasest põhjalikuma (sisulise) motivatsiooni, mis võimaldaks akti adressaadil mõista akti sisu.²³⁵ Põhjaliku kaalumise kasuks kõneleb ka KOV alusteooria PS-s, mille järgi pole KOV puhul tegu täidesaatva riigivõimu osaga, vaid kogukondliku omahaldusega.

Välja arvatud ajalooline põhjendatus, on eeltoodud kümne kriteeriumi (samuti finantsvõimekuse) hindamise puhul tegu prognoosotsuste tegemisega. Prognoosotsuste puhul peab haldusorgan lähtuma teaduslikult aktsepteeritavast metodoloogiast (asjakohased määratlused, (arv)andmed jne), rajamaks otsus hoolikalt koostatud ja realistlikule prognoosile, milles tõenäosusi ja võimalikke tagajärgi on objektiivselt kaalutud. Vajaduse korral tuleb haldusorganil rakendada ka uurimispõhimõtet (haldusmenetluse seaduse²³⁶ § 6). Kas üldse ja mil määral on Vabariigi Valitsus nn sundühendamismääruste põhjendamisel seda teinud, selgub peatselt Riigikohtu vastavatest lahenditest, mis igal juhul rikastavad meie riigi- ja haldusõigusteoreetilist mõtet.

Tuleb toonitada, et HRS § 9 lg 2 ls-st 3 tulenev positiivne mõju KOVü miinimumkriteeriumile (vähemalt 5000 elanikku)²³⁷ mittevastava KOVü puhul (HRS § 9 lg 2 ls 3) ei pea avalduma kõigi kümne kriteeriumi osas. See väide tuleneb tõsiasiast, et Vabariigi Valitsusel on siin ulatuslik kaalumisruum.

Seoses asjaoluga, et Loksa linn jäi Vabariigi Valitsuse poolt Kuusalu vallaga ühendamata, on mitmete KOVü-te puhul, kelle suhtes haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlust jätkati, tõusetunud küsimus nende võimalikust meelevaldsest kohtlemisest. Meelevaldsuse keeld (PS § 154 lg 1 ja § 158) kui riigivõimu meelevaldse teostamise üldise keelu (PS § 3 lg 1) konkretiseering KOVü suhtes eeldab, et KOVü haldusterritoriaalset korraldust muutes tuleb järgida PS formaalseid ja materiaalseid nõudeid. Samuti tuleb arvestada PS §-s 158 sätestatut, mille kohaselt ei tohi KOVü piire muuta vastavat KOVü arvamust ära kuulamata.²³⁸ Meelevaldsust ETHS § 7 lg 5 mõjude analüüsil saaks väita eeskätt juhul, kui ühte ja sama argumenti kasutatakse erinevate KOVü-te osas vastandlikele järelduste põhistamiseks.²³⁹

235 RKKKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 12.

236 RT I 2001, 58, 354 ... 25.10.2016, 1.

237 HRS § 3

238 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 88

239 Vt Ü. Madise. Loksale tehtud erand on argument teistele sundliidetavatele (16.06.2017). - Kätesaadav <http://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%BClle-madise-loksale-tehtud-erand-argument-teistele-sundliidetavatele>

Üheks haldusreformi läbiviimisega kaasnevaks probleemküsimuseks on praktikas osutunud külade haldusterritoriaalse kuuluvuse küsimus. Sellel probleemil on oma põhiseaduslik aspekt – kas üldse ja kui, siis millistel eeldustel saaksid külade soovid oma haldusterritoriaalset kuuluvust muuta jõuda otse Vabariigi Valitsuse „lauale”, minnes mööda KOVü volikogust. Siin tuleb kindlasti arvestada PS §-ga 156 lg 1, millest tulenevalt KOVü esinduskoguks on valla- või linnavolikogu. Küla seevastu ei ole põhiseaduslik institutsioon. Teine tõsiasi on see, et kuigi külaelanikel võivad olla oma eelistused, ei ole ühelgi isikul subjektiivset õigust küla haldusterritoriaalse kuuluvuse muutmisele. Teiste sõnadega, keegi ei saa väita, et tema subjektiivset õigust on rikutud, kuna külaelanike algatus ei leidnud volikogus piisavat toetust. Mitmeid selle küsimusega seonduvaid näiteid võib leida õiguskantsleri veebilehelt²⁴⁰.

Küsimusel on aga ka teine aspekt: kuigi küla(de)elanikel pole subjektiivset õigust nende taotluse rahuldamisele volikogus, on neil õigus, et nende taotlust menetletaks nõuetekohaselt, s.t kõiki menetlusnõudeid, sh tähtaegu, järgides (hea halduse põhimõte – PS § 14). Seda pole praktikas mitte kõikjal ja mitte alati järgitud. On esinenud juhtumeid, kus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse²⁴¹ (KOKS) § 32 lg 1 alusel esitatud algatuse menetlemine KOVü organites on jäänud venima ja konkreetne otsustus selle suhtes tegemata. KOKS § 32 lg 1 alusel esitatud algatuse õigeaegse menetlemisega oli KOVü-te vabatahtlike ühinemiste etapis aga seotud õigus elanike arvamuse väljaselgitamisele KOVü-s asutusüksuste kaupa (HRS § 6 lg 2). Samas ei saa juba enne HRS-i jõustumist (01.07.2016) esitatud ja KOV organisi lõpuni menetletud algatuse toetuseks esitatud allkirju lihtsalt uuele algatusele lisada.

6. Kokkuvõtte asemel

1933. a kirjutas prof Jüri Uluots artiklis „Omavalitsuste tähtsus Eesti ajaloolisest seisukohast”: „Üks Inglise kuulus jurist ütles, et ei ole vägevamat asutust, mis võiks võistelda oma vanaduse, tähtsuse ja mõjukuse poolest sellega, mida esitab endas Inglise parlament. Seda ütelist võib kohandada ka Eestile. Ei ole õiguslikku põhimõtet, mis võiks Eestis võistelda omavalitsuse ideega vanuselt, pidevuselt ja kasvatuslikult. Eesti omavalitsus on olnud nurgakivi, millele praegune aeg tugineb.”²⁴² On meie kõigi teha, et sellele nurgakivile ka tulevikus kindlalt tugineda saaks. *Tua res agitur!*

240 Kättesaadav <http://www.oiguskantsler.ee>

241 RT I 1993, 37, 558 ... 04.07.2017, 2.

242

Kohaliku omavalitsuse haldusreformi poliitikavalikud aastatel 2016–2017

Kersten Kattai

01.09.2015–... Tallinna Ülikool, Ühiskonnateaduste instituut, Avaliku halduse lektor

01.09.2014–31.08.2015 Tallinna Ülikool, Riigiteaduste Instituut, Avaliku halduse lektor

01.09.2010–31.08.2013 Tallinna Ülikool, Riigiteaduste Instituut, Lektor

Georg Sootla

01.09.2016–... Tallinna Ülikool, Ühiskonnateaduste instituut, Professor alates 2001 Tallinna Ülikool (Tallinna Pedagoogikaülikool), avaliku poliitika professor

Tallinna Pedagoogikaülikool, politoloogia professor 1995–2001

Rivo Noorkõiv

alates 1998 Geomedia konsultant ja juhatuse esimees.

Külalislektor Tallinna Pedagoogikaülikoolis.

Täiendanud ennast USAs, Soomes ja Rootsis.

Aastast 2002 teadusmagister inimegeograafia erialal.

Mikk Lõhmus

01.01.2013–... Lääne-Nigula Vallavalitsus, vallavanem

01.01.2007–31.12.2013 Saue Vallavalitsus, abivallavanem

01.01.2006–31.12.2007 Riigikogu Kantselei, Riigikogu esimehe nõunik

Käesolevas artiklis keskendume 2016. aasta haldusreformi seaduse alusel kujundatud reformi konteksti ja poliitikavalikute teatud aspektidele. Arusaadavalt ei võimalda kirjatüki piiratud formaat Eesti lähiajaloo ühe keerukaima valitsemisreformi kõiki aspekte avada. Seetõttu selgitame selle poliitikavalikuid: poliitika aken ja valmisolek reformi teostamiseks, reformi koordinaatsiooni mehhanismid, kriteeriumi valiku ajendid ja põhjendused ning elluviimise põhimõtted. Põhjalikud reformi erinevate osade analüüsid ja selle tulemuste mõjude hindamine seisavad kindlasti alles ees.

1. Evolutsioon poliitika võimaluste akna avanemiseks

Pärast 2009. aasta majanduskriisi ja Euroopa Liidu mõjude selginemist regionaalsele ja kohalikule valitsemisele omandas kohaliku omavalitsuse ümberkorralduse vajadus üsnagi praktilise mõõtme. Selgeks sai, et omavalitsussüsteemi toimimise üheks piduriks oli riigi kesktasandi ja kohalike omavalitsuste võimutasakaalude üha suurem kiiva kaldumine riigikesksete lahendite suunas. Aastatel 2009–2010 toimusid rööbiti ja sõltumatult kaks protsessi. Esiteks, 12. mail 2009, esitas Eesti delegatsioon Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress (CLRAE) presidendile esildise, milles näidati Kohaliku Omavalitsuse harta põhimõtete eiramist Eesti valitsuse poolt. Esildise fookus oli harta neljanda artikli kuues lõige – täpsemalt kohaliku omavalitsusele laekuva tulumaksu osakaalu vähendamine ilma hartas ette nähtud põhjalike konsultatsioonideta omavalitsustega. Teiseks, MTÜ Polis koostöös ülikoolidega ja omavalitsuste liitudega algatas 2009. aastal oluliselt tähtsa riikliku küsimuse arutelu (OTRK). Arutelu teemaks oli „Riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlus“ ja see toimus Riigikogus 23. septembril 2010. Selle fookuseks oli näidata, et kohaliku omavalitsuse võimekuse ja autonoomia probleemid on paljuski kinni selles, et otsustamine keskvalitsuse tasandil ei arvesta piisavalt omavalitsuste huve ja probleeme. Märkimisväärne oli ka see, et esimese küsimusena tolle päeva Riigikogu istungil oli kahe kohaliku maksu tühistamine oludes, kus kohalike maksude osakaal Eestis oli juba Euroopa riikide madalamaid.

Erinevate haldusreformikavade evolutsiooni enam kui viieteistkümne aasta jooksul käesolevas kogumikus juba tutvustati. Arvukad arvamused, uuringuid, koostatud reformikavad, seaduseelnõud ja mõjuanalüüsid²⁴³ kinnitasid üheselt, et arvestades demograafilisi ja sotsiaal-majanduslikke muutuseid on Eesti omavalitsused jõudnud etappi, kus killustunud ja vähese arenguvõimekusega omavalitsusmustriga enam ei saa edasi minna. Tõmbekeskuste reformikavaga (2013 a) oli murdunud pelgalt kaardijoonistamise kriitika haldusreformide käsitlemisel. Peaaegu kõikide maakondade omavalitsused olid oma maakonna tõmbekeskused, mille ümber ühinemised oleksid pidanud toimuma, tuliste diskussioonide järel määratlenud. See ja lisaks paljude omavalitsusjuhtide reflektatsioon, et olukorras, kus omavalitsuse arengut saab kavandada vaid aastakaupa, kinnitas teatud murrangut omavalitsuste valmisolekus haldusreformiks. Siiski puudus toonases valitsuskoalitsioonis valmisolek reformi vastuvõtmiseks ja rakendamiseks.

Ühiskondlikku ootust reformi teostamiseks ilmestab ehk kõige paremini 2014. aasta talvel ajalehes Postimees Raivo Vare ja Jüri Raidla avaldatud ja lisaks veel 19 arvamusiidri poolt toetatud pöördumine „Toompea rahvas,

243 Vt nt <http://haldusreform.fin.ee/haldusreformi-seadus/uuringud/>

otsustage haldusreform!²⁴⁴. Riigikogu 2015. aasta valimise programmides olid enamik erakondi omavalitsusreformi läbiviimise vajadust märkinud ja selleks omapoolse strateegia pakkunud. Kampania käigus esitati neid küll tugeva vastandumise võtmes, kuid tegelikult oli kõigi siht sama – kohalike omavalitsuste valitsemisvõimekuse kasvatamine, kas läbi suuremate omavalitsuste moodustamise või läbi nende tugevama koostöö omavalitsuste ülestes valdkondades. Need ei olnud mitte vastandlikud, vaid väga suure ühisosaga strateegiad, kuna suurte omavalitsuste siseselt on tasandite kujundamine paratamatult vajalik mõistliku ja demokraatliku haldusmudeli kujundamiseks²⁴⁵.

2. Reformi juhtimise mehhanism

Eelnev demonstreerib ilmekalt, et haldusreformi läbiviimiseks oli laiem ühiskondlik ootus, seda aktsepteerisid põhimõtteliselt suur osa omavalitsustest ja see oli parlamendivalimiste üks keskseid aruteluteemasid. Valitsusliidu läbirääkimistel – ennekõike Isamaa ja Res Publica Liidu nõudmisel – kirjutati koalitsioonilepingusse kohaliku halduse reformi läbi viimine 2017. aasta kohalikeks valimisteks. Selles määratleti reformi läbiviimise kesksed põhimõtted: objektiivsed ja üheselt tõlgendatavad kriteeriumid, kriteeriumitele mittevastavad omavalitsused peavad ühinema seaduses sätestatud tähtjaks ja mitte ühinenud omavalitsuste ühendamise viib läbi Vabariigi Valitsus²⁴⁶.

Läti ühinemiste uuringu raportis sõnastati Eesti kohaliku omavalitsuse reformi läbiviimise juhtimiseks poliitika ettepanekud²⁴⁷: reformi struktuur peab kätkema endas: a) tugevat poliitilist otsustusorganit (ministrite komisjon), b) võimalikult neutraalset (ja autoriteetset), nii poliitika kui bürokraatia suhtes konsultatiivset, koordineeritud areeni ning c) piirkondlike riigi esindaja osalusega avatud diskursuseareene ühinemismustrite üle otsustamiseks ja muutuste strateegiliste alternatiivide kaalumiseks.

244 Vare, R., Raidla, J. (2014) Toompea rahvas, otsustage haldusreform! Postimees. 21.02.2014 <http://arvamus.postimees.ee/2704768/poordumine-toompea-rahvas-otsustage-haldusreform>

245 Sootla, G., Kattai, K. (2015) Omavalitsusreformi mitu nägu. Postimees. 12.02.2015 <http://pluss.postimees.ee/3088337/georg-sootla-ja-kersten-kattai-omavalitsusreformi-mitu-nagu>

246 Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku erakonna ning Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta, 2015. https://www.valitsus.ee/sites/default/files/re_sde_ja_irl_valitsusliidu_lepe.pdf

247 Sootla, G., Kattai, K., Viks, A., Lääne, S. (2011) Läti Vabariigis 1998-2009 aastal läbi viidud haldus-territoriaalse reformi ja selle esmatulemuste analüüs. Tallinna Ülikool.

Koalitsioonilepinguga nähti ette haldusreformi poliitilise koordineerimise viimine peaministri juhtimise alla, milleks moodustati valitsuskomisjon peaministri juhtimisel. Samuti viidi seni Siseministeeriumis asunud regionaalhalduse ja –arengu valdkond Rahandusministeeriumisse ja loodi riigihalduse ministri portfell. Vastav ettepanek oli tehtud omavalitsuste ja teadlaste poolt olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelul Riigikogus 2010. aastal²⁴⁸: „/.../ tuleks viia ka kohalike omavalitsuste poliitika kujundamine, koordineerimine ja seisundi analüüs Rahandusministeeriumi haldusalasse, avaliku halduse ministri pädevusse, kelle vastutusallas on ka kohaliku ja regionaalhalduse küsimused. /.../“. Reformi kesksete valikute kaalumiseks ja sisu ettepanekute tegemiseks moodustati laiapõhjaline ekspertkomisjon²⁴⁹. Reformi rakendamise faasiks moodustati kolm haldusreformi piirkondlikku komisjoni²⁵⁰, mille ülesandeks oli esitada ettepanekuid kohalikele omavalitsustele ühinemiste läbiviimiseks hinnates moodustuvate omavalitsuste vastavust haldusreformi kriteeriumile ning reformi eesmärkide täitmist.

Reformi väljatöötamiseks, koordineerimiseks ja elluviimiseks loodud struktuursed muudatused toetasid reformi läbiviimist ja juhtimist. Selle vajaduse mõistmine oli osalt saadud varasemate reformiplaanide ebaõnnestumise kogemustest, kuid ei saa alahinnata ka ekspertide vastavaid poliitikaettepanekuid ning teiste riikide kogemusi.

3. Reformi kriteeriumi valiku põhjendused

Koalitsioonileping andis üldise raami reformi eesmärkidele. Kuigi reformi kavandati erinevates aspektides, ei keskendunud see süsteemsetele valitsemistasandite vaheliste suhete korrastamise sihtidele, vaid peamise ülesandena nähti omavalitsuste kujundamist, „kes suudavad pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ning täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid täita“.²⁵¹ Reformi üldine formaat kavandati selliseks, et otsused, milliste kriteeriumite tuleb moodustada uus omavalitsus töötab valitsus välja ekspertkomisjoni soovitude põhjal ja otsused, kellega moodustada ühine omavalitsus teevad omavalitsused ise.

248 Riigikogu stenogramm, 23.09.2010 <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201009231000#PKP-6916>

249 <https://www.siseministeerium.ee/et/uudised/ekspertkomisjon-toetab-valitsuse-soovi-viia-labi-haldusreform>

250 <https://www.riigiteataja.ee/akt/305072016020>

251 Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku erakonna ning Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta, 2015 https://www.valitsus.ee/sites/default/files/re_sde_ja_irlt_valitsusliidu_lepe.pdf

Teine eripära oli see, et otsustamise kolm areeni – valitsuskomisjon, valitsuskabinet ja ekspertide komisjon – töötasid rööbiti.

Ekspertide komisjoni alustas tööd 2015. aasta mai lõpus ja lähteülesandeks oli – nii nagu koalitsioonileppes – leida ja põhjendada piiratud arv olulisi kriteeriume, millele peaks uus võimekas omavalitsus minimaalselt vastama. Esialgul alustati nn ideaalomavalitsuse määramisest, kuid sellega joosti rappa. Linna ja valla suurus sõltub paljudest tingimustest, millest keskne on, milliseid ülesanded tuleb kohalikul omavalitsusel täita. Rahvusvahelised kogemused on näidanud, et universaalset õige suurusega omavalitsusüksust ei ole olemas, sest suurus on eri ülesannete jaoks erinev²⁵². Seega ei ole ideaalse omavalitsuse suurus lõplikuna fikseeritud, vaid seda tuleb käsitleda teatud ajas ja ruumis. Täpselt sama moodi nagu ei ole olemas täpset päeva, mil inimene saab hingelt ja vaimult täiskasvanuks. Küll aga on ühiskonnas laiemalt ja õiguslikult reguleerituna kokku lepitud, et täiskasvanuks loetakse 18aastaseks saanud inimene. Samamoodi on omavalitsuse elanike arvust tulenev suurus konkreetses ajas ja ruumis, ekspertteadmises ja poliitilises kompromissis kokkulepitud optimaalne suurusjärk.

Kõige olulisemaks kriteeriumiks seati omavalitsuse poolt pakutavate teenuste sihtrühma suurus ja seda kesk-pikas perspektiivis arvestades ka demograafilisi trende. Teine oluline kriteerium oli omavalitsuste võimekus võtta tööle teatud funktsioonides konkurentsivõimelise palgaga spetsialiseeritud ametnik. Kolmandaks kriteeriumiks oli omavalitsuse minimaalne investeerimisvõimekus. Ekspertkomisjonis arutati väga suurt hulka kriteeriume kõikides nendes aspektides. Selgus, et mõnes olulises valdkonnas on teenused juba *de facto* väljunud omavalitsuste kohustuselast (nt gümnaasiumid, perearstikeskused), samuti oleks vasturääkivuses Euroopa kohaliku omavalitsuse harta vaimuga olnud ette kirjutada, milliseid ametnikke täpselt peaksid omavalitsused tööle võtma.

Üsna varakult sai selgeks, et need indikaatorid saavad olla vaid indikaatiivsed ja erinevad indikaatorid on seotud erineva sihtrühma suurusega või mastaabiefektiga. Edasi keskenduti nende tegurite määramisele ja optimaalse murrangupunkti analüüsimisele: teenuste kliendibaasi arvutused, mastaabiefektide võimalik saavutamine, investeerimisvõime, ametnike kom-

252 Meklin, P., Pekola-Sjöblom, M. (eds.) (2013) „The reform to restructure municipalities and services in Finland: A research perspective.“ Evaluation Research Programme ARTTU Studies No. 23. Association of Finnish Local and Regional Authorities

petentsid ja töökoormus, kohalike omavalitsuste tulubaasi ja valimistel konkurentsipõhise demokraatia avaldumine²⁵³.

Ekspertide ja Rahandusministeeriumi kohaliku omavalitsuse finantside spetsialistide arvutuste tulemusena hakkasid need piirid selguma. Kohalike valimiste tulemuste analüüsid näitasid, et 3500 elanikku oli piir, kus Eesti proportsionaalne valimissüsteem ja nimekirjapõhised valimised annaksid tasakaalustatud volikogud.²⁵⁴ Ülejäänud indikaatorid ja efektiipiirid jäid vahemikku 4500 kuni 11000 elanikku. Omavalitsuses, kus on 4500 elanikku on keskmiselt 1000 last ning Eestis üldiselt aktsepteeritud standard on, et 1000 lapse kohta peaks olema üks täiskohaga lastekaitse spetsialist. Omavalitsuste personali struktuurianalüüsid näitasid, et enamiku põhiülesannete spetsialiseeritud ametniku täisametikoha efekt tekkis 6000–8000 elaniku juures. Oluliseks sisendiks optimaalsete teenuseosutamise efektid määratlemisel oli Tartu Ülikooli uuring²⁵⁵, mille põhjal selgelt näidati, et

253 Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Tartu Ülikool, RAKE, 2015.

http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/Teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf

Sootla, G., Kattai, K., Haljaste, K-L., Lõhmus, M., Noorkõiv, R. (2015). Ühinemiste analüüs Märjamaa ja Türi valla näitel.

Noorkõiv, R., Ristmäe, K. Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2013.

Metoodika ja tulemused. Geomedia, 2014. http://www.fin.ee/public/KOV/Uuringud_ja_analuusid/2014_kov_voimekuse_indeks_loppversioon.pdf

Mikli, A. (2014) Mida näitavad Riigikontrolli auditid Eesti omavalitsuste jätkusuutlikkuse kohta. Riigikogu Toimetised, Nr 29. <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16670>

Noorkõiv, R., Nõmm, M. (2015) Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüsi läbiviimine. Geomedia ja Sisekaitseakadeemia. Siseministeerium. http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/Jurgen_materjalid/KOV_kompetentsi_loppanalus.pdf

Kattai, K., Sootla, G., Lõhmus, M. (2014) Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste valitsemiskorralduse mudelite ja territoriaalse juhtimisstruktuuri kujundamine Lääne-Nigula ja Viljandi valla näitel. Ekspertarvamus. https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kohalikud_omavalitsused/2014_uhinenu_kovide_valitsemiskorralduse_mudelite_ja_juhtimisstruktuuri_kujundamine.pdf

Viks, A. (2012) Eestis aastatel 1996-2009 ühinenud kohalike omavalitsuse finantsmõjude analüüs. Siseministeerium <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/08/kov-c3bchinemiste-finantsmc3b5jude-analc3bcc3bcs-1996-20111.pdf>

Viks, A. (2010) Kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse seos majandusliku efektiivsusega. Riigikogu Toimetised, Nr 21, 124–133.

254 Sootla, G., Kattai, K., Viks, A. (2015) Size of municipalities and democracy: an institutional approach. Insourcing and/or outsourcing: How do they contribute to the public administration reform: May 21 – May 23, 2015, Tbilisi, Georgia. NISPAce Press: NISPA (Network of Institutes and Schools of Public administration in Central Eastern Europe), 1–22.

255 Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Tartu Ülikool, Rakendusuuringu Keskus, 2015.

paljude teenuste jätkusuutlikul osutamisel on kohaliku omavalitsuse minimaalsuurus 4500–5000 elanikku. See uuring võttis arvesse teenuste tege-likku paiknemist ja nende ruumist kättesaadavust. Rahandusministeeriumi kohaliku omavalitsuse finantside spetsialistide analüüs näitas, et keskmiselt 5000 elanikuga omavalitsustes tekivad sellised investeringuvõimekused (põhitegevuse tulem ca 500 000 eurot aastas), mis võimaldavad suuremate investeerimisprojektide elluviimise ja vastavaid kohustusi teenindada. Kriteeriumi 11 000 elanikku lähtus riigigümnaasiumi mudeli arvutusest, mille järgi eeldatakse kolme õppesuunaga ja kolme paralleelklassiga kooli, kus õpib arvestuslikult kokku 254 õpilast²⁵⁶. Ehkki on hakatud looma riigigümnaasiume, on koolipidamine olnud traditsiooniliselt Eestis kohalike omavalitsuste ülesanne ning võiks üldjuhul selliselt ka jätkuda. Eeldades, et gümnaasiumiealiste noorte osakaal Eesti rahvastikus vastab pikaajalisele keskmisele ja et 75% põhikooli lõpetanutest jätkab gümnaasiumis, peaks gümnaasiumi teeninduspiirkonnas elama keskmiselt ca 11 000 elanikku. Arutlusel oli ka lähenemine, et uue omavalitsuse miinimumsuurus vähemalt 11 000 elanikku nõue võiks olla läbivalt kuni aastani 2030, st et uued omavalitsused peavad püsima rahvastiku mõttes jätkusuutlikuna vähemalt 15 aastat²⁵⁷. Hindamise aluseks oleksid olnud rahvastikuprognosisid. Kuna prognooside usaldusväärsust omavalitsusüksuste lõikes pole võimalik tagada, siis nende koostamisest loobuti ning koos sellega ka nõudest arvestada kriteeriumi seadmisel nn tuleviku omavalitsuse mudeliga, mis arvestaks demograafilisi prognoose ja nende mõju teenuste osutamisele. 11000 elanikku oli ka see piir, kuna omavalitsustes hakkasid avalduma kõrgprofessionaalsed ja arengusuunamise kompetentsid (süsteemsed välissuhted, ettevõtlusarendus, arhitekt, personaalijuht, IT arendaja jt).

Võttes arvesse eeltoodud selgitusi, paljusid teisi analüüse ja tuliseid vaidlusi oli lõpuks ekspertkomisjoni hinnang, et 5000 elanikku on suurusjärk, millest alates hakkab ilmne uus tase kohalike omavalitsuste võimekuses võrreldes väiksemate omavalitsustega. Osaliselt tekkis selline minimaalne elanike arvu kriteerium ka selle tõttu, et paljudes keskuseta piirkondades ei ole võimalik luua elanike arvult suuremaid mõistliku territooriumiga omavalitsusi. Haldusreformi seadus nägi ette ka mõne erandi võimaluse vähemalt 3500 elaniku korral²⁵⁸. Samuti toodi seaduses, et eelistatud on omavalitsusüksuste moodustamine, kus elab vähemalt 11 000 elanikku. Viimast

256 1) Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020; 2) Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Tartu Ülikool, RAKE, 2015.

257 Alus: üleriigilise planeeringu Eesti 2030+ prognoosiperiood.

258 Mereliste saarvaldade erand; haja-asustuse erand – piirkonnas, mille pindala on vähemalt 900 km² ja kus seejuures elab vähemalt 3500 elanikku; seto valdade erand.

motiveeriti täiendava 500 000 euro suuruse ühinemistoetusega ühinemispiirkonna kohta.

Rahvaarv on universaalne kriteerium. Samale seisukohale jõuti näiteks Taanis ja Soomes²⁵⁹. Ka Lätis 2009. aastal tehtud haldusreformi aluskriteerium oli 5000 elaniku nõue²⁶⁰, mille seadmine muuhulgas tugines välisekspertide hinnangule.²⁶¹ Siit ka arusaam, et mõistlik on haldusreformi tegemisel piirduda vaid minimaalse indikatiivse elanike arvu numbrilise näitajaga, et väljendada omavalitsusüksuse suurust, mille juures on rahuldatud nii kogukonna kui ka keskvalitsuse poliitika (*policy*) eesmärkide huvid. Samas tuleb mõista, et elanike arv kohalikes omavalitsustes ei ole püsiv suurus. Küll aga on elanike arv piisavalt lihtne ja üldjuhul mõistetav kriteerium. Vaidlused ja ka kriitika selle kriteeriumi ümber on loomulikud. Kuid kui valitud oleksid muud kriteeriumid, siis oleksid vaidlused ja tõlgendamised olnud veelgi suuremad ja kirgi kütvamad. Soovimata õigustada ühe kriteeriumi eelistamist kriteeriumite kompleksi käsitluse ees, on ühe kriteeriumi valik ka pigem pragmaatiline, sest haldusreformi seaduse väljatöötamisel seati eesmärgiks, et 2017. aasta korralised kohaliku omavalitsuse volikogude valimised toimuksid juba uutes omavalitsusüksustes. Seega ühe kriteeriumi väljavalimine oli põhjastatud ka ajakriitilisest piirangust.

Kohalike omavalitsuste osade ülesannete osutamise optimaalne teeninduspiirkonna suurus eeldab vähemalt maakondlikku taset. Sellisel juhul on optimaalne elanike arv haldusreformi seaduses pandud 5000 elanikust märksa kõrgem (ühistransport, gümnaasiumi- ja kutseharidus, jäätmekor-

- 259 1. juulil 2005 võttis Taani parlament vastu „Struktuurireformi kokkuleppe“, mille alusel moodustati 271 senise valla asemel 98 uut kohaliku omavalitsuse üksust. Vastavalt „Struktuurireformi kokkuleppele“ määratleti kohaliku omavalitsuse parameetrid alljärgnevalt: a) üksuse minimaalne elanike arv 20 000 elanikku, seejuures lubati teatud tingimustel erandeid saareliste omavalitsusüksuste puhul. Põhiline tingimus oli kohustuslik koostöö teatud teenuste tagamisel; b) üksuste keskmine elanike arv 30 000 elanikku. Erinevad Taani uurimised näitasid, et 30 000 on see optimaalne elanike arv, mille korral on kõige paremini võimalik kasutada mastaabiefektist tulenevaid eelseid, sealjuures olid näiteks ka administratiivkulud elaniku kohta just sellise elanike arvu juures keskmiselt kõige madalamad.
- 260 Lätis reformieelsete analüüside käigus koguti esialgselt üle 120 erineva kriteeriumi ühinemispiirkondade moodustamiseks. Haldusjaotuse projekt, mis nägi ette 102 uue omavalitsusüksuse loomist, lähtus järgmistest kriteeriumidest: (1) elanike arv vähemalt 5000 elanikku; (2) vallakeskus elanike arvuga vähemalt 2000–2500; (3) olemasolev teedevõrk ühinevatel omavalitsustel uude keskusesse; (4) vahemaa keskuse ja piiride vahel ei ületa 30 km. Allikas: Sootla, G., Kattai, K. Viks, A.. (2011) Läti Vabariigis 1998–2009 aastal läbi viidud haldus-territoriaalse reformi ja selle esmatulemuste analüüs. Lõpparuanne. Tallinna Ülikool.
- 261 Pynndt, F. (2000) Implementation of Local Government Administrative-Territorial Reform in Latvia – Incentives and Criteria for Forming New Local Authorities. International Consultancy Division Svend Lundtorp-NALAD

raldus), mistõttu sõltumata haldusreformi tulemustest on otstarbekas teatud ülesandeid korraldada kohalike omavalitsuste koostöös, sest nende teenuste toimepiirkonnad on suuremad kui eeldatavalt keskmine linn või vald pärast reformi. Selliste ülesannete täitmine ei peaks mõjutama optimaalse omavalitsusüksuse suuruse valikut. Kuid tõsi, see võib olla indikatsioon järgnevateks reformideks tulevikus.

Elanike arvu kriteeriumi seadmisel oli poliitiliselt ka selle lihtsustamise ja mõistetavuse taotlus. Nõnda oli ülesanne püstitatud koalitsioonilepingus. Kindlasti oli selle üheks põhjenduseks, et seaduses ei ole otstarbekas muutu- vaid olukordi detailselt ette kirjutada ja keskvalitsusel ei ole asjakohane kohalike omavalitsuste autonoomiasse üleliia sekkuda. Näiteks ei peaks seadusandja detailides ette kirjutama, kuidas kohalikud omavalitsused kohalikku elu korraldavad või kui palju ametnikke selleks peaks olema. Arutelus Taani omavalitsustegelastega minimaalsete teenusstandardite üle omavalitsustes selgus, et nende hinnang teenusstandarditele – selle kehtestavad valijad valimistel, andes hinnangu kohaliku omavalitsuse juhtide tööle või tehes valiku eri poliitiliste programmide vahel.

Järelevaade seaduseelnõu kujunemisele näitas, et uute omavalitsuste moodustamise kriteeriumid, kui ka reformi palju laiem plaan, olid üpris põhjalikult läbi arutatud. Hiljem tekkis üldine etteheide, et reform taandub vaid 5000 elaniku kriteeriumile, mille põhjendusi ei ole antud. See on hea näide, kuidas reformi ettevalmistamise ebapiisav kommunikerimine väljapoole võib olulise osa sisulisest diskursusest jätta nõ kaadri taha ja edaspidi keskendada kogu vaidluse tegelikult läbitöötatud teemale, kas 5000 elanikku on palju või vähe reformi eesmärkide teostamiseks, samas kui reformi eesmärgid ise ei olnud avalikkuses põhjaliku arutelu teema.

4. Tee vabatahtlike ühinemiste kui reformi rakendamise keskse valikuni

2011. aastal vastu võetud koalitsioonileping, milles sai toetuse OTRK-l tehtud ettepanek, kujundada kohaliku omavalitsuste arengu mõttekoda. Selle kujundamine osutus aga keeruliseks ülesandeks. Nii regionaalminister kui Riigikogu kohaliku ja regionaalarengu toetusrühm toetasid mõttekoda põhimõtteliselt. Kuid pikapeale selgus, et kumbki osapool ei aktsepteeri mõttekoja autonoomset staatust: kui kohaliku omavalitsuse ja regionaalprobleemide autoriteetsete toimijate esindajate avaliku arutelu areeni, mis tänu oma autoriteedile viib kohaliku omavalitsuse probleemid väljapoole igapäevapoliitika konflikte ja samas teeb tihedat koostööd mõlema – nii Riigikogu kui Vabariigi Valitsuse – institutsiooniga. Lõpuks loodi regionaalminister Siim Valmar Kiisleri poolt mõttekoda. Kuid see oli ministrile nõuandva töörühma staatuses ning sellest jäid kõrvale olulised ettepaneku taga seisnud MTÜ Polis

liikmed. Siiski osa neist, ennekõike omavalitsusliitude esindajad, olid selles esindatud. See oli üks olulisimaid erisusi mõttekoja kontseptsioonist, mis eeldas just kõikide arvamuste ja arvamuslimidrite kaasamist sõltumata nende seisukohtadest ühes või teises küsimuses. Ka järgmine, 2016. aasta reformi ekspertkomisjon seda põhimõtet ei järginud, mis kindlasti oli üks haldusreformi okkalise tee kulgemise tegureid.

Siiski oli omavalitsusreformi vajadus juba niivõrd laia kandepinnaga, et mõttekojast kujunes uue reformi kesksete sihtide arutamise foorum. Esimene erinevus oli see, et reformi lähtekontseptsioon sisaldas kuut erinevat ja osaliselt vastandlikku versiooni: 1) minivaldade mudel, 2) omavalitsusliitude mudel, 3) kahetasandiline Eesti, 4) kihelkondade Eesti, 5) tõmbekeskuste Eesti ja 6) maakondade Eesti. Tähelepanuväärne oli, et reformi kontseptsiooni keskmes polnud mitte valdade ühinemised iseenesest, vaid nende institutsionaalse korralduse variandid, mis erineval moel olid reformide debatidest ja varasematest reformikavadest läbi käinud. Pooled alternatiividest eeldasid omavalitsuste ühinemist, kuid ka nende keskmes oli just keskuse ja tagamaa integreerimise põhimõte.

Selline variantidega kontseptsioon saadeti ulatuslikule avalikule arutelule erinevatele osapooltele ja institutsioonidele. Tulemuseks oli enamuse toetus tõmbekeskuste versioonile, kuid arvamuste lahknevus oli siiski suur. Seejärel töötati välja tõmbekeskuste hindamise meetodika ja maavalitsused koostöös kohalike omavalitsuste maakondlike liitudega viisid läbi vastava analüüsi. See oli piisavalt representatiivne analüüs.

Selle kontseptsiooni oluliseks iseloomujooneks oli, et nn kaardi joonistamine jäeti omavalitsustele endile. Samas oli juba alustatud vabatahtlike ühinemiste konsulteerimisega, mis oleks ka reformi protsessi oluliselt lihtsustanud. Aastal 2013 kirjutati ekspertide poolt Kohalike omavalitsuste üksuste ühinemiste käsiraamat.²⁶² Esialgne plaan reformiseadus kiiresti vastu võtta ja 2013. aasta suveks ellu viia ei realiseerunud valitsusk koalitsioonis konsensus puudumise tõttu. Kuid selleks ajaks oli juba muutuste vajadus saanud üldise toe, sh reformi peamiseks piduriks olnud Reformierakonnas ei olnud ka partei siseselt vastuseis haldusreformile enam aktsepteeritav. Seetõttu sai haldusreformi läbiviimine uue 2015. aasta koalitsioonilepingu üheks keskseks punktiks.

2016–2017. aasta reformi põhimõtteline valik oli vabatahtliku ühinemise etapis mitte ette kirjutada ühinemispriirkondi. Valiti maksimaalse vabatahtlikkuse tee, kus valitsus oli konkreetsetes ühinemiskonfiguratsioonides kõrvaltvaataja. Ühinemisi ja nende konfiguratsioone suunati vaid läbi

262 Lõhmus, M., Sootla, G., Noorkõiv, R., Kattai, K., Lõõnik, J. (2013) Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamat. Siseministeerium. <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2014/01/kov-c3bchinemiste-juhendamaterjal.pdf>

vabatahtliku (omavalitsuse enda soovil ja kutsel) konsulteerimise ja pehme suunamise haldusreformi piirkondlike komisjonide poolt. Samuti töötati välja hulk juhendmaterjale, mida sai läbirääkimistel ja ühineva omavalitsuse tegevuste kavandamisel kasutada²⁶³. Ühinemispartnerite valikul jäi omavalitsustele väga suur kaalutusõigus. Ühest küljest võimaldas see küll tekkida mõningatel küsitavatel ühinemispirkondadel, kuid teisest küljest andis kohalikule tasandile otsustusõiguse ja vabaduse kogukonna seisukohalt sobivamate valikute tegemiseks. Mitmes üksuses küsiti ühinemissuuna valikul rahva arvamust²⁶⁴. Ühinemispirkonda ei kirjutatud ette näiteks ka näiteks Taani omavalitsusreformis. Selles hetkes ja viimase kümnendi kogemusi arvestades oli see ratsionaalne ja tulemuse saavutamist võimaldav strateegiline valik. Teiste alternatiivide puhul oleks tekkinud juba enne reformi rakendamist tugev vastureaktsioon ning diskussioon oleks kandunud taas kaardile, mitte reformi sisulistele eesmärkidele.

Omavalitsusi ühinema motiveerimise põhimõtteline valik oli ühinemistoetuse kahekordistamine vabatahtlikus etapis ühinenud ja kriteeriumitega vastavate omavalitsusüksuste puhul. Ühinemistoetuses oli tulenevalt ühineva omavalitsuse elanike arvust minimaalselt 300 000 ja maksimaalselt 800 000 eurot iga omavalitsusüksuse kohta. Peale selle said vabatahtlikult ühinenud omavalitsuse volikogu esimees ja vallavanem või linnapea kompensatsiooniks aastapalga. Seda juhul, kui sama inimest ei valita ühinenud omavalitsusüksuse vallavanemaks, linnapeaks või volikogu esimeheks.

Haldusreformi seadus võeti vastu Riigikogus 2016 aasta 7. juunil 2016. Selle järel algatasid 26 omavalitsust Riigikohtus haldusreformi seaduse põhi-seaduslikkuse järelevalve menetluse. Omavalitsuste taotlus sisaldas palju erinevaid argumente kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riivamise kohta, samuti haldusreformi ajakava kohta. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsustas 20. detsembril 2016. aastal, et haldusreformi seadus vastab Põhiseadusele ning valitsusele on seadusega antud kaalutusruum kriteeriumit mitte täitvate või ka seda täitvate omavalitsuste ühenda-

263 Lõhmus, M., Sootla, G., Kattai, K., Noorkõiv, R. Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses. Rahandusministeerium, 2016. http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud_juhtimismudelid_loplik_21.07.2016.pdf
Soovituslikud juhised uue ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu täitmiseks. Rahandusministeerium, 2017.
Vallanimede valiku soovitusi. Kohanimenõukogu, 2016. <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/vallanimede-valiku-nouanne-nov2016.pdf>
http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/04/uu_ametiasutuse_teenistuskohdade_koosseisu_taitmine_juhend.docx

264 <http://online.le.ee/2016/09/20/nova-rahvas-soovib-jaada-laanemaale/>; <http://online.le.ee/2016/11/25/kullamaa-otsustas-jaada-laanemaa-koosseisu/>

miseks võttes arvesse Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses sätestatud asjaolusid²⁶⁵.

Tabel 1. Kohalike omavalitsuste arvu muutus ja neid iseloomustav statistika 2017. aastal haldusreformi rakendamise järel

KOV profiil	Enne ühinemisi	Haldusreformi järgselt
Alla 5000 elanikuga	169 kohalikku omavalitsust, sh alla 1000 elanikuga 41 1001–3500 elanikuga 108 3501–5000 elanikuga 20	15 kohalikku omavalitsust, sh alla 1000 elanikuga 3 (Ruhnu, Vormsi, Kihnu) Muhu (1887 elanikku) Loksa (2738 elanikku) Setomaa (3566 elanikku) 9 KOVi elanike arvuga vahemikus 4170-4982
5000–11 000 elanikuga	28 kohalikku omavalitsust	36 kohalikku omavalitsust
Enam kui 11 000 elanikuga	16 kohalikku omavalitsust Tallinn, Tartu linn, Narva, Pärnu, Kohtla-Järve, Viimsi, Viljandi linn, Rae, Rakvere linn, Maardu, Harku, Sillamäe, Võru linn, Jõhvi linn, Rae, Rakvere linn, Maardu, Harku, Sillamäe, Kuressaare, Valga linn, Võru linn, Jõhvi	28 kohalikku omavalitsust 12 endist KOVi – Tallinn, Narva, Kohtla-Järve, Viimsi, Viljandi linn, Rae, Rakvere linn, Maardu, Harku, Sillamäe, Võru linn, Jõhvi linn, Rae, Rakvere linn, Maardu, Harku, Sillamäe, Võru linn, Jõhvi linn, Pärnu, Saaremaa, Saue, Valga, Elva, Põlva, Jõgeva, Viljandi, Haapsalu, Rapla, Lääne-Harju, Tori, Tapa, Paide ja Türi.
Omavalitsusi kokku	213	79
Keskmine elanike arv	6349	17118
Elanike arvu mediaan	1887	7865
Keskmine pindala	204 km ²	550 km ²
Pindala mediaan	180 km ²	512 km ²

Allikas: Rahandusministeerium

265 ETHS § 7 lg 5 - Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel arvestatakse järgmisi asjaolusid: 1) ajaloolist põhjendatust; 2) mõju elanike elutingimustele; 3) elanike ühtekuuluvustunnet; 4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile; 5) mõju haldussuutlikkusele; 6) mõju demograafilisele situatsioonile; 7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele; 8) mõju ettevõtluskeskkonnale; 9) mõju hariduslikule olukorrale; 10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

2016. aasta lõpuks kinnitas suurem osa omavalitsusi volikogu otsusega ühinemislepingud. Üks osa valdadest olid valmis ühinema, kuid piirkonnas ei suudetud mõne partneri vetopositsiooni tõttu kokku leppida. Teine osa valdadest küll kirjutas alla lepingud, kuid nad ei vastanud seaduses ette nähtud miinimumkriteeriumitele. Kolmas osa omavalitsusi jätkas pärast Riigikohtu otsust vastuseisu reformile ja keeldusid aktsepteerimast Vabariigi Valitsuse otsuseid sundliitmise kohta. Kokku otsustas vabatahtlikult ühineda 160 kohalikku omavalitsust 47 uueks omavalitsusüksuseks. Nendest 25 omavalitsust 10 ühinemspiirkonnas otsustas küll ühineda, kuid ei täinud elanike arvu miinimumkriteeriumit. 26 omavalitsust ei täitnud kriteeriumit ega taotlenud ühinemist. Vabariigi valitsus esitas ühinemisetepaneku 22 ühinemspiirkonnas, kuid loobus ühendamisest kümne alla kriteeriumi omavalitsuse või omavalitsusrühma osas ja viis lõpuni 26 alla kriteeriumi omavalitsuse või ühinenud omavalitsusrühma osas. Täpsem omavalitsuse arvu muutumine ja statistika on esitatud tabelis 1. Täna tagasivaates võib öelda, et kui üks osa omavalitsuste vastuseisust ühinemistele oli tingitud tõsistest erimeelsustest valitsuse poliitikaga, siis teine osa oli ilmselt kohalike juhtide läbimõeldud valimiskampaania.

Pärast sundliitmise otsust (juuni 2017. a) vaidlustasid selle Riigikohtus 17 omavalitsust. Nende vaidluste tulemused ei olnud käesoleva artikli kirjutamise hetkel veel teada. Selline suur arv vaideid tekkis mitmel põhjusel. Üheks neist oli Loxsa linna haldusreformist välja jätmine, mis lõi omamoodi pretsedendi ja andis mitu halba järeldust korraga. Esiteks, 2738 elanikuga Loxsa linna eraldiseisvana jätkamine tuli solvavalt kõigile neile omavalitsustele, kel elanike arv jäi veidi alla nõutud miinimumkriteeriumi 5000 elaniku. See tõstas ühetaolise kohtlemise küsimuse ja pani protestima selle pooldajad. Teiseks, Vabariigi Valitsuse otsust seostati parteipoliitilise valikuga, kuna Loksal on võimul keskerakondlasest linnapea. Usutavalt ei kõlanud valitsuse argument, et Loxsa linnaga liidetama pidanud Kuusalu valla elanikud vaatavad pigem Tallinna suunas ja päästetakse Kuusalu vald liitmisest raskustes Loksaga. Üle Eesti on omavalitsustes inimesi, kes eelistasid ühinemist mõne teise omavalitsusega, võrrelduna haldusreformi tulemusega.

Kokkuvõtteks

Reform viidi töö poolest läbi väga kiiresti, vajalikuks diskursuseks ei jätkunud aega. Väitluste ja analüüside tulemusena pinnale jäänud kriteerium varjutas reformi tegelikud kavad, kuid kindlasti ka karid. Avaliku diskursuse käigus kalduti kõrvale ideest käsitleda reformi eesmärkide võtmes ning suur osa arutelust keskendus arutamisele 5000 piires. Selline kommunikatsiooni käest libisemine oli kindlasti reformi rakendamise nõrgemaid aspekte, mil-

lel on ka omad objektiivsed põhjused. Reformi argumente ja kriteeriumi põhjendusi ei suudetud kommunikeerida avalikkuses kõikide oluliste siht-rühmadeni. Kriitiliseks oli koalitsiooni vahetumine, kus juhtpartneriks sai Keskerakond, kes oli reformiseaduse menetlemisel Riigikogus teinud ettepaneku jätta sellest välja valitsuse poolne sundühendamiste etapp ja kes oli olnud kogu reformi suhtes väga kriitiline. Samas on ilmne, et Eesti poliitikas ei ole võimalik läbi viia keerukaid reforme, mis ületaksid ühe valimistsükli. Samuti on ilmne, et valitsuse ja Riigikogu legitiimsus pandi selle reformi käigus tugeva surve alla. Seda enam tuleb austada uut koalitsiooni, kes viis juba alustatud muutused lõpuni, ent kellel ei jätkunud konsensust kavandatud reformi teisi etappe kiiresti jätkata ja rakendada. Ilmselt oli see ka poliitiliselt realistlik ajakulg. Jääb vaid loota, et reformi teised olulised teemad – kohaliku omavalitsuse reaalse finantsautonoomia suurendamine, jätkusuutliku regionaaltsandi ja -poliitika kujundamine, riigi ja omavalitsuste ülesannete piiritlemine ning uue kohaliku omavalitsuse seaduse kujundamine – jäävad valitsuste poliitilisse päevakavasse ja leiavad lahenduse lähiajal.

Eesti tulevik – kas Eesti omavalitsused suudavad kohaneda ülemaailmsete suundumustega?

Ulf Johansson

SWECO juhtivekspert

Erik Terk

TLÜ professor

Leif Kalev

TLÜ professor

Eesti iseseisvuse taastamisest on möödunud 26 ning omavalitsussüsteemi taasloomisest 28 aastat. Naasmine rahvusvahelisele areenile ja vabasse maailma on paljuski olnud edukas. Eestist on saanud väljakujunenud riik ja nüüd seisavad tema ees teistsugused väljakutsed. Nende väljakutsete lahendamise määrab eestlaste järeltulevate põlvete võimalused elada head elu oma väikeses riigis Euroopa kaugeimas nurgas Läänemere kaldal. Eesti omavalitsustel on oluline roll Eesti tuleviku kujundamisel, eriti arvestades, et pärast omavalitsusreformi peaksid nad saama suuremateks ja nende võimekus peaks tõusma, muuhulgas oma piirkonna arengu ja elukvaliteedi edendamisel.

Käesolev artikkel annab lühiülevaate olulisematest ülemaailmsetest suundumustest. Kuidas Eesti nende suundumustega tegeleb, näitab suutlikkust tulevikule vastu minna. Ajaloopeeglist vaadates teame, et areng ei pruugi tingimata järgida ennustatud radu, aga toimivate suundumuste mõju ja nende võimalikku muutumist tasub analüüsida. Ajalugu näitab, et sündmusi, mis esmapilgul tundusid üllatavad, oleks saanud ette ennustada, kui tollased poliitilised liidrid oleksid rohkem analüüsinud ja arutlenud. Mõistagi peegeldab järgnev tulevikusuundumuste käsitlus meie arusaamu arengust ja isiklike ettekujutusi positiivsest arengust.

Valisime välja kümme üldist suundumust ja vaatleme, mida nad Eesti omavalitsustele tulevikus tähendavad ning millist laadi tegevusi sellega seoses ette võtta.

Üleilmastumine

Rahvusvaheline kaupade, teenuste ja kapitali vahetus, mida toetavad tehnoloogia ja vabakaubanduslepped, on viimase 25 aastaga kiirenenud. Üha rohkem inimesi reisib üle kogu maailma ja inimeste vaheline suhtlemine ning ideede ja kultuuride vahetus on saavutanud senisest kõrgema taseme. Osa inimeste elulaad on muutunud hargmaiseks: neil on mitu elu- ja/või töökohta, sellega võivad kaasneda uut tüüpi tegevusvõimalused. Osalemine üleilmsetes väärtusahelates muutub järjest tähtsamaks, olulist osa mängivad spetsialiseerumine ja avatus.

Üksi tegutsemise strateegia ei ole enam edukas. Edu saavutamiseks on ülioluline riikide konkurentsivõime ning piirkondade ja linnade suutlikkus inimesi ja investeeringuid ligi meelitada.

Üleilmastumine on võimaldanud miljonitel inimestel välja tulla vaesusest. Eesti on üks neid riike, kes on üleilmastumisest kõige rohkem kasu saanud. Lihtsakoeline optimism on viimastel kümnenditel asendunud tasa-kaalustatuma lähenemisega, ent see tähendab pigem otstarbekamate korralduslahenduste leidmist ning eri toimijate ja tasandite rollide läbimõtlemit. Ehkki natsionalism ja endasse sulgumine tunduvad olevat tõusuteel, jätkub ka üleilmastumine. Isolatsioonistid ei ole pakkunud tõsiseltvõetavaid ega atraktiivseid alternatiive, mis tuleb eriti teravalt ilmsiks tegelikkusega silmitsi seistes (näiteks Brexit ja praegune USA presidentuur).

Eesti omavalitsused peavad olema avatud teistele kultuuridele ja inimestele ning pakkuma ligitõmbavat ettevõtlus- ja elukeskkonda. Omavalitsused peaksid olema aktiivseks osapooliks aruteludes ettevõtlusorganisatsioonide ja riigiga teemal, kuidas meie peamised ettevõtted saaksid parandada oma positsiooni üleilmsetes väärtusahelates ning kuidas kohalikud eelised avatud maailmas edukalt tööle panna.

Linnastumine

Linnastumine toob kaasa inimeste tiheasustuse positiivse mõju, kus suurem rahvaarv ergutab majanduskasvu ja võimaluste mitmekesisust. Väikelinnade ja maaomavalitsustega võrreldes pakuvad linnad ettevõtetele ja avalikule sektorile suuremat tööturgu ja mitmekesisemat tööjõudu. Suurlinnades on palju erinevaid teenuseid ning rohkem hariduse, kultuuri, loovuse ja teiste tegevusvõimaluste valikuid. Eestis on selliste funktsioonide ja mitmekesisuse pakkumiseks piisav potentsiaal Tallinnal, eriti kui arvestada süvenevat koostööd Helsingiga. Võib eeldada, et praeguste suundumuste jätkudes Tallinna funktsionaalse tööturu piirkonna roll tulevikus ei vähene, vaid suureneb veelgi ning sellest sõltuvad suuresti kogu Eesti arenguvõimalused.

Eesti suuruselt teine linn, Tartu, peab mõtlema sellele, kas on võimalik laiendada oma spetsialiseerumist valdavalt hariduskeskselt (ja kultuurikeskselt) muudele nn arengumootoritele. Selleks on vaja edendada Tartu linnavõimu ja Tartu Ülikooli (ja ka teiste kõrgkoolide) koostööd linna ja linnapiirkonna tervikliku tuleviku kujundamise teemadel. Kirde-Eesti omavalitsuste jaoks on oluline leida võimalusi, kuidas selle regiooni ettevõtlus saaks aktiivsemalt lülituda rahvusvahelisse majanduskoostöösse nii tööstusliku tootmise kui teeninduse (sh transport-logistika) osas. Kirde-Eesti on kõrge linnaelanikkonna osatähtsusega regioon. On tõenäoline, et nende linnade elanikkond tulevikus veel mõnevõrra väheneb, aga siin on vaieldamatult ka olulisi arenguvõimalusi (sh rahvusvahelise majanduse seisukohalt väärtuslik metallitootmise, masinaehituse ja aparaaditööstuse tööstuslik potentsiaal, Sillamäe sadam, võimalik, et tulevikus ka Soome professor Urppo Kivikari poolt propageeritud Kagu-Soome, Kirde-Eesti ja Loode Vene nn arengukolmnurga idee).

Linnastumine on suur väljakutse nii Eestile tervikuna kui enamikule Eesti omavalitsustele. Sellise arengu tulemusena võib rahvaarv paljudes piirkondades kahaneda tasemeni, kus era- ja avalikul sektoril on raske leida tööjõudu. Samuti vähendab see omavalitsuste suutlikkust pakkuda teenuseid vastavalt elanike nõudmistele ja siseriiklikele ning ELi seadustele. Kahaneva rahvaarvuga omavalitsused peavad hakkama analüüsima ja planeerima, kuidas pakkuda kohustuslikke teenuseid ja head elu pidevalt hääbuvale elanikkonnale – palju raskem ülesanne, kui see, millega seisavad silmitsi kasvavad omavalitsused Harjumaal.²⁶⁶

Majanduse raskuskeskme nihkumine

Aja jooksul muutuvad majandusliku võimu keskused maailmas ja nende vahekorrad. Alates 1990te algusest on maailma majanduslik ja poliitiline raskuskese nihkunud läänest itta. See toimub Hiina ja teiste Kagu-Aasia turgude majandusliku laienemise tulemusena, millele aitavad kaasa üleilmne spetsialiseerumine ja madalad kulud. Maailmapanga andmetel on Hiina majandus (SKP) suuruselt praegu maailmas teisel kohal ja jääb vaid pisut maha terve euroala SKPst.²⁶⁷ Võrdluseks, Eesti SKP on praegu 0.2 % Hiina majandusest. Hiina majandus jätkab oma kasvu, ehkki mitte enam endise kiirusega, uue majanduskasvu sõlmena on tõusmas India. Ei ole välistatud, et tulevikus võib kasvama hakata Lõuna-Ameerika majandus.

266 Arengu seireks on vaja korrektseid statistilisi andmeid rahvastiku kohta. Olukord, kus sissekirjutus ja tegelik elukoht erinevad, ei lase näha rahvastiku tegelikku arengut ja omavalitsustel on raske ennustada, planeerida ja õigeaegselt tegutseda.

267 Allikas: World Bank 2017

Eesti majandus on viimaste aastakümnete jooksul tugevalt lõimunud Põhjamaade majandustega. Need seosed jäävad ka tulevikus meie jaoks väga oluliseks, kuid muutuva maailma tingimustes pole mõtlemine vaid eelnimetatud geograafilise koostööareaali raames enam piisav. Kui Eesti ettevõtted ei suuda olla konkurentsivõimelised väljaspool kohalikku ja naaberriikide turgusid, on tulemuseks madalam tootlikkus, tööpuudus ja kahanev maksubaas.

Vähemalt Eesti suuremad ja tugevama tegevusvõimsusega omavalitsused peaksid koos ettevõtluskogukonna esindusorganisatsioonide ja valitsuse ning valitsuse tasandi arendusorganisatsioonidega kaaluma näiteks kontaktide tihendamist uute majanduskasvu poolustega väljaspool Euroopat, lülitumist Põhjamaade poolt arendatavatesse Aasia maid kaasavatesse majanduslikesse projektidesse, kontaktide tugevdamist Saksamaa kui Euroopa majanduse ekspordimootoriga, ka kõrgtehnoloogilise koostöö arendamist USA vastava valdkonna eesrindlike linnade ja regioonidega. Miks mitte arutada näiteks Hiina või India laiafunktsioonilise ärikeskuse loomist Tallinna või mõne Hiina regiooniga ühise tehnoloogiaarenduskeskuse loomist Tallinna või Kirde-Eestisse.

Laienevad tagamaad

Suuremate linnapiirkondade ja nende tagamaade erinevad palgasemed ja tööhõivevõimalused soodustavad pendelrände kasvu, toetades ülemaailmset suundumust, mille kohaselt kohalike tööturgude geograafiline piirkond laieneb. Kohaliku tööturu geograafilise piirkonna laienemine on otseselt seotud ka riikliku ja rahvusvahelise konkurentsivõimega. See tähendab, et suuremate linnade ja nende tagamaade kooseksisteerimine ja koostöö muutuvad väga tähtsaks. Kui kohalik kogukond on sellisest piirkondlikust laienemisest ära lõigatud või ei suuda kohalikku tööturgu laiendada, kahanevad tema võimalused tuleviku rikkuse loomiseks.

Eesti omavalitsuste jaoks on seega oluline teha naaberomavalitsustega piirkondlikku koostööd ja mõista laiema tööturu poolt tekitatud majandusdünaamikat. Tuleb luua tingimused kohaliku tööturu laienemiseks parema piirkondliku ühistranspordisüsteemi kaudu ja võtta meetmeid inimeste pendelrände hõlbustamiseks. See sisaldab ka omavalitsuste ülese ühtse piletisüsteemi loomist, pendelrände seisukohalt oluliste ühistranspordisõlmede (rongi- ja bussijaamade) juurde parkimisvõimaluste loomist jne. Tallinn on hea näide sellest, kuidas linnapiiride ülese koostöö puudumise tõttu on palju liiklusummikuid ja pendelrändajad kaotavad aega. See kahandab Tallinna rahvusvahelist konkurentsivõimet. Ka mujal Eestis tuleb pendelrände kitsaskohad kõrvaldada ja teha jõupingutusi, et võimaldada inimestel ja ettevõtte-

tel osaleda laiemal tööturul ilma omavalitsusest linna kolimata. Täiendavaid võimalusi pakub ka laienev kaugtöö kasutamine.

Rahvastiku vananemine

Rahvastiku vananemine, suur probleem eelkõige Euroopas, kuid ka teistes piirkondades, on tugev demograafiline suundumus, mis tõenäoliselt muutub eelseisvatel kümnenditel väga tähtsaks.²⁶⁸ See toob endaga kaasa palju väljakutseid nii riiklikul kui kohalikul tasandil. Kasvavad tervishoiu ja eakate hoolduse kulud. Tööealise rahvastiku osatähtsus kogurahvastikus väheneb ja pensionealiste suhtarv suureneb. Väiksem arv inimesi peab tagama ülalpidamise suuremale osale ühiskonnast. Lisaks on tulevasel eakate põlvkonnal kõrgemad nõudmised avalike teenuste osas, mis suurendab vajadust individuaalse lähenemise järele avalike teenuste pakkumisel. Mida pikemaks muutub meie eluiga, seda rohkem on vaja uuesti mõtestada mõned riigi sotsiaal- ja majandusasutused, et tagada kodanike heaolu tööea lõppemisel. Selle tulemusena muutuvad avalikud teenused ja tooted, kasvab vajadus teist tüüpi elamispiindade järele, muutub teenuste osutamine jne.

Eesti omavalitsused peavad välja töötama strateegia, et pakkuda põhiteenuseid ja olla valmis vastama eaka elanikkonna nõudmistele, kelle eluiga on pikem ja kes nõuab kohalikult omavalitsuselt kvaliteetseid teenuseid. Vanem elanikkond on väljakutse eelkõige maaomavalitsustele, sest väheneb nende inimeste arv, kelle maksudega kaetakse avalike teenuste kulud. Ka eraettevõtetel on raskem tööjõudu leida. Üks viis seda probleemi lahendada on tõsta pensioniiga näiteks 70 eluaastani või kauem. Arvestades aga praegust suhtumist eakate tööjõudu Eestis, saab see toimuda vaid mõttemallide olulise muutumisega. Osalt tasakaalustab tööturu kahanemist automatiseerimine ja tööviljakuse kasv, ehk ka hargmaistumise positiivsed mõjud. Samuti tuleb tõenäoliselt tegeleda maksude tõstmise ja/ või maksudest kõrvalehiilimise ja varimajanduse osakaalu vähendamisega (mõnede uuringute andmetel moodustab varimajandus kogu Eesti majandusest umbes 30%, mis on üks kõrgemaid terves ELis)²⁶⁹.

Veel üks võimalus on suurem sisseränne, mis on küll poliitiliselt tundlik teema. Omavalitsuste kanda on siin väga suure mõjuga praktiline kiht inimeste igapäevase kohanemise ning kohalikesse ühistegevustesse ja teenustesse kaasamise osas.

268 Allikas: Eurostat

269 Allikas: Zaman, Goschin, A new multidimensional ranking of shadow economy for EU countries (2016)

Uus tehnoloogiline murrang

Inimareng on järginud tehnoloogilist arengut. Tehnoloogia praegused suundumused aga osutavad mitmele üheaegsele läbimurdele paljudes ühiskonna valdkondades meditsiinist transpordini. Tänu tehisintellekti ja asjade interneti kiirele arengule koos nanotehnoloogia ja geneetika valdkondades toimuva arenguga seisab ühiskond silmitsi pikka aega valitsenud paradigmade tohutu muutusega. Töö sisu ja võimalused muutuvad, kui peaaegu poole tänasest tööst teevad ära robotid. Tekib uus energiasüsteem nutikate võrkude ja vesinikutehnoloogiaga, nutilinnades on ühendatud andmevood, mis aitavad meil teha arukaid valikuid ja sujuvalt reisida. Tavalisi haigusi nagu diabeet ja dementsus on võimalik ravida juba varases eluperioodis, võib-olla isegi enne sündi. Haridussüsteemi on võimalik rohkem individualiseerida mängude ja kohanduvate rakenduste abil.

Eesti omavalitsused peavad selle arenguga kohanema (seda nõuavad elanikud), nad peavad olema ühendatud interneti kiirteedega ja neil võib vaja minna teistsugust tööjõudu. Kui paljud töökohad kaovad, võivad omavalitsused efektiivsema majanduse läbi kasu saada, kuid samas seista silmitsi probleemidega nagu suure hulga elanike kõrvalejäämine või majanduslikud raskused tulevikku suunduva „ree peale saamisel“. Automatiseerimisajastul tuleb leida uusi võimalusi inimeste kaasamiseks majanduses, kodanike ühiskonnas ja kohalikus elus, nii et nad saaksid elada aktiivset ja täisväärtuslikku elu. Suhtlemine elanikega on peamine ja omavalitsused peavad tegutsema täiesti uues keskkonnas. Isejuhtivad sõidukid tekitavad vajaduse teistsuguse infrastruktuuri järele ja muudavad senise liikuvussüsteemi kasutamist.

Individualiseerumine

Postmodernistlik ühiskond on muutumas „turvalisest, kaitstud ja mugavast“ ühiskonnast avatumaks ja globaalsemaks ühiskonnaks, kus ühtede jaoks tundub kõik võimalik, aga teistel on raske muutustega kaasa minna. Individualiseerumine, mida toetavad sotsiaalmeedia ja suundumuslikud elustiilid, viib alternatiivsete lahendusteni, traditsiooniliste eluviiside ja institutsioonide mõju vähenemiseni, laiemate valikuvõimalusteni jne, mis survestab ühishuve ning sotsiaalset ja poliitilist ühisruumi. Ehkki üksikisikud on poliitilistest teemadest endiselt väga huvitatud, keskenduvad nad pigem üksikutele küsimustele ja mitte tingimata oma elukohas või isegi riigis, kasutades sageli sotsiaalmeedia platvormi. Individualismi ajastul kaldume ühishuvide asemel keskenduma isiklikku huvi pakkuvatele küsimustele. Siiski ei saa inimesed end täielikult oma ühiskonnast ega füüsilisest elukohast lahti haakida.

Eesti omavalitsuste jaoks on see uus maastik. Kui elanikud ei olnud varem võib-olla väga huvitatud sellest, kuidas teenuseid osutatakse või pida-

sid sekkumist kasutuks, hakkavad nad edaspidi järjest rohkem sekkuma omavalitsuse ja selle esindajate tegevusse, ent mitte tingimata esindusdemokraatialle või süsteemsele heale valitsemisele suunatult. Eetilised küsimused ja käitumisreeglid saavad üha olulisemaks, korrupsioon ja hoolimatus keskonna või inimeste suhtes on vastuvõetamatud. Sotsiaalmeedias kohalolek ja pidev arutelu elanikega on peamine suhtlemisviis ja valimisplakatite ülesriputamisest iga nelja aasta tagant enam ei piisa.

Kliimamuutus

Nüüdseks teab juba väga suur osa ühiskonnast, et kliimamuutus on käes ja et see on inimtekkeline. Kliimamuutus muutub eelolevatel kümnenditel meie elus järjest nähtavamaks. Üleujutused ja äärmuslikud ilmaolud muutuvad järjest sagedasemaks. Mõnda aega valitseb veel tagajärgedega võitlemise strateegia, aga mõnede teadlaste arvates muutub see 2040–2050 aastatel ennetavaks. Me näeme, kuidas transpordisektor tehnoloogia toel juba valmistub selleks muutuseks, aga teisenema peab terve ühiskond.

Eesti omavalitsuste jaoks tähendab see, et ökoloogilistel põhjustel võivad tulevikus rahvusvaheliste lepete kaudu muutuda metsanduspoliitika reeglid ja piirangud, mis väärtustavad metsa kui ökoloogilist vara. Metsatööstusest sõltuvad Eesti piirkonnad peaksid selle perspektiiviga arvestama. Kõrgem veetase põhjustab suuri probleeme mereäärsetele madalatele piirkondadele nagu Pärnu, Kuressaare või Tallinn. Kliimamuutuse mõjudega tegelemine nõuab suuri investeeringuid, samas muutub vahendite saamine ELi solidaarsusfondist pigem raskemaks (liikmesriigid peavad oma probleemide lahendamiseks kasutama rohkem omavahendeid). Transpordi- ja energiasüsteemid vajavad suuremahulist ümberkorraldamist. Rändevood asustuskõlbmatuks muutunud maailma piirkondadest kasvavad nii suureks, et tänane rändekriis paistab selle kõrval tühine.

Pingete suurenemine

Muutuste tulemusena võivad suureneda pinged. Reageeringuid üleilmastumisele, lihttööde kadumisele ja tõrjutusele on juba näha. Ühest küljest on vaeste osakaal maailmas kõigi aegade väikseim, kuid praeguste suundumuste jätkumisel koondub rikkus järjest väiksema osa inimeste kätte nii üleilmasel kui kohalikul tasandil. See tekitab paljudes inimestes tunde, et majanduskasvust hoolimata ei saa nad sellest edust osa. Võib tekkida väga tugev vastureaktsioon üleilmastumisele, võimalikud on isegi tagasilöögid, mis kahandavad rahvusvahelist koostööd ja vaba liikuvust.

Suurenev ebavõrdsus, tõrjutus, töötus ja sisseränne võivad saada pingete suurenemise allikaks. Nii Euroopa Liidu kui liikmesriikide poliitikad ilmselt püüavad neid võitjate-kaotajate vastuolusid võimaluste piires leevendada. Samas me ei tea, mil määral see õnnestub. Klassikaline viis selliseid pingeid maandada on leida välisvaenlane („meie ja nemad“) ja seda tendentsi on juba märgata Moskvast Washingtonini. Teame liigagi hästi, kuhu see viib.

On mitmeid võimalusi, kuidas Eesti omavalitsused saavad sotsiaalseid pingeid vähendada. Tuleb tegeleda sotsiaalse tõrjutusega, kaasata elanikke ühiskonda, teha tihedat koostööd MTÜdega ja kutsuda inimesi kohalikus kogukonnas osalema.

MEENTUSED

Riik ja omavalitsused – vastuolud ja ühishuvid

President Arnold Rüütel

1995–2001 Riigikogu liige

1995–1997 Riigikogu aseesimees

1995–1999 koalitsiooninõukogu esimees

1995–1999 Riigikogu Balti Assamblee Eesti delegatsiooni juht

1995–1999 Balti Assamblee Presiidiumi liige ja vaheaegadega esimees

8. oktoober 2001 – 9. oktoober 2006 Eesti Vabariigi president

Peatuksin lähemalt taasiseseisvunud Eesti riigi avaliku võimu kujunemisel.

Kõigepealt aga mõni sõna sissejuhatuseks.

Järjest enam ilmub hinnanguid endise NSV Liidu lagunemise kohta ja üha enam leiab tunnustamist ka Eesti panus sellesse protsessi. Üha vaiksemaks jäävad need hääled, mis püüdsid panna meid uskuma, et taasiseseisvumine oli saatuse kingitus Eesti rahvale. Või teine käsitlus, et oma vabanemise eest peame eriti tänulikud olema Ameerika Ühendriikide presidendile hr Reaganile tema poolt pealesurutud võidurelvastumisele kosmoses. See ei olnud NSV Liidule jõukohane ja hiiglaslik tuumariik kukkus kokku nagu kaardimajake. Eestile ja teistele endistele liiduvabariikidele olevat sülle kukkunud võimalus – oma iseseisvus ära vormistada.

Jääb mulje, et paljude ajaloouurijate silmade ees süttib punane tuli, kui tuleb anda hinnang meie taasiseseisvumise protsessile. Ilmselt ei suudeta mõista, kuidas sai tollane ülemnõukogu totalitaarse režiimi tingimustes ümber orienteeruda rahva tahte elluviimisele seadusandlike aktide vastuvõtmise toel. Seda protsessi nimetatakse nüüd ka „seaduste sõjaks“, kus meie juristid demonstreerisid kogu maailmale oma teadmiste ja võimekuse väga kõrget taset. Veel NSV Liidu koosseisus suudeti alustada õiguskorra loomist, millega laoti kindel vundament taasiseseisvunud Eesti riigile.

Meie taasiseseisvumise väga oluliseks teetähis on 16. november 1988. a, kui Eesti NSV Ülemnõukogu võttis vastu suveräänsusdeklaratsiooni.

On oluline meenutada, et juba 1988. aasta algusest tegutsesid ülemnõukogu presiidiumi juures töörühmad selleks, et teha ettepanekuid meie elukorralduse demokratiseerimiseks. Sellesse töösse kaasati teadlased ja meie praeguses kõnepruugis arvamusiidrid väga paljudest eluvaldkondadest. Alustasime rahvussümbolika ja kodanikühenduste tegevuse seadustamisega.

Kui imelik on veel tänapäeval lugeda kirjutisi, et 16. novembril 1988. a vastu võetud põhiseaduse täiendused ja suveräänsusdeklaratsioon koostati sõna otseses mõttes kellegi tagatoas. Selliste tõlgendustega püütakse pisen-dada tohutut eeltööd, mida motiveeris ja innustas meie rahva üksmeelne ja vääramatu toetus.

Rõhutaksin veel ühte momenti meie omavalitsuste esindajate panusest vundamendi loomisel meie tulevasele demokraatlikule riigile.

2. veebruaril 1990. aastal kogunesid Tallinna Linnahalli Eesti kõigi tasandite rahvasaadikud. Meie teada korraldati selline suurüritus tolleaegses NSV Liidus esmakordselt. Ligi 3500 rahvaesindajat väljendas oma toetust vastuvõetud deklaratsioonile Eesti riiklikust iseseisvusest. Et täpsem olla, siis tookord lahkus saalist siiski sadakond impeeriumimeelset saadikut, kes ei nõustunud deklaratsiooni vastuvõtmist toetama.

Meie hilisem õiguskanstler professor Eerik-Juhan Truuväli on vastuvõetud deklaratsiooni hinnanud sisuliselt rahvahääletuseks.

Eeltoodut silmas pidades tuleb tõdeda, et meie lähiajalugu käsitlevates hinnangutes kohtame kahjuks ikka veel palju napisõnalisust ja sageli ka pealiskaudsust. Ajaloo käsitlemisel eeldatakse teatavasti kasutatud allikate usaldusväärsust. Selleks saavad eelkõige olla erinevad õigusaktid. Just nende analüüs aitab meil mõista tehtud valikuid ka Eesti jaoks nii keerulisel ja ohtudest tulvil ajaloostapil.

Tulles omavalitsuse temaatika juurde, tuleb tõdeda, et avaliku võimu organisatsioonis on kohalikul omavalitsusel eriline koht. Just kohalik võim peab kindlustama sidususe riigi ja tsiviilühiskonna vahel. Sellepärast pole raske mõista, miks me Eesti haldussüsteemi ümberkorraldamist alustasime kohalike omavalitsusest. Juba 8. augustil 1989. a võttis ENSV Ülemnõukogu vastu otsuse „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSVs“. Sellele järgnes kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Aastal 1989 viisime läbi ka kohalike omavalitsuste volikogude valimised. Tegime seda kõike olukorras, kus omariikluse taastamiseni oli jäänud veel ligi kaks aastat.

Eeltoodut võime kõrvutada ka Eesti iseseisvumisega Vabadussõja tulemusena. Ka siis suudeti omariikluse alused suurel määral uuendada enne riigi iseseisvuse väljakuulutamist, seega ehitati omariiklust juba toimivale omavalitsuse süsteemile.

Me teame, et kohalikel omavalitsustel oli üheksakümnendatel aastatel täita kandev roll omariikluse taastamisel. Eelkõige tuli leevendada reformidega kaasnevaid sotsiaalseid pingeid.

10. novembril 1989. a ülemnõukogu poolt vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seadus muutis põhjalikult nõukogude ajal kehtinud külanõukogude süsteemi. Pärast põhjalikke arutelusid riigiõiguse asjatundjatega kehtestasime kahetasandilise kohalike omavalitsuste struktuuri.

Et riigipoolsed nõuded oleksid üheselt mõistetavad ja rakendatavad, sõnastasime ühtsed põhimõtted kõigile omavalitsuse staatust taotlejatele:

- seaduskuulekuse
- iseotsutamise, isejuhtimise ja -haldamise
- isemajandamise
- omavaheliste suhete reguleerimise lepingutega ja
- aruandekohustuse elanike ees.

Nende põhimõtete täitmist jälgiti täie rangusega.

6. detsembril 1989. a sätestasime ülemnõukogu presiidiumi seadlusega omavalitsuslike haldusüksuste loomise. Muude esitatud materjalide kõrval võeti erilise tähelepanu alla kaks dokumenti:

- omavalitsusüksuse sotsiaalmajandusliku arengu kava ja
- haldusüksuse põhimääruse.

Ülemnõukogu presiidiumi juurde moodustatud 23-liikmeline ekspertkomisjon vaatas laekunud materjalid läbi ja tegi ettepaneku haldusüksusele omavalitsusstaatuse omistamiseks. Esimesena sai selle staatuse Muhu vald 25. septembril 1990. a. Kogu omavalitsusliku süsteemi korrastamise suutisime lõpetada 1993. aastal. See oli suur töö ja see ei kulgenud mööda siledat magistraali. Kuid kõik takistused suudeti ületada.

28. juunil 1992. a kiideti rahvahääletusel heaks Eesti Vabariigi põhiseadus. Vastavalt sellele läksime üle ühetasandilisele omavalitsuse süsteemile. Tänaसेks oleme sinna tagasi jõudnud.

Peatumata lähemalt meie Riigikogu seadusandlikul töö, sooviksin siiski rõhutada Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimist, mis jõustus 1. aprillil 1995. aastal. Sellega võtsime endile kohustuse järgida omavalitsuste töö korraldamisel Euroopas tunnustatud põhimõtteid. Üks olulisemaid momente siin on nn subsidiaarsusprintsip. Äraseletatult eeldab see koos kohustuste laiendamise ja sellega kaasneva vastutuse suurenemisega ka kesk võimu poolset proportsionaalset finantsilist katet omavalitsustele.

Ja lõpetuseks. Oleme tegelema meie haldusjaotuse mõistliku korraldamisega juba üle veerand sajandi. Oleme siin ilmselt lähtunud vanast rahvatarkusest, et üheksa korda mööda ja üks kord lõika. Tundub, et oleme siin kaalutlemisele kulutanud liiga palju aega. Nüüd püüame peatselt toimuvateks kohalike omavalitsuste valimisteks selle reformiga ühele poole saada.

Mis aga mulle selle asja juures muret teeb, see on Eestimaa jätkuv ääremaastumine. Väga ilmekalt on meie võimalikku tulevikku ennustanud Tartu Ülikooli regionaalplaneerimise õppejõud Garri Raagmaa, kes aastat viis tagasi väitis, et „...kui regionaalse arengu vallas jätkub kõik nagu seni, jõuame peagi Ladina-Ameerika mudolini: Eestisse jääb üks suur linn ja ülejäänud riik on kui inimitühi looduspark.“ (tsitaadi lõpp).

Olen hr Raagmaaga ühte meelt selles, et kui me siiralt soovime ääremaastumist peatada, tuleb rakendada ka vastavaid meetmeid.

Ei piisa ainult e-riigist, stabiilsest raharinglusest ja madalast maksukoormusest – see ei meelita veel investoreid uusi töökohti looma. Tihtipeale suurendab uudsete tehnoloogiate rakendamine just vastupidise efekti, tööpuuduse. Võtame näiteks piimakarja kasvatuse. Statistika kohaselt jätab uute robotlautade rajamine ilma tööta vähemalt paarkümmend käsitsi lüpsjat iga roboti kohta.

Haldusreformi eelnõud Riigikogule tutvustades märkis tollane peaminister, et reformi põhieesmärk on tagada kvaliteetsed avalikud teenused ja tugevad omavalitsused üle kogu Eesti. Väga selge väide. Kuid see eeldab ka inimesi, kes elaksid Eestimaa piirist piirini, nii põhjas, lõunas, idas kui läänes. Kuidas kinnistada meie järelkasv Eestimaa külge nii, et ikka ja jälle soovitaks olla siin või tulla tagasi armsaks saanud kodutallu – see peaks olema ka meie juhtide soov. Meie inimesed peavad alati tundma, et igaüks on meie riigile vajalik ja riik kui kodanike ühendus peab igati toetama oma kodanikke. Ütles ju juba Tammsaare, et „...tee tööd, siis tuleb ka armastus“. Koos kodutundega käib kaasas soov oma kodu kaitsta ükskõik milliste vaenlaste vastu.

Ilma selge visioonita on väga raske meie kätte võidetud omariiklust kaitsta. Meie eesmärgid on selleks valinud liiga ahvatleva maanurga, mida suurriigid soovivad saada oma kontrolli alla. Omalt poolt soovin meie riigi juhtidele riigimehelikkust õigete valikute tegemisel.

Lõpetaksin Ameerika Ühendriikide 26. presidendi Theodore Roosevelti sõnadega:

„Kes on midagi istutanud, hoolitseb selle eest.“

Loodan, et me kõik oma parima äratundmise järgi püüame seda põhimõtet järgida.

Kolm eelarvet peavad olema tasakaalus

Tiit Vähi

2012–	Silmet Grupp AS nõukogu esimees
1999–2012	Silmet Grupp AS juhatuse liige
1997–	Valga Group OÜ nõukogu esimees
1995–1997	EV peaminister
1993–1995	Tallinna Linnavolikogu esimees
1992	EV peaminister
1990–1992	EV transpordiminister
1989–1990	ENSV Riikliku Transpordikomitee esimees, transpordiminister
1972–1989	Valga Autotranspordibaasi nr 9 direktori asetäitja, peainsener ja direktor

Elus on mul tulnud mõndagi põnevat teha ja paljudes huvitavates tegevustes osaleda. See lugu on minu tegemistest kohalikes omavalitsustes.

Ma ei ole ammu enam tegevpoliitik ega pole ka teoreetik mitte. Seepärast ei pea ma kohaseks jagada juhiseid ja soovitusi. Küll aga jagaksin meeldi oma mõtteid omavalitsusasjus ning meenutaksin riigi elus toimunut ja saadud kogemusi taasiseseisvunud Eesti algaastail.

Omavalitsuste tegevus ja kandev osa riigi elus on mulle kui maise maailmakäsitlusega inimesele alati olnud südamelähedane. Kui mind taheti halvustada, siis kutsuti mind „autobaasi direktoriks“. Samas pole minu kriitikud kunagi töötanud autobaasi direktorina ega oma seetõttu vähimatki ettekujutust, mida see tollases Eestis tegelikult tähendas. Aga tähendas see just seda, et erinevalt praegusest olukorrast, kus linnas vuravad sajad kaubikud, oli tollases Valga rajoonis vaid üks suur autobaas. Selle autobaasi kui paljurahvuselise kollektiivi tegevusest sõltus kogu rajooni elu, sealne tööstus, ehitus, kaubandus, kultuur, olme ja isegi haridus, sest isegi koolitoidu, piima, leiva vedasid kohale selle autobaasi furgoonid. Ja kui sadadest autodest oli mõni katki või mõni autojuht polnud võimeline hommikul rooli istuma, siis oli kuskil hädaolukord. Hädaolukordi tuli siiski ette harva, sest autobaas oli korralikult juhitud. Ja see polnud ainult direktori teene. Peale tema olid veel peainsener, direktori asetäitjad ja osakonnajuhatajad, reatöötajad, kõik tublid inimesed

Tõin selle selgituse välja sellepärast, et sarnane olukord oli siis kogu Eestis, täpsemalt kogu nõukogude impeeriumis ja ka teised endised autobaaside

direktorid ei peaks oma tollaseid töid ja tegemisi häbenema. Naljaga pooleks võib öelda, et juba nõuka-ajal tundsin end tähtsa omavalitsustegelaseks, kuna mul tuli sageli viibida nõupidamistel nii rajooni täitevkomitees kui partei rajoonikomitees. Nemad arutasid, mul ja teistel direktoritel tuli teha.

Aga läheme ajas ligi 30 aastat tagasi. 1991. aasta august, Moskvas toimus putš. Mina viibisin parasjagu Eesti Valitsuse delegatsiooni juhina Taani Kuningriigis. Taanlased korraldasid meile kena vastuvõtu, tegid linnaekskursiooni ja toimus ka pidulik õhtusöök.

Kui hommikul hotellis televiisori lahti tegime, siis olid ekraanil meile kõigile tuttavad pildid. Meelde on jäänud tankid Moskva tänavatel, mundris ja relvis mehed ning putšistide vormilise pealiku Gennadi Janajevi värisevad käed õhtusel pressikonverentsil. Meie delegatsioon kutsuti Taani välisministeeriumi saamaks ja andmaks infot ning hindamaks tekkinud olukorda.

Juba siis ütlesin veendunult, et riigipööre kukub läbi, sest selliseid asju ei saa teha purjus pea ja värisevate kätega. Nii ka läks, jätkasime juba teisipäeval oma kohtumiste programmi ja paari päeva pärast lendasime täpselt varasema graafiku järgi Moskvasse. Tallinnal ju lennuühendus välisriikidega siis veel puudus. Šeremetjevo lennujaamas tuli meile vastu naeratav Jaak Leimann, kes informeeris mind, et Narva, Kohtla-Järve ja Sillamäe linnavolikogud on laiali saadetud ja kohalike volikogude asemele määrati mind valitsuse eriesindajana linnaasju korraldama.

Jõudnud Tallinna küsisin kohe, et millised ülesanded ja volitused saavad mul neis kolmes linnas olema. Anti kätte valitsuse korralduse projekt ning selgitusi jagasid tollase Riigikantselei kohalike omavalitsuste osakonna töötajad Sulev Lääne ja Peeter Jakovlev. Mulle pakuti veel, et võin kellegi endale abiks kaasa võtta. Valisin Peeter Jakovlevi.

Nii juhtuski, et paari-kolme kuu jooksul asendasin ainuisikuliselt kolme linna – Narva, Kohtla-Järve ja Sillamäe – volikogusid ning käsutasin üsna ebademokraatlikul moel sealseid linnavalitsusi. Korraldasin ka kohalike omavalitsuste valimised ja sisuliselt said minu valikul Narvas volikogu esimeheks Anatoli Paal ja linnapeaks Raivo Murd ning Kohtla-Järvel volikogu esimeheks legendaarne kaevandusmees Väino Viilup ja linnapeaks Ain Kalmaru. Sillamäel jäi linna juhtkond muutmata. Nad mõistsid, et nüüdsest kuulub kaua kinnise, sisuliselt eksterritoriaalse eestivälise linnana elanud Sillamäe Eesti Vabariigi koosseisu, et riigi valitsus asub Tallinnas ja edaspidi tuleb hakata sellest lähtuma. Ida-Viru omavalitsuste seas jäid intrimeelsed linnavõimud aga suurde vähemusse.

Hiljem olen Sillamäel tollaste ülesannete elluviimisega tegelenud korduvalt ja vägagi tulemuslikult – Sillamäe on suurepärase ja omamoodi kaunis linn, seal elab ja töötab tore rahvas ning seal on väga hea, õiglane, linnarahva huvide eest seisev eestimeelne linnavõim.

Tollal olid minu suurteks abilisteks eelkõige Peeter Jakovlev, Juhan Sillaste ja Ain Kiviorg, kes oli siis maavanem, ning paljud teised tublid inimesed. Nimetaksin siinkohal ka Narva kauaaegset linnajuhti Vladimir Mižuid.

Kuni eriesindajaks määramiseni olin olnud minister, kuid õigeks poliitikuks ei saa ilma, et oleksid eelnevalt tegutsenud ja töötanud kohaliku omavalitsuse tasandil. Kohapeal saad aru, kuidas asjad maa peal tegelikult käivad, Toompealt vaadatuna näivad asjad sageli liiga ilusad. või hoopiski hirmuäratavad Seepärast, kui mõned kuud hiljem tehti mulle ettepanek asuda tööle peaministrina siis suurt pelgust selle koha vastuvõtmisel mul polnudki. Aimasin, mis mind ees ootab ja olin veendunud, et tulen toime, kuna olin pikalt tegutsenud ka kohapeal, mitte üksnes hõljunud pilvedes.

Sain esimest korda peaministriks murdeajal, niinimetatud üleminekuvalitsuses 30. jaanuarist kuni 21. oktoobrini 1992. Riik oli saanud poliitiliselt iseseisvaks 1991. aasta augustis, kuid tegutsesime endiselt rublatsoonis ning olime tihedalt seotud NSV Liidu majanduse ja rahandussüsteemiga. Riigi tegelikuks iseseisvumiseks oli hädavajalik viia läbi majandusreformid ja rahareform. Tollal oli meil heade spetsialistide valitsus ja valitsusel oli ka väga hea koostöö Eesti Panga presidendi Siim Kallasega.

1992. aasta 20. septembril toimunud Riigikogu valimistel ma ei osalenud, kuna olin andnud niisuguse lubaduse. Saime Saksamaa suursaadiku Eestis Henning von Wistinghauseni abiga 7-kuulise õppuse Carl Duisburgi treeningkeskuses. See tähendas tõsist keeleõpet, aga ka õppusi turumajandusliku riigi toimimise ja juhtimise asjades. Külastasime koos üleminekuvalitsuse riigiministri, hiljem riigisekretäri Uno Veeringuga nädalaid Saksamaa ministeeriume, sadamaid, riigipanka ja ka erastamisagentuuri Treuhand. Lisaks sellele elasime pikalt kohapeal, sõitsime autoga selle riigi risti-põiki läbi ja saime hulga uusi kogemusi, mis hiljem kulusid marjaks ära.

Kui õppus lõppes, siis võtsin üle Koonderakonna juhtimise, võitsime suurelt kohalikud valimised Tallinnas, minust sai volikogu esimees, Jaak Tammest linnapea, mind valiti ka Linnade Liidu juhiks. 1994. aasta veebruaris viisime läbi kohalike omavalitsuste üleriikliku nõupäeva.

Nõupäeval otsustasime luua kohalike omavalitsuste liitude koostöökogu ja alustada omavalitsuste ja keskvalitsuse eelarvealaseid läbirääkimisi. Pean seda otsust väga tähtsaks, sest omavalitsustele pandud funktsioonide ja nende funktsioonide täitmiseks vajalik finantseerimine peavad olema tasakaalus. See oli liikumine riigireformi suunas, kus on riik, kohalikud omavalitsused ja pered oma funktsioonide ja vastutusega.

Ütlesin alati, et riik on tasakaalus, kui riigis on kolm eelarvet tasakaalus – riigieelarve, (täpsemalt küll keskvalitsuse eelarve) kohalikud eelarved ja muidugi ka perede eelarved. Peaministri ülesandeks on hea peremehena seista nende kõigi eest.

Kõike saab teha alati paremini. Eestit ei ole nagu mõisa antud ühele või teisele parteile või nagu nad ise ütlevad - nendele kui eliidile valitsemiseks, siin peab toimima erinevate otsustajate kooslus ja koosmõju. Selle isehakanud eliidi valitseda võtmise tagajärgi oleme näinud nii mitmeski riikides ning hädad pole seal kaugeltki lõppenud.

Sellest seisukohast Eesti arengut hinnates ei saa tõsimeelset riigireformi veel toimunuks pidada. Praegust haldusreformi ei saa nimetada institutionaalseks reformiks, vaid pigem omavalitsuste l territooriumide jagamise reformiks. Ma ei taha seda kritiseerida, sest vaatamata suurtele puudustele on siiski tegemist liikumisega õiges suunas. Kindlasti näeme varsti, et teha tuleb haldusreformi järgmine etapp, kus mõned praegused liitmised tuleb isegi tagasi pöörata. Võib-olla tulebki koera saba raiuda mitu korda, et mitte liiga valus ei oleks, ent mina oleksin teinud ühe korraga.

Praegu kaovad maavalitsused, kuid maakonnad jäävad ja ilmselt hakkavad maakondades võimu teostama mingid ministriumide ja riigiametite käepikendused ning kindlasti ei tööta maakonnad omavalitsemise põhimõtetel. Tahetakse olla nagu liberaalid ja demokraadid, kuid juhtida ikka ise keskusest. Nõukaegne demokraatliku tsentralismi põhimõte ei taha kuidagi meie mõttemaailmast kaduda. Miks ei võiks mõtiskleda nii, et viis linna – Tallinn, Tartu, Pärnu, Narva ja Kohtla-Järve – võiksid olla eraldi omavalitsused ning praegustest maakondadest võiksid saada tulevased omavalitsused, suurematest neist koguni kaks või kolm. Juhtimine käiks omavalitsemise printsiibil, kus KOVi funktsioonid, finantsid ja vastutus on tasakaalus.

Aga meenutame Eesti riigi jaoks murdelist aega. 1990. aasta 2. veebruaril toimus Tallinnas Linnahallis Eesti NSV kõigi tasandite rahvasaadikute täiskogu, kus arutati Eesti riigi staatuse küsimust ja võeti vastu „Deklaratsioon Eesti riikliku iseseisvuse küsimuses“.

Selle deklaratsiooni poolt hääletas 3090 rahvasaadikut, vastu hääletas 101. Deklaratsioon kinnitas ühise seisukoha riikliku iseseisvuse taastamiseks, mis sai eelseisvatel esinduskogude valimistel iseseisvusmeelsete saadikandidaatide valimisplatvormide ja ka edasiste tegevuste aluseks. Ja võib öelda, et ilma laiapõhjalise kõikide tasandite rahvasaadikute toetuseta ei oleks tulevastel otsustel olnud piisavat mandaati. Oluline on siinkohal ära märkida, milline üksmeel tollal kogu riigis valitses. Ei olnud vahet, kas esindasid Ülemnõukogu või külanõukogu, eesmärk oli kõigil üks – demokraatliku omariikluse taastamine.

Huvitav oleks teada, kas ikka rahvas annaks ka täna kõigi rahvasaadikute kogul mandaadi ennast eliidiks nimetavatele ilmeksimatutele poliitikutele tänase poliitika teostamiseks ja kas me ei peaks selle arutamiseks jälle kokku kutsuma kõigi rahvasaadikute tasandite üldkogu.

Deklaratsioon Eesti riikliku iseseisvuse küsimuses ei jäänud pelgalt deklaratsiooniks, nagu paljud valimislubadused. Deklaratsioon viidi edukalt ellu, kuna see võeti vastu laiapõhjaliselt, kõigi tasandite rahvasaadikute täiskogu poolt. Mitte nii, nagu toimus putš Moskvast – grupi seltsimeeste ettevõtmisel. Putš suruti paari päevaga rahva poolt maha, kuna rahvas ei pidanud sõjaväelist riigipööret õigeks. Grupp seltsimehi Moskvast said aga oma pingutustele oodatust vastupidise tulemuse – suure impeeriumi lagunemise. Kuna putšistidel polnud aimugi rahva meeleoludest, siis saavutamise tegelikult hoopis meie oma soovide täitumise – taastasime oma riigi.

Rahvaga peab suhtlema, sest poliitikat tuleb teha just rahva jaoks ja rahva ülesandel, kui pidada silmas Eesti Vabariigi põhiseaduse esimest paragrahvi. Kõik muu on teisejärguline.

Kohaliku omavalitsuse taastamine kui vundamendi rajamine Eesti riiklikule iseseisvusele- võimalused, valikud, õppetunnid

Arno Almann

Estonian Business Schooli professor, sotsiaalteaduste doktor

Käesoleva kogumiku koostajad tegid mulle ettepaneku panna kirja mõned olulisemad mõtted ajast kaksikümne kaheksa aastat tagasi, kui alustati Eesti kohaliku omavalitsuse taastamist. See ettepanek oli tähelepanu vääriv, kuna Eesti lähiajaloo käsitlustes on periood alates suveräänsusdeklaratsiooni vastuvõtmisest 16. novembril 1988 kuni uutes tingimustes valitud Ülemnõukogu tegevusse asumiseni märtsis 1990 sügavuti läbi töötamata ja hindamata. Kõrvuti meenutuste ja memuaaridega, mida sellel ajal sündmuste epitsentrist erineval kaugusel ja rollis olnud autorid on kirja pannud väärivad enam tähelepanu ja süvaanalüüsi sellel perioodil vastu võetud õigusaktid, millest osa on koondatud kogumikku „*Taas vabanenud Eesti põhiseaduse eel-lugu*“. Tartu. 1997. Nendega tutvumisel saab paraku vaid osalise ülevaate sellest, milline suur eeltöö tehti riikliku iseseisvuse taastamise ettevalmistamiseks ja tänu millele sai iseseisvunud Eesti riik korrastatult ja läbimõeldult laotud kivid oma õiguskorra vundamenti.

Tagasivaated meie lähiajaloole korrastavad kaasaegsete mälu pilti ja muudavad maisemaks tänasele põlvkonnale loodud illusiooni, et totalitarismi haardest saab riik vabaks vaid lauldes ning demokraatlik ühiskonnakorraldus ja tema väärtused on sellega lihtsalt kaasas käiv kingitus.

Selle perioodi vaieldamatult kõige olulisem väljakutse oli kohaliku omavalitsuse taastamine. Kohaliku omavalitsuse uurijad on üksmeelselt tõdenud, et kohalik omavalitsus kannab endast tugevat ajaloolist traditsiooni ja rahvuslikku omapära. Kohaliku omavalitsuse taastamisel seda arvestati ning kõigi kohaliku omavalitsuse reformikavade koostamisel ja elluviimisel tulevikus tasuks mõelda professor Jüri Uluotsa poolt kirja pandud järgnevatele mõtetele, kus ta osundab Eesti ajaloos väga kaugele ajale tagasi „Muistse omavalitsuse mõtet ei ole suutnud hävitada ei Rooma paavst, ei Püha Rooma keiser ega ka kohalikud vürstid. Piiskopid ja ordumeistrid, ei Poole Taani ning Rootsi kuningad ega ka Venemaa isevalitsejad. Omavalitsus ei ole uuema aja sünnitus, vaid vastupidi, kui Eestis on midagi säilinud, siis on seda omavalitsused. Kui kuskil maal on omavalitsused olemas, siis pole

see maa poliitiliselt surnud. (*J. Uluots. Omavalitsuse tähtsus Eesti ajaloolisest seisukohast. Maaomavalitsus 1933 nr 10.*)

Milles seisneb kohaliku omavalitsuse tähtsus ja miks see haldustasand väärib ühiskonnas erilist tähelepanu? Põhjus on lihtne- kohalik omavalitsus seob demokraatlikus ühiskonnas riigi tsiviilühiskonnaga olles tänapäeva demokraatliku valitsemisviisi alustugesid. Nendes riikides, kes on asunud demokraatliku arengu teele, kuid pole suutnud ühiskonnalöe kohaliku omavalitsuse näol demokraatlikku alus luua, jõuavad varem või hiljem oma arengus tupikteele. Siit järeldub, et kohaliku omavalitsuse kaitse ja tugevdamine on ühtlasi panus demokraatia ja avaliku võimu detsentraliseerimise põhimõttesse. (*Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 929.*)

Antud kirjatüki mahtu arvestades tuuakse välja mõned olulisemad momendid, mis iseloomustavad kohaliku omavalitsuse taastamise toonast taustsüsteemi, milles tegutsemise võimalusi arvestades tuli teha valikuid ning millised on need õppetunnid, mis vääriksid tähelepanu ka tänapäeval kohaliku omavalitsuse arendamisel ja omavalitsusmudeli kaasajastamisel.

On oluline märkida, et taustsüsteemi kohaliku omavalitsuse taastamiseks kujundas rahva tohutu poliitiline aktiivsus, mis lähitulevikus vaevalt kordub. Protsess, mida märgistasid Hirvepargi miiting, loomeliitude pleenum ja rahvarinde asutamine kulmineerus suveräänsusdeklaratsiooni ja Eesti NSV konstitutsiooni paranduste vastuvõtmisega. On märkimisväärne, et vastasseise ja erimeelsusi ületades suudeti rahva poliitiline aktiivsus kanaliseerida toonase Ülemnõukogu tegevusse ja muutusi arvestavate õigusaktide vastuvõtmisese. Sellega anti suund ja legitimatsioon tegutsemiseks täidesaatvale võimule. Oli paradoksaalne, et Ülemnõukogu samaaegselt lammutas vana ja lõi uut õiguskorda mis tagasid igale uuenduse etapile ja protsessile õigusliku aluse. Ülemnõukogu enda õiguspärasust on seatud kahtluse alla- tegemist oli ju ENSV võimuorganiga, kuid keegi pole kunagi seadnud kahtluse alla tema poolt vastuvõetud õigusaktide õiguspärasust ja seaduslikkust.

Õigusaktide ettevalmistamiseks kaasati Ülemnõukogu Presiidiumi juurde moodustatud komisjonidesse oma ala tuntud ja tunnustatud eksperte ja juriste. Tänapäeva mõistes „kaasav valitsemine“ ei saavuta ilmselt mitte kunagi sellist mahtu ja ulatust nagu seda oli toona. Selle tulemusel olid vastuvõetud seaduse ja õigusaktid juriidiliselt korrektsed nii sisult kui vormilt ja täitjatele rakendusküpsed.

Samas tuli õigusaktide väljatöötamisel arvestada, et poliitiline aktiivsus oli toonud areenile erinevaid ühiskondlikke liikumisi väga erinevas spektris ja poliitiliste huvidega. Üleliigne pole ka meenutada, et me olime toona veel totalitaarse Nõukogude liidu raudses haardes ja valesamm või valearvestus oleks võinud kaas tuua tagajärgi, mis oleks iseseisvumise protsessile andnud parandamatuid tagasilööke.

Haldusreformi läbiviimine oli üks osa IME kontseptsionist ja selle alused pandi kirja Eesti NSV isemajandamise aluste seaduses, mis võeti vastu 18. mail 1989. Vahemärkusena võin öelda, et see oli esimene seadus, mille ma Ülemnõukogu Presiidiumi sekretärina. Allkirjastasin.

Haldusreformi läbiviimist ja kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseaduse arutelu ja vastuvõtmine toimus aga järgmisel, Ülemnõukogu kaheteistkümnenda istungjärgu kahel istungil 24. juulil ja 8. augustil. Nende istungjärkude stenogrammide tekste lugedes võib hoomata neid suuri pingeid ja vastasseise, mis toona ühiskonnas olid. Antud istungjärgule lisasid pingeid sellel istungjärgul MRP teema arutelu, samuti tõusetus ka küsimus suveräänsusdeklaratsiooni ja selle alusel vastuvõetud ENSV konstitutsiooni paranduste kehtivusest, mille NSVLiidu ÜN Presiidium oli 26. novembril tunnistanud osaliselt kehtetuks. Aruteluks esitatud eelnõule jagus teravat kriitikat nii kehtestatud paiksustsensus nii aktiivse kui passiivse valimisõiguse puhul, sõjaväelaste osavõtt valimistest, saadikukandidaate ülesseadmise õigus ja paljud muud teemad.

Oluline, et selles kuumas õhkkonnas ja ka hilisemas redaktsioonikomisjonis, kuhu valiti 35 rahvasaadikut, et lasknud me moonduda reformi põhifookusel ja omavalitsuse olemuslikel väärtustel. Tsiteerin enda ettekanne ÜN ees 24 juulil 1989: „Haldusreform ei kätke endas lihtsalt piiritulpade ümbertõstmist ja võimu- ja valitsemisorganite ümbernimetamist... vaid selle peasisuks on iseregulatiivse juhtimismudeli juurutamine, milles teatud territoriaalne inimkollektiiv lahendab kõiki neid küsimusi, milles ta jõud üle käib, iseseisvalt või oma valitud esindajate kaudu. See ongi omavalitsuse tegelikkuses, see on kohalikele omavalitsusele reaalse võimu andmine kõigi kohalike küsimuste lõplikuks otsustamiseks.“

Väärtuspõhise kohaliku omavalitsuse reformi kontseptsiooni ja selle elluviimist tagava valimisseaduse eelnõu oli kõige tõhusamaks kaitseks tema vastu suunatud rünnakutele hilisemates aruteludes.

Tasub meenutada, et just kohaliku omavalitsuse valimisseaduse vastuvõtmine küttis poliitilise õhustiku Eestis väga kuumaks ja tõi tänavatele interrinde demonstratsioonid ja miitingud. Kui toona poleks jätkunud kannatust pidada lõputuid läbirääkimisi, selgitusi ja kaalutletud olukorra hinnanguid, oleks iseseisvumisprotsess võinud saada tõsise tagasilöögi. Tasub meenutada, et nõukogude sõjaväelased ja nende perekonnaliikmed asusid veel päris kindlalt Eestis ja neil polnud ei soove ega kavatsusi siit kuhugi liikuda.

On märkimisväärne, et suutsime oma töö nii korraldada, et ei kriisid ega tagasilöögid, samuti N. Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi otsused meie järjekordse seaduse tühistamise kohta ei suutnud seadusloome alast tegevust väärata. Oli tavapärane praktika, et pärast mõtetuid vaidlusi Moskva amet-

nikega ja meie seadusi tühistava otsuse kättesaamist jagasime juba Moskvast telefonitsi nõu uute seaduste koostamise asjus.

Nii jõudsime ka kohaliku omavalitsuse aluste seaduse vastuvõtmiseni juba 10. novembril 1989. See päev on tähelepanuväärne, et samal päeval võttis Ülemnõukogu vastu ka otsuse „Ajaloolis-õiguslikust hinnangust Eestis 1940. aastal toimunud sündmuste kohta. Vabariigi Valitsuse seadus võeti vastu pea kuu aega hiljem – 6. detsembril 1989. Kindlasti oli selles seaduses vajakajäämisi, mis tulenes teadmiste ja kogemuste puudumisest, kuid ta oli esimene taoline seadus Nõukogude Liidu köidikust vabanenud Ida-Euroopas ja Nõukogude Liidu endistes vabariikides. Selle seaduse põhikonstruktsioon kanti üle 1993 aastal vastuvõetud kohaliku omavalitsuse korralduse seadusesse, mis on kehtiv ja rakendatav tänagi. Tõsi, paljudes riikides on omavalitsuse korralduses toimunud mitmeid huvipakkuvaid arendusi ja uuendusi, milles meie oleme oma liidripositsiooni healt stardipositsioonilt vabatahtlikult loovutanud.

Õppetunnid:

1. Demokraatliku ühiskonna rajamisel tuleb alustada selle vundamendist. Erinevate riikide praktika on veenvalt tõestanud, et seal kus kohaliku omavalitsuse rajamine on jäänud tahaplaanile või tegemata on saab demokraatia riigi toimimisel tagasilööke, suubub ummik-teele moondub uutes vormides totalitaarseks süsteemiks.
2. Ühiskonna võimu- ja haldusorganisatsiooni reformimine peab tuginema teoreetiliselt korrastatud alusele, arvestama ajaloolisi ja kultuurilisi traditsioone ning lähtuma süsteemse käsitluse põhimõtetest, mille kohaselt riigi haldusorganisatsioon, kohalik omavalitsus ja kodanikuühiskond on tasakaalustatud terviksüsteem.
3. Omavalitsusreformide läbiviimisel tuleb võrdselt arvestada selle poliitilisi, majanduslikke, territoriaalseid, sotsiaalseid, kultuurilisi ja rahvuslikke aspekte. Ühe või teise aspekti eelistamisel võib reformi fookus – territoriaalse kogukonna tervikliku elukeskkonna loomine – paigast ära nihkuda.
4. Kohaliku omavalitsuse territoriaalse aluse muutmisel tuleb arvestada, et see ei murendaks kohaliku omavalitsuse olemuslikku tunnust ja alust – s.o kogukondlikku identiteeti, mis annab kohalikele omavalitsusele elujõu ja allika iseorganiseerumisvõimele.
5. Kohaliku omavalitsuse areng peab olema avatud muutustele – infotehnoloogia võimaldab suurendada territoriaalse kogukonna identiteedi territoriaalseid piire, territoriaalne omavalitsus teise- neb funktsionaalseks omavalitsuseks, omavalitsuste liitmise asemel rakendatakse lepingulist omavalitsust jt.

6. Kõige olulisem õppetund – iga sammuga kohaliku omavalitsuse arendamisel tuleb samaaegselt mõõta võimu detsentraliseerimise taset ja demokratiseerumise astet ühiskonnas. Kui kohaliku kogukonna osatähtsus nende elukeskkonda määravate küsimuste (ettevõtluse arendamine, sotsiaaltoetused, haridus, infrastruktuur) iseseisval otsustamisel väheneb, tasub korralduse aeg maha võtta ja mõelda, kas ühiskonna aluskorralduse vundament kannab ühiskonna kui terviku ees seisvate väljakutsete koormat.

Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamine

Robert Närska

Nagu ühiskonnas tervikuna, algas ka omavalitsusliikumises põhimõtteline pööre 1988. aastal, eriti selle teisel poolel. Täiesti avalikult ning üha enam ka avalikkuse tähelepanu koondades asuti arutama kohaliku elu küsimusi, omavalitsuse kohta ja rolli ühiskonnas.

1989. aasta tõi uue kvaliteedi – võeti vastu Eesti NSV Ülemnõukogu otsus „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s“, mis nägi ette ülemineku kehtivalt haldussüsteemilt omavalitsuslikule haldussüsteemile aastatel 1990–1994. a. Samal ajal asuti sisuliselt ette valmistama kohaliku omavalitsuse aluste seaduse eelnõu, mis võeti vastu 10. nov 1989. a 6. dets 1989. a Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusega „Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest“ kehtestati omavalitsusliku staatuse tunnustamise kord ning üleminekuperioodi omavalitsusorganite õiguslik regulatsioon. Tekkivad omavalitsused otsisid jõuliselt oma kohta riigi haldussüsteemis. Niisama paratamatu kui demokraatliku ühiskonna loomiseks on riigi ja kohaliku omavalitsuse õiguslike aluste ja struktuuride väljatoomine, oli maakondade, linnade ja valdade ühishuvide esindamiseks vajalike institutsioonide ellukutsumine ning struktuuride loomine ja vastavate koostöövormide tööle rakendamine, s.o omavalitsusliitude tegevuse taastamine.

1989. aastal algas kahe omavalitsusliidu, Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamine.

19. septembril 1989. a kogunesid linnade ja valdade esindajad Tartu Raekotta, et toetada Eesti Linnade Liidu taastamist. Moodustati Algatav Kogu, mille juhatuse esimeheks valiti Tartu linnapea Toomas Mendelson.

Samal ajal asuti taastama ka Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevust, kuhu enne sõda kuulusid maakonnad ja vallad.

Omavalitsusliku haldussüsteemi taastamise seisukohalt olid olulise tähtsusega 10. dets 1989. a toimunud esimesed sõjajärgsed kohalike rahvasaadikute nõukogude vabad valimised. Valimiste territoriaalkomisjonid registreerisid kokku 9 192 ülesseatud saadikukandidaati – seega 2,16 saadikukandidaati ühele kohale. Uued, vabadel valimistel valitud maakondade ja vabariiklike linnade volikogud asusid tegevusse 1. jaanuaril 1990. a.

27. detsembril 1989. aastal tööd jätkanud Ülemnõukogu XI koosseisu XIII istungijärgul kinnitati Tartu linnapeaks Toomas Mendelson, Lääne maavanemaks Andres Lipstok, Hiiumaa maavanemaks Tarmo Mänd, Jõgeva

maavanemaks Priit Saksing, Järvamaa maavanemaks Arvo Sarapuu, Pärnumaa maavanemaks Rein Kirs, Lääne-Virumaa maavanemaks Lembit Kaljuvee, Raplamaa maavanemaks Harri Õunapuu, Tartumaa maavanemaks Robert Närska, Valgamaa maavanemaks Uno Heinla, Viljandi maavanemaks Rein Triisa.

Väga oluline kohaliku omavalitsuse organite töökorralduse reguleerimise seisukohalt oli 22. jaan 1990. a vastuvõetud Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus „Kohaliku omavalitsuse juhtivtöötajate staatuse kohta“, millega kehtestati kohaliku omavalitsuse juhtivtöötajate ajutine staatus ning täpsustati kohalike omavalitsuse organite mõningaid töökorralduse küsimusi.

Omaavalitsusliitude tegevuse taastamiseks oli vajalik tühistada Vabariigi Valitsuse 17. aug 1940. a Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liidu likvideerimis määrus kui mitteõiguspärane. Selleks tuli ette valmistada vajalike õigusaktide eelnõud ja koostada Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse ajaloolis-õiguslik õiend. Õiendi koostamisel saime suurt abi Teaduste Akadeemia teadlastelt. Ajaloolis-õigusliku õiendi allkirjastasid Eesti Linnade Liidu tegevuse taastamise Algatava Kogu nimel Toomas Mendelson ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise Algatava Kogu nimel Robert Närska.

Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise Algatav Kogu kiitis oma 23. veeb 1990. a otsusega heaks omavalitsusliitude tegevuse taastamise valitsuse määruse projekti ja Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse ajaloolis-õigusliku õiendi ning toetas nende esitamist Eesti NSV Valitsusele ja Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumile. Ühtlasi volitati esitama Algatava Kogu seisukohti Algatava Kogu juhatuses esimeest, Tartu maavanemat Robert Närskat ja Valga maavanemat Uno Heinlat. Samuti otsustati kokku kutsuda Eesti Maaomavalitsuste Liidu Nõukogu kahe kuu jooksul Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise otsuse vastuvõtmisest.

Eesti NSV Valitsuse 1. märtsi 1990. a määrusega nr 46 „Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise kohta“ loodi õiguslik alus omavalitsusliitude tegevuse taastamiseks. Valitsuse määruses märgiti järgmist:

1. Nõustuda Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise Algatavate Kogude ettepanekuga vastavate liitude tegevuse taastamise kohta ning tühistada Vabariigi Valitsuse 17. aug 1940. a Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liidu likvideerimise määrus kui mitteõiguspärane.

2. Toetada Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise Algatavate Kogude otsuseid, milles peetakse vajalikuks kutsuda vastavate liitude tegevuse taastamiseks kokku Eesti Linnade Liidu esindajate kogu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu Nõukogu.

Eesti Linnade Liit oli oma tegevuse taastamisel aktiivsem kui Eesti Maaomavalitsuste Liit. 30. mail 1990. a toimus Käärikul Linnade Päev, kus valiti Eesti Linnade Liidu (ELL) 20 liikmeline juhatus, kinnitati ELL-i 1926. aasta redigeeritud põhikiri. Linnade Päev valis ühehäälselt Eesti Linnade Liidu juhatuse esimeheks Tartu linnapea Toomas Mendelsoni.

Haldusreformi läbiviimise kiirendamiseks ning selliste esmatasandi kohalike omavalitsusüksuste väljakujunemise soodustamiseks, kellel on iseseisev eelarve, munitsipaalomand, õigus kehtestada kohalikke makse, reguleerida ettevõtlust, otsustada maa ja teiste loodusressursside kasutamise, heakorra ning õiguskorra tagamise küsimusi, võttis Vabariigi Valitsus 2. juunil 1990. a vastu määruse nr 129 „Esmatasandi omavalitsusliku haldussüsteemi loomise kohta“, kus määrati ära maakonna- ja vabariiklike linnade valitsuste, ministriumite ning riiklike ametite ülesanded esmatasandi omavalitsusliku haldussüsteemi loomiseks.

Tuleb märkida, et paralleelselt Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu taastamisega tulid 1989. aastal kokku ka külanõukogude esindajad ja moodustasid Valdu Asutava Liidu Asutava Kogu. 12.–13. juulil 1990. a toimus Pärnus Eesti Valdu Asutava Liidu I omavalitsuspäev, kus võeti vastu otsus liidu moodustamisest ja kinnitati põhikiri. Eesti Valdu Asutava Liidu aseesimeheks sai Vinni külanõukogu esimees Jüri Allikalt, hiljem valiti esimeheks Madis Kaldmäe. Eesti Valdu Asutava Liidu põhikiri registreeriti Eesti Vabariigi Valitsuse protokollilise otsusega nr 44, 10. sept 1990. a.

Omavalitsusliku haldussüsteemi taastamise seisukohalt on kahtlemata tähtis Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus 25. septembrist 1990. a Saare maakonna Kuressaare linnale ja Muhu vallale omavalitsusliku staatuse kinnitamise kohta. Omavalitsuslik staatus hakkas nende suhtes kehtima 1. oktoobrist 1990. Nemad olid esimesed! 1990. a lõpuks oli omavalitsuslik staatus omistatud 19-le haldusüksusele, 1991. a lõpuks 154-le haldusüksusele ja 1992. a lõpuks 236-le haldusüksusele.

29. sept 1990. a toimus Paides Eesti Maaomavalitsuste Liidu (EMOL) tegevuse taastamise koosolek – MAAPÄEV. Koosolekust võttis osa ka Eesti Vabariigi Ülemnõukogu esimees Arnold Rüütel ja Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi sekretär Arno Almann. Koosolekust võttis osa 69 volitatud omavalitsuste esindajat. Esindatud olid kõik maakonnad. Külalistena võtsid koosolekust osa ka Eesti Linnade Liidu esimees Toomas Mendelson ja Eesti Valdu Asutava Liidu esimees Madis Kaldmäe ja aseesimees Jüri Allikalt. Koos kõikide külalistega võttis MAAPÄEV-st osa 169 inimest. Koosolekul võeti vastu Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise deklaratsioon. Deklaratsioonis rõhutati, et Eesti iseseisvuse lahutamatuks osaks on kohalike omavalitsuste tunnustatud tegevuspõhimõtete taastamine ja koostöö eri tasandite omavalitsuste vahel, rõhutati Eesti Maaomavalitsuste Liidu osa vaba ja arenguvõimelise Eesti kujundamisel. Deklaratsiooni vastuvõtmisega ning

tuginedes Valitsuse 1. märtsi 1990. a määrusele „Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise kohta“, luges MAAPÄEV 1921. a asutatud Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastatuks. MAAPÄEV võttis vastu ka Eesti Maaomavalitsuste Liidu põhikirja, mis registreeriti Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi otsusega 6. nov 1990. a. Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimeheks valiti Tartumaa maavanem Robert Närska. Valiti EMOL-i juhatus ja revisjonikomisjon. Juhatuse liikmeteks valiti:

Toomas Vilosius – Lääne maakonna Volikogu esimees

Peeter Ugand – Harju maakonna Volikogu esimees

Tarmo Mänd – Hiiumaa maavanem

Anti Oidsalu – Harjumaa maavanem

Aivar Kaldjärv – Tartumaa Võnnu külanõukogu esimees

Krista Paltser – Harju maakonna Nissi külanõukogu esimees

Mait Kiristaja – Põlva maakonna Ihamaru külanõukogu esimees

Ellen Koder – Saare maakonna Põide külanõukogu sekretär

Juhatusse kuulus ka EMOL-i esimees Tartumaa maavanem Robert Närska

Tegevuse taastanud EMOL seadis vastuvõetud põhikirjas endale järgmised eesmärgid:

- ühendada kohalikke omavalitsusi nende tegevuse edendamiseks ja koordineerimiseks ning ühiste huvide esindamiseks ja kaitsmiseks omavalitsusliku haldussüsteemi loomisel ja toimimisel;
- taotleda tasakaalustatud üleminekut omavalitsuslikule haldussüsteemile areneva turumajanduse tingimustes;
- kujundada Eesti Vabariigi omavalitsusliku haldussüsteemi mainet nii kodu- kui välismaal, arendada kontakte välismaa omavalitsusorganitega Eesti omavalitsustöötajatele vajalike teadmiste ja kogemuste hankimiseks.

Tuleb märkida, et maakondade volikogude esimehed ei olnud EMOL-i „tulihingelised“ pooldajad. Sellest räägib maakondade volikogude esimeeste Rapla nõupidamise otsus 12. aprillist 1990. a, kus peeti vajalikuks Volikogude Liidu moodustamist, millest linnade volikogude toetusel oleks moodustatud Eesti Volikogude Liit. Õnneks see jäigi ainult sooviks.

Seega oli 1990. aasta lõpuks Eestis kolm üleriigilist omavalitsusliitu. See näitab seda, et koostöövajadus riigi- ja omavalitsuste ees seisvate ülesannete lahendamiseks, eriti haldusreform elluviimiseks, oli suur. Paljud esmatasandi omavalitsused olid esindatud nii EMOL-is kui EVAL-is.

EMOL-i juhatuse ja volikogu koosolekutel pühendati palju aega seaduste ja määruste projektide analüüsile ja kooskõlastamisele, omavalitsuste tegevuse ühtlustamisele, probleemidele omavalitsusliku staatuse saamisel, ühishuvide kaitsmisele. EMOL kulutas palju aega ja energiat, et ühiselt leida

võimalusi omavalitsusüksuste ning Vabariigi Valitsuse tulemuslikumaks koostööks sellistes üleminekuperioodi olulistest ja keerukates küsimustes nagu haldusreformi käigus valitsusvõimu detsentraliseerimine, kohalikele omavalitsustele iseseisva otsustusõiguse tagamine, nende iseseisvate eelarvete ja kindla maksubaasi sisseviimine.

EMOL-i, teiste omavalitsusliitude ning riigiorganite konsultatsioonide mõte tulenes paljuski sellest, et ei olnud riiklikku struktuuri, mis oleks võimaldanud omavalitsusliitude ja omavalitsuste senisest paremat esindatust ja nendega arvestamist. Omavalitsusliidud olid vastavaks koostööks valmis – nüüd tuli üles ehitada ka vastav riigipoolne struktuur. Eesti Vabariigi Valitsuse 11. veebr 1991. a määrusega nr 29 „Eesti Vabariigi Valitsuse haldusreformikomitee moodustamise kohta“ loodigi vastav riigipoolne struktuur, mis koondas enamikku antud valdkonna institutsioone. Haldusreformikomiteesse kuulusid omavalitsusliitude juhid, teadlased ja spetsialistid ning Valitsuse vastava valdkonna esindajad – kokku oli komitee 21-e liikmeline ja selle esimeheks nimetati riigiminister Raivo Vare ning tema asetäitjaks Sulev Lääne. Eesti Vabariigi Valitsuse 16. juuli 1991. a määrusega nr 142 „Vabariiklike ministeeriumide, riiklike ametite ja kohaliku omavalitsuse organite töö kohta haldusreformi läbiviimisel“ andis Vabariigi Valitsus konkreetset ülesandet haldusreformi läbiviimiseks nii rahandus-, majandus-, kui materiaalsete ressursside ministeeriumile kui ka statistikaametile ja maa-ametile. Haldusreformikomiteele koos omavalitsusliitudega anti ülesanne välja töötada ettepanekud ettevalmistatava riigiõiguslike aluste seaduse eelnõu kohaliku omavalitsuse organeid käsitleva osa formuleerimise kohta ning esitada need vastavale Eesti Vabariigi Ülemnõukogu töögrupile, samuti koos Justiitsministeeriumiga välja töötada ettepanekud maakonna kohaliku omavalitsuse organite vahelise õigusliku seisundi ja funktsioonide piiritlemise kohta. Vabariigi Valitsus andis ka nõusoleku Lääne-Viru, Järva, Tartu ja Rapla maakonnale katseliselt täpsemalt piiritleda esmatasandi kohaliku omavalitsuse organite, maavolikogude, maakonnavalitsuste ja riigivalitsemisorganite funktsioonid ning nende omavahelised suhted.

Täiesti uus olukord Eesti riigi jaoks tekkis 1991. aasta augustisündmuste järel. 20. augusti Ülemnõukogu otsus, mis kinnitas Eesti Vabariigi iseseisvust ja taotles Eesti Vabariigi diplomaatiliste suhete taastamist, otsustas ühtlasi moodustada põhiseaduse väljatöötamiseks ning rahvahääletusele esitamiseks Põhiseadusliku Assamblee. See avas ka kohalikele omavalitsustele ja omavalitsusliitudele uued võimalused, samas pani kohustused oma tegevuse arendamiseks ja ühishuvide esindamiseks. See ei võtnud aga päevakorrast maha igivana küsimust: missugune on riigi ja kohalike omavalitsuste vaheline tööjaotus ning missuguste ressurssidega saab kohalik omavalitsus oma ülesandeid täita.

Kohalikud omavalitsused ning omavalitsusliidud olid muutunud Eesti ühiskonna arvestatavaks jõuks. Oluline oli kohalikule omavalitsusele stabiilse õigusliku aluse loomine, mida olnuks võimalik uue põhiseaduse eelnõu väljatöötamisega. Oli reaalne oht, et poliitilistel põhimõtetel ülesehitatud Põhiseaduslik Assamblee võib kohalike omavalitsuste ja omavalitsusliitude seisukohti mitte arvesse võtta. Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Valdu Asutav Liit esitasid avalduse „Põhiseadusliku Assamblee moodustamisest ja töökorraldusest“, mille allkirjastasid ELL-i esimees Toomas Mendelson, EMOL-i esimees Robert Näska ja EVAL-i esimees Jüri Allikalt. Avaldus kinnitas, et tugev riiklus tugineb omavalitsustele. Olles seatud lahendama eelkõige oma territooriumi küsimusi, osaleb kohalik omavalitsus demokraatlikus riigikorralduses koos teiste riiklike institutsioonidega üleriigiliste probleemide arutamisel ja neile lahenduse otsimisel. Vaid nii saab tagada põhjendatud ja õiglasel otsused. Kohalike omavalitsuste kõrvaljäämist Eesti riigi alusdokumendi kavandamisest ei saa pidada normaalseks. Omavalitsusliidud tegid avalduses ettepaneku kaasata Põhiseadusliku Assamblee tegevusse valdade, alevite, linnade ja maakondade esindajad kas vahetult või vastavate omavalitsusliitude kaudu ning esitada enne põhiseaduse rahvahääletusele panemise otsustamist see seisukohavõtuks kohalikele omavalitsustele vahetult või nende liitude kaudu. Kahjuks omavalitsusliitude avalduses tehtud ettepanekuid ei arvestatud – veelgi hullem. Võimuvõitluse grupihuvide õhkkonnas heideti Assamblee tööd dirigeerinud poliitikute poolt kõrvale ka omavalitsustöötajate poolt EMOL-i kaudu tehtud ettepanekud Eesti Vabariigi uue põhiseaduse tähtsamate lähtekohtade, sealhulgas erinevate võimude tegevuse vajaliku tasakaalustamise ning ka kohalike omavalitsuste tegevust sätestava põhiseaduse peatüki paragrahvide kohta. Põhiseadusliku Assamblee liikmed hülgasid 1938.a põhiseaduse mitmed väga olulised riigiõiguslikud alused, sealhulgas ka kahetasandilise kohaliku omavalitsuse seega mitmete riigiõiguslike puuduste kõrval võeti ära põhiseaduslik kaitse Eestis ajalooliselt väljakujunenud maakondlikult omavalitsuselt.

Tuleb siiski märkida, et väikese järeleandmisena võeti põhiseadusse siiski üle read Eesti Vabariigi 1938.a põhiseadusest, mis lubab seadusega sätestatud korras moodustada ka muid kohaliku omavalitsuse üksusi kui seda on vallad ja linnad.

9. jaanuaril 1992. a Viljandis toimunud EMOL-i Maapäeval võeti vastu karm otsus Põhiseadusliku Assamblee tegevuse kohta, milles muuhulgas märgiti, et Põhiseaduslik Assamblee ei ole omavalitsusi käsitleva osa väljatöötamisel lähtunud Eesti Vabariigi 1938. a Põhiseaduse 12. peatüki „Omavalitsused“ süsteemist ja üldistest põhimõtetest, märgiti, et rahval kui kõrgeima riigivõimu teostajal peab oma hääleõiguslike kodanike kaudu olema põhiseadusega tagatud rahvaalgatuse õigus, nagu see oli Eesti rah-

val 1920. aastast kuni 1938. aastani. Samuti märgiti, et ei saa kodanikke kõrvale jätta riigipea-presidendi valimistest. President peab olema valitud otseselt hääleõiguslike Eesti kodanike poolt. Kahjuks tuleb märkida, et EMOL-i poolt tehtud ettepanekud Põhiseaduse projekti ei leidnud Põhiseaduslikus Assamblees toetust. Eesti Vabariik sai uue riigiõigusliku aluse Põhiseaduse vastuvõtmisega 28. juuni 1992. aasta rahvahääletusel.

Vastukaaluks haldusreformi eufoorilistele ja kohati utoopilistele ideedele, esitas EMOLi volikogu 1992. a lõpus oma teesid haldusreformi põhi küsimustes. Reformi realistlikeks lähtealuseks pidas EMOL riigivõimu deentraliseerimist ning selle käigus Eestis teovõimelise omavalitsussüsteemi väljaarendamist ning tugevdamist võttes aluseks Kohaliku Omavalitsuse Euroopa Harta põhimõtteid.

Haldusreformi tähtsamate eesmärkidena nägi EMOL-i volikogu:

- riigi ja omavalitsuste kohustuste, õiguste ning vastutuse täpset piiritlemist;
- kohalike omavalitsuste kindlustamist nende kohustuste täitmiseks vajalike vahenditega;
- riigi haldusjaotuse põhjendatud korrastamist;
- omavalitsuste esinduskogude demokraatlikke valimisi.

EMOL rõhutas, et kohalikke valimisi ei tohi kasutada erakondliku võimuvõitluse huvides.

Milline on tänaseks olukord nende – juba 1992. aastal EMOL-i poolt tähtsaks peetud haldusreformi eesmärkide elluviimisel, seda teavad kõige paremini tänased omavalitsusjuhid, saades pidevalt riigilt uusi kohustusi, mis on kohustuste täitmiseks vajalike vahenditega katmata. Riigikogu ja Valitsuse poolt keedetud haldusreformi suppi tuleb helpida kohalikel omavalitsustel, omavalitsuste sundliitmiseega samaaegselt maavalitsuste kaotamine suurendab veelgi segadust haldussüsteemis tervikuna. Tänapäeva poliitilised „Erastu Ennud“ on oma „iseenese tarkusest“ teinud mitmeid riigi tuleviku seisukohalt nii tähtsaid otsuseid, mille tagajärgede häid või halbu külgi hindavad tulevikus kukalt kratsides nii ajaloolased kui järeltulevad põlvned tervikuna. Nende hulka kuuluvad kahtlemata ka Põhiseaduslikus Assamblees tehtud, oma grupihuvidest lähtunud otsused, aga ka Riigikogu otsus maakondliku omavalitsuse kaotamise kohta. Nende otsuste tulemusena oleme tänaseks andnud maakondade arengu otsustamise riigivõimu poolt määratud ametnike kätte – süveneb tseentraliseeritus, kuid kõik see on vastuolus Kohaliku Omavalitsuse Euroopa Harta vaimuga. Siia lõppu sobib üks tarkuseiva Piiblist. Jeesus ristil ütles teatavasti oma hukkabjate kohta: „Isa, anna neile andeks, sest nad ei tea, mida nad teevad“.

Eesti Valdu Asutav Liit

Jüri Allikalt

EVAL-i kunagine esimees

12. juulil 1990. a kogunesid 98 tolleaegse küla- ja alevinõukogu juhti ning esindajat Pärnusse ning otsustati asutada Eesti Valdu Asutav Liit (EVAL). Asutamise poolt hääletasid osalejatest 96 esindajat, 2 jäid erapooletuks.

Eesti Vabariigi Valitsus otsustas oma 10.09.1990. a istungil registreerida EVAL-i põhikirja ning sellega oli uus esmatasandi omavalitsuste liit loodud ja saanud oma juriidilise staatuse. Mis siis tingis sellise liidu loomise vajaduse ning millised ülesanded ja eesmärgid uus liit endale seadis?

12.05.1989. a kogunesid Eesti küla- ja alevinõukogude ning rajoonilise alluvusega linnanõukogude esimehed Paidesse, kus peeti nõu aja arutati, kuidas minna üle omavalitsuslikule juhtimisele ja milliseid ülesandeid selleks lahendada tuleb. Ülemnõukogu Presiidiumi juurde moodustatud töörühm hakkas välja töötama kohaliku omavalitsuse aluste seaduse eelnõud, millise seaduse Ülemnõukogu võttis 10.11.1989. a vastu ja mis jõustus 23.11.1989. a. Varasemalt oli Ülemnõukogu 08.08.1989. a vastu võtnud otsuse „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s“. Ülemnõukogu Presiidiumi 06.12.1989. a seadlusega „Omavalitsusliku haldussüsteemis loomisest“ määrati kindlaks ülesanded eelseisva haldusreformi ettevalmistamise ja läbiviimise kindlustamiseks. Eelneva olid loodud eeldused omavalitsusliku juhtimise tekkeks ja sellele üleminekuks.

Peale 1989. a sügise kohalikke valimisi kogunes 20.04.1990. a ca 40-liikmeline küla-, alevi- ja linnanõukogu esimeestest koosnev initsiatiivgrupp Põlvasse nõupidamisele, mille päevakorras oli Valdu Asutava Liidu asutamine. Tolleks ajaks oli juba taastatud Eesti Linnade Liidu tegevus ja moodustatud Maakonna Volikogude Liit. Nõupidamisele olid kutsustud ka tollane valitsusjuht Edgar Savisaar ja justiitsminister Jüri Raidla. Nõupidamisel osalejad toetasid Valdu Asutava Liidu moodustamise vajadust ning pandi paika ka tulevase liidu eesmärgid ja liidu asutamiseks vajalikud korralduslikud meetmed ning valiti liidu asutamise ettevalmistamiseks 7-liikmeline Asutav Toimkond koosseisus: Jüri Allikalt, Vinni kn esimees; Hele Oidermaa, Vastse-Kuuste kn esimees; Pille Ratassepp, Tähtvere kn esimees; Märt Moll, Suure-Jaani kn esimees; Tõnu Otsason, Pühalepa kn esimees; Margus Murulauk, Sauga kn esimees ja Jaanus Pajumaa, Mäksa kn esimees.

Lisaks määrati nõupidamisel ka osalejate hulgast esindajad, kes pidid koordineerima oma maakondades tegevust esmatasandi üksuste vahel.

EVAL seadis oma tegevuse põhi eesmärgiks osutada igakülgset abi oma liikmetele omavalitsusliku staatuse saamisel ja üleminekul omavalitsuslikule juhtimisele. Muude eesmärkide osas peeti oluliseks aidata kaasa esmatasandi üksuste ühiste huvide väljaselgitamisele ja omavahelise tegevuse koordineerimisele ning esindada ühiseid huve vabariigi riigivõimu- ja valitsemisorganites ja -asutustes. Samuti seadis liit endale eesmärgiks osaleda võimalikult palju kohalikkude elu ja juhtimist puudutavate õigusaktide eelnõude väljatöötamisel. Veel oli üheks oluliseks küsimuseks ka oma liikmete koolitustegevuse planeerimine ning korraldamine ja suunamine. Omavalitsuslik staatus ja sellega edaspidi hakkama saamine oli ju täiesti uudne ja teistsugune võrreldes seniste külanõukogude tegevusega. Omavalitsuslikule korraldusele üleminek tõi kaasa omavalitsustele oluliselt suuremad ülesanded ja ka vastutuse.

EVAL-i tegevus käivitus ja pidevalt liitus temaga üha uusi liikmeid. Riigorganid ja -asutused arvestasid liidu olemasoluga ning liidule saadeti pidevalt ka erinevaid õigusaktide eelnõusid, mis puudutasid kohalikkude elu ja juhtimist, kooskõlastamiseks ja arvamuse esitamiseks. Võib öelda, et nende eelnõude läbitöötamine ja ühiste huvide põhjal arvamuste esitamine oli piisavalt tömahukas, kuna tollal vabariigi taasiseseisvumise algusaastale tuli ju töötada välja täiesti uued õigusaktid erinevate eluvaldkondade tegevuse reguleerimiseks. Sellise tegevuse koordineerimine üle vabariigi nõudis kõigilt liidu liikmetelt innukat kaasalöömist. Samal ajal käisid ju esmatasandi haldusüksustes ka ettevalmistused omavalitsusliku staatuse saamiseks vajalike dokumentide koostamine ning muude vajalike ümberkorralduste tegemine. Aga see aeg oli huvitav ja liidu liikmed löid liidu tegevuses kaasa.

1990. a novembris moodustas Ülemnõukogu esimees Arnold Rüütel enda juurde nõuandva organina nõukogu, kuhu kaasati ka kõikide tolle aja kolme omavalitsusliidu juhid, sh EVAL-i juht. Tegevus nimetatud nõukogus võimaldas EVAL-il vahetult tuua kõrgemale võimutasandile esmatasandi omavalitsustest teavet ja küsimusi, millised vajasisid lahendamist. Samuti võimaldati kolmel omavalitsusliidu juhil osaleda Vabariigi Valitsuse istungitel, kus võimaldati kohaliku elu küsimuste läbivaatamisel ka sõna võtta. EVAL-i esindajaid kutsuti osalema ka mitmete riigivõimu- ja valitsemisorganite juurde moodustatud komiteedes ja töörühmades.

EVAL lõi 1990. a sügisel sideme ka Soome Valdade Liiduga (Suomen Kuntaliitto) ning mõlema liidu delegatsioonid käisid teineteisel külas, mille käigus tutvuti vastastikkude liitude ja kohalike omavalitsuste tegevusega ning omandati kogemusi. Liitude läbikäimise tulemusena leidsid paljud liitude liikmeks olevad vallad endale ka sõprusvallad Soomes ja Eestis ning arendasid juba selle läbi ise edasist koostööd.

1990.a novembris taastati ametlikult ka Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevus, mis samuti koondas oma liikmeteks esmatasandi kohalikke omavalitsusi. Selle tulemusena tekkis järgnevatel aastatel olukord, kus esmatasandi kohalikud omavalitsusüksused olid jagunenud kahe liidu vahel, kuigi nende tegevuse eesmärgid olid põhimõtteliselt samad. Linnad olid koondunud Eesti Linnade Liitu. Samas EVAL-i asutamise ja tegevuse põhieesmärgiks oli siiski aidata kaasa seniste küla- ja alevinõukogude üleminekule omavalitsuslikule juhtimisele ja kohaliku omavalitsuse staatuse saamisele, millise ülesande EVAL oma liikmete osas püüdis maksimaalselt oma eksistentsi ajal ka täita. 1993-ks aastaks olid enamik EVAL-i liikmetest saanud ka omavalitsusliku staatuse ning EVAL võis lugeda oma põhiülesande täidetuks. Edaspidi ei olnud mõistlik eksisteerida EVAL-il ja EMOL-il kui kahel esmatasandi kohalike omavalitsusi ühendaval liidul paralleelselt ning sellest ajast EVAL-i tegevus vähehaaval taandus.

Tänud kõigile EVAL-i asutajaliikmetele ja teistele EVAL-i liikmetele ning nende esindajatele suure töö ja panuse eest haldusreformi läbiviimisel ja omavalitsuslikule juhtimisele üleminekul nii Eestis kui ka Eesti Valdu Asutava Liidu tegevuses.

Orissaarest

Raimu Aardam

Kihelkonna vallavanem

Alustasin tööd Orissaare vallas Orissaare aleviku vanemana 1991. aasta detsembris, olles eelnevalt töötanud 20 aastat EPT-s meistri – töödejuhatajana – jaoskonna juhatajana.

1993. aastal võitsin valimised ja mind valiti vallavanemaks.

Meenub ühe voliniku kõne minu vastu: „Aardamit ei tohi vallavanemaks valida kuna, ta on lasknud EPT-s tööl olles ära vedada kõik piirikivid kivihunnikutesse“. Hiljem volikogu liige lahkus volikogust, sest volikogu ei olnud nõus palkama valda tööle asenduslõpsjat.

Pilt oli tagantjärele mõeldes päris kurb. Seda just alevikus, kus tossas 11 keskküttekorstent, enamus kivisöel, internaatkooli masuudikatel. Uue keskkütetetrassi ehitus oli pooleli jäänud aastaid tagasi, uue katlamaja ehitus oli seiskunud. See seisak tuli omamoodi kasuks. Soojamajandus arenes vahepeal jõudsalt, lausa hüppeliselt.

Aga marjad tulid hiljem. Kokku võtsime soojamajanduse arengu tarvis neli laenu, millest kõige vaenulikum oli esimene laen Eesti riigilt.

Rahandusminister oli siis Taavi Veskimägi, kes meid kohtulaua äärde tiris, aga kasu oli ilmne. Orissaare vald sai maaomavalitsustest suurima toe-
tuse riigieelarvest oma soojamajanduse arenduseks.

Teine oluline teema oli Orissaare aleviku reoveepuhastus. Kuna tegemist on ühise Läänemerega, siis Rootsi Valdade Liit rahastas Orissaare reovee puhastusjaama ehitust.

Ehitusbuumi aega jäi meie spordihoone ehitus, mis peatus vahepeal pea aastaks, sest raha lihtsalt polnud. Pilved hajusid, rahalaev hakkas liikuma. Spordihoone tähistas tänavu oma kümnendat sünnipäeva.

Meil oli palju linnalisi muresid, rahvast käis pidevalt. Valitsusega olime esialgu üüripinnal, kus vallasekretäril ja pearaamatupidajal ning suitsumeestel olid omaette toad, ülejäänud ühes suures saalis vaheseintega eraldatud - nagu omaette. Olime noored, täis tahtmist midagi ära teha, kõik oli uus, midagi polnud võimatut. Probleeme ja hädasid oli palju, aga lõpuks laabus kõik. Ostsime vallavalitsusele uue hoone, milles ta paikneb siiani. Orissaares õnnestus mul valimised võita (enim hääli) kokku seitsmel korral.

Projektipõhine tegevus oli uus ja väga põnev. Üks meeldejäävaim ja südamelähedaseim projekt oli ja on Maasilinna projekt. Maatükk, millel oli

kunagi suursugune kindlusehoone (mille ehitust alustati 1345. aastal), läks müüki. Üldiselt meeldis mul vallas palju ringi liikuda, ma teadsin, missugune varandus on selle kadakase kühmu all, olin seda seestpoolt läbi aknaava korduvalt vaatamas käinud ja mõelnud, mida kõike sellega ette võtta. Nüüd oli aeg küps. Vallavolikogu otsus oli kiire tulema, võtsime maatüki (millel oli Maasilinn) ostmiseks laenu ja astusime ostja ette. Pärnu notarile oli selline käitumine ilmselt esmakordne, peale esimest vaidlust võtsime kahe tunnise pausi, siis allkirjastasime tehingu ja õhtul sõitsin võidurõõmsalt koju tagasi.

Kirjutasin Maasilinna väljakaevamise, konserveerimise, katustamise peale kokku neli projekti Saarte Programmi - need rahastati kõik.

Orissaare vald astus 16. aprillil 1993 Saaremaa Valdade Liitu, hilisem Saaremaa Omavalitsuste Liit (SOL). Olen olnud valitud SOL-i esimeheks kolmel korral, kokku kaheteistkümneks aastaks. Võimuvõitluse tulemusena astusid SOL-ist välja kaks suurt liiget – Kaarma vald ja Kuressaare linn. Ainuke kogu saare maakonna avalikku sektorit ühendav liit oli lõhutud ja on siiani, sest Lääne-Saare vald (endised Kaarma, Lümända ja Kärila vallad) ei pea vajalikuks koostööd teha. Otsustajate seisukohad ja arusaamad on põhjendamatult vastuolulised – kui ühes Kuressaare linna aastapäevakõnes peab linnapea üheks aasta oluliseks teoks SOL-ist lahkumist, siis järgmisel aastal (võim vahetus) peab linnapea väga oluliseks seda, et astuti uuesti liitu.

Saaremaa valla nurgakiviks peab saama koostöö.

Minu ajalooline käik

Eve East

Ida-Viru maasekretär

Aastal 2017, seistes silmitsi nii haldus- kui ka riigireformist tingitud muudatustega, tunnen end haaratuna tugevast keerisest. Jalad ei puuduta maapinda, silme ees virvendab ja mina muudkui pöörlen ja pöörlen.

On saabunud ajalooline tõehetk, kus omavalitsuste reform on saanud sisse hoo, mis on ühelt poolt igati positiivne, teisalt tekitab kindlasti väga palju segadust ning ebakindlust. Alustuseks vabatahtlikud liitumised, millele järgnes Vabariigi Valitsuse otsus viia ellu sundliitmised saavutamaks suuremad ja haldussuutlikumad omavalitsused. Paralleelselt riigireform – maavalitsuste kaotamine ja nende ülesannete ümberjagamine nii omavalitsuste liitudele, omavalitsustele kui ka riigiasutustele. Aga jätan need reformimõtted nüüd kõrvale ja teen tagasivaate omaenda ajaloolisele käigule, mil mina alustasin tööd omavalitsuse süsteemis.

Ja nagu unenäos, hakkavad jooksma mälopildid aastast 1988, kui märtsikuu tehti mulle ettepanek asuda tööle Iisaku Rahvasaadikute Nõukogu Täitevkomitee sekretärina. Tööle asumise kuupäevaks 1. aprill. Selle üle sai pikka aega nalja visatud, et üks ta üks nali on ja pikalt ehk ei kesta. Aga kestis ikka küll. 1. aprilliga ja esimese tööpäevaga on seotud päris naljakas lugu. Nimelt, kui mulle volikogu istungil lilled ulatati ja täitevkomitee sekretäri amet usaldati, pidin oma esimesel tööpäeval mulle usaldatud vara üle vaatama. Peale mõne raamatregistri olid sahtlis koeranumbrid, mis tuli korrektselt kokku lugeda. Tollel ajal pidas täitevkomitee arvestust külanõukogu territooriumil olevate koerte üle, kes tuli registreerida eraldi registris ja koertele anti numbrid. Olin mina ju selles uues ametis asjatundmatu ja ärevuses ning neid numbreid lugesin ikka kordi ja iga kord sain eelmisest erineva numbriga. Lõpuks hakkas korduma arv 500. Nüüd meenutades ja vaadates neid omavalitsuslikke ülesandeid, millega tegeleb vallasekretär, siis erinevused on vägagi suured võrreldes tolle ajaga.

Ajalooürikutest teame, et varasem Iisaku vald (1939–1940 Tärivere) kuulus Virumaale ja 1949–1950 Jõhvimaale. Rajoonide moodustamisel (1950) arvati tollased Iisaku, Jõuga, Katase ja Vaikla külanõukogud Jõhvi rajooni piiresse. Iisaku külanõukogu sai omavalitsusliku valla staatuse 26. septembril 1991. Ja minust sai siis Iisaku vallasekretär.

Iisaku vallasekretäri ametit sain pidada 12 aastat, kuni aastani 2000, kui mulle tuli uus väljakutse. Maakonna üks suurte kogemustega poliitik, Narva endine linnapea aastatel 1993–1998, minu ja paljude teiste jaoks väga lugupeetud inimene, härra Raivo Murd soovitas tollasele Narva-Jõesuu linnapeale Rein Annikule teha mulle ettepanek tulla Narva-Jõesuu linnasekretäriks. Ega ma kaua ei mõelnud ja nii ma asusin 2000 aastal ametisse Narva-Jõesuu linnasekretärina. Väljakutse oli põnev, sest keelekeskkond ja inimeste temperament hoopis teine. Harjumist vajas venekeelne asjaajamine ja suhtlemine. Ei lähe mul meelest, kui üks kohalik inimene ütles: „Sul läheb raskeks, sest siin ei võeta väljast tulnud inimest omaks“. Aga näe imet! Kui ikka oskad suhelda ja ennast kehtestada, siis on kõik võimalik. Ja pea olin ma kui oma inimene. Narva-Jõesuu linnal on oma eripära ja müstika. Ja ka inimesed on kuidagi teistmoodi. Kõik taandub siiski lõppkokkuvõttes sinu enda olemusele, suhtlusele ja oskusele igas olukorras leida see võti, millega inimesteni jõuda. Nii kahju oli sealt lahkuda, aga teha seda tuli aastal 2002.

23. septembril asusin tööle Ida-Viru Maavalitsuse maasekretäri kohuse-täitjana. Sellel ajal õppisin Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas ning seetõttu mind kohe maasekretäriks määrata ei olnud võimalik. Kuigi olin veendunult öelnud, et maavalitsusse ma kunagi tööle ei lähe, andsin tollasele maavanemale härra Rein Aidmale (maavanem aastatel 1994–2003) võimaluse mind ümber veenda.

Nüüd, aastal 2017, olen ma veendunud et ei kahetse tehtud valikuid. Kogemus, mille olen 29 aasta jooksul saanud nii omavalitsuse ametnikuna kui riigiteenistuses, on teadmiste, oskuste ja enese arengu osas olnud väga väärtuslik. Ja minu jaoks on väga oluline asjaolu, et olen läbinud selle teekonna ning omandanud ääretult olulised kogemused erinevatel tasemetel – alustades vallast, siis järgnes linn ja siis maakond.

Kogetu põhjal võin öelda, et omavalitsuse näo, keha ja hinge annab selle kogukond – INIMESED.

Meenutused KOV algusaastatest – Kärkla

Eha Karm

Kärkla linn 1987–1993

Minu ametiaeg kohaliku omavalitsuse juhina (1987–1993) oli suur muutuste aeg.

Kuna olin varem töötanud ligi 25 aastat kaubanduses, siis oli uues ametis alguses kõik väga erinev ja uudne. Uus ametikoht nõudis ka seda, et oleksin rohkem kursis kehtiva seadusandluse ja riigi ning kohaliku kogukonna elu-olu korraldusega.

Kujunes nii, et minu uuel töökohal oleku ajal hakkas poliitiline olukord ja rahva teadvus väga kiiresti muutuma, tekkis rahulolematust valitseva korra vastu, hakati rohkem teadvustama oma rahvust ja oma kultuuri, üha enam hakati rääkima ise otsustamise vajadusest, meenutati aega iseseisvas Eestis enne 1940. aastat, tuntuks sai 40 vaimuinimese poolt kirjutatud läkitus „Avalik kiri Eesti ENSV-st“, avalikustati Molotov-Ribbentropi pakt ja selle mõju baltimaalastele, loodi esimene poliitiline erakond – ERSP jne

1988. a aprillis oli loominguiliste liitude ühispleenum, kus tunnistati eesti rahvuskultuuri alla surutud olukorda ja esitati võimudele omapoolsed nõudmised. Toompea lossi saalis väljaõeldu sai enamuse heakskiidu ja tunnetada võis ka kohapeal, et see liitis elanikkonda ja andis lootust tuleviku suhtes. Tallinnas asutati Rahvarinne, mis oli sellel ajal üks suur rahvaliikumine. On meeles, et sellel ajal päevasündmuse näidati väga palju teleris ja räägiti raadios, elanikud jälgisid pidevalt neid allikaid vaatamata sellele, et vahel läksid saated eetrisse hilisel ajal. Töö juures ja inimestega suheldes olid päevasündmused pidevaks kõneaineks, kõik elasid neile kaasa. Varasemal ajal sellist üldist huvitatust ei olnud, veel vähem omavahelisi arutelusid ja tulevikku suunatud soove.

Ka mina jälgisin pidevalt teleri kaudu toimuvat. Mäletan ülekannet Tallinna Lauluväljakult 17. juunil 1988. a, kus tervitati EKP Keskkomitee esimese sekretäri kohale asunud Vaino Väljast (hiidlane, pärit Emmaste vallast). Sellel kogunemisel oli tohutu rahvahulk, lauldi isamaalisi laule ja kaasas olid sinimustvalged rahvuslipud ja sooviti välja kuulutada omariiklus. Ka kodus olles ja ise otseselt mitte osaledes oli tunne, et nüüd-nüüd kohe juhtub midagi väga head ja tundsid suurt ühtekuuluvustunnet. Sündmused aga arenesid edasi ja 16. novembril 1988. a võttis Eesti NSV Ülemnõukogu vastu

suveräänsusdeklaratsiooni, mille järgi seisavad Eesti NSV seadused kõrgemal üleliidulistest.

Seejärel algas välismaal väga suur huvi Eesti vastu, oma juuri hakkasid otsima paljud väliseestlased, meie naaberriigid soovisid osutada meile igakülgselt abi ja sõlmida meiega koostöölepinguid. Olime kutsutud Rootsii Norrtälje kommuuni, kus käisime viiekesi (Endel Lepisto, Ants Vahtras, Rein Vahtra, Helve-Esta Sillamaa ja mina). Meie tagasi saabumise päeval, 1989. aasta 23. augustil oli väga suur ühisüritus – Balti kett, mis haaras kolme vabariiki – Eesti, Läti ja Leedu. Ka hiidlased sõitsid osalema, kohtasime neid sadamas, kõigil oli ülev meeleolu. Norrtälje esindus külastas Hiiumaad ja Kärđlat sama aasta novembris, siis kirjutati ka alla sõprusleping. See leping on senini jõus ja toimiv, nüüd küll juba uuendatud kujul.

Üldse oli sellel ajal väga palju suuri üritusi ja kokkutulekuid, millest ka väga paljud osa võtsid, eriti vanem põlvkond, kes olid oma teadlikku elu alustanud Eesti Vabariigis, kuid ka noored, kes ihkasid vabaneda nõukogulikust ettemääratusest/plaanimajandusest. Ühiselt sõideti Tallinna tähistama Tartu rahu aastapäeva, osaleti 24. veebruaril Toompeal lipu heiskamisel. Teadvustati olulised tähtsündmused ajaloost, avaldati mälestusi ja tähistati neid nii kohalikul tasandil kui vabariigis. Ilmusid ülevaated ajalehtedes ja telerist kanti pea iga sündmus üle. Tähistama hakati nii iseseisvuspäeva 24. Veebruaril kui ka võidupüha 23. juunil. Taastati ka kiriklikud tähtpäevad – jõulud ja suur reede. Suur osa elanikest leidis jällegi tee kirikusse, sealjuures hulgaliselt noori. Sellel ajal oli üldine huvi kõige toimuva suhtes väga suur ja valitses suur üksmeel. Pidevalt jälgiti ajakirjandust ja telerit ja elati kõigele kaasa (Läti-Leedu sündmused, rünnak Toompeale, teletorni kaitsmine jm). Kohapeal aga organiseeriti ülemaailmsed hiidlaste päevad, tähistati kohaliku elu ajaloolisi sündmusi jne. Järjest rohkem said ka meie inimesed võimaluse reisida, palju külastati oma sugulasi nii siin kui välismaal, hakati uurima oma põlvnemist ja perede elulugusid, suure huvi ja armastusega korraldati suguvõsade kokkutulekuid.

1989. aasta detsembris toimunud kohalike omavalitsuste valimise järel algasid suured muutused nii riigi kui ka kohapealse elu korraldamises.

1990. a veebruaris valiti Eesti Kongress, kuu aega hiljem ka uued liikmed ENSV Ülemnõukogusse, mille esimeheks sai Arnold Rüütel, peaministriks kinnitati Edgar Savisaar. Taastati Eesti Vabariigi nimetus, lõpetati ENSV sümbolite kasutamine. Eestis hakkasid kehtima ainult enda seadused.

1991 augustis toimus Moskvas riigipöördekatse, kus Venemaal valitse nud segaduse ajal sai Eesti endale võimaluse saada jällegi riiklikult iseseisvaks. 20. augusti hilisõhtul võttiski EV Ülemnõukogu vastu vastavasisulise otsuse, kus iseseisvuse poolt hääletasid ka Kärđla elanikud Hillar Eller (hili-

sem linnavolikogu esimees) ja Ain Tähiste. Praegu tähistame 20. augustit taasiseseisvumispäevana.

Oli täitunud eesti rahva suur unistus – olla iseseisev riik ja ise korraldada oma elu-olu. Ees ootas oma krooni kehtestamine, põhiseaduse vastuvõtmine, presidendi ja riigikogu valimine, linnades-valdades taastati omavalitsuslik staatus. Esimesena Hiiumaal sai omavalitsusliku staatuse oktoobris 1991 Pühalepa vald, vallavanem oli siis Tõnu Otsason. Talle järgnes Emmaste vald ja 1992. a septembris ka Kõrgessaare (siis Lauka) ja Käina vallad ning Kärddla linn.

Omavalitsusliku staatuse saamiseks tuli esitada linna arengukava lähiaastateks ja koostada põhimäärus. Mäletan nende dokumentide koostamist kui üht suurt ja väga huvitavat ühist tööd, kus kõik linnavalitsuse töötajad ja volikogu liikmed andsid oma oskused ja teadmised. Neid dokumente tuli kaitsta Tallinnas haldusreformi komisjonis (selle esimees oli hiidlane Sulev Mäeltsemees, komisjoni kuulus näiteks ka Liina Tõnisson jt) Seejärel olime kutsutud Kadriorgu Ülemnõukogu esimehe Arnold Rüütli juurde, kus kinnitati komisjoni otsus ja seejärel anti vastav tunnistus Kärddla linnale omavalitsusliku staatuse omistamise kohta. Selle 10. septembril 1992 saadud dokumendi alusel nimetati siis Kärddla rahvasaadikute nõukogu ümber volikoguks ja linna täitevkomitee linnavalitsuseks, täitevkomitee esimehe uueks ametinimetuseks sai linnapea.

Linnale omavalitsusliku staatuse omistamise järel saime maakonnalt vastavalt seadustele järjest juurde õigusi ja kohustusi, anti üle munitsipaalomandisse kool, lasteaiad, elamufond jm. Elanikud olid aktiivsed alustamaks ettevõtlusega, hulgaliselt tekkis päevakorda küsimusi ja probleeme, millele leida lahendusi ja teha otsuseid. Rõõm on, et paljud sellel ajal asutatud firmad on elujõulised ka tänasel päeval. Oli nii rõõme kui muresid, toimusid esimesed ülemaailmsed hiidlaste päevad, kus külalisena oli kohal ka president Lennart Meri. Arenesid sõprusuhted Soome ja Rootsi linnadega, kus sellel ajal sõlmitud leping Norrtäljega toimib senini uuendatud kujul, Pargase külastus ja tutvumine sealse asjaajamise ja tegevusega on tänini meeles väga hästi toimivast omavalitsusest, seda eriti sotsiaalhoolekande vallas. Kahju, et tänasel päeval ei ole sidemed enam aktiivsed.

Kui praegu lugeda esimest arengukava, siis võib rõõmu tunda sellest, et siis püstitatud eesmärk luua elamisväärne keskkond sooja-, vee- ja kanalisatsioonitrasside väljaehitamiseks on pidevas arengus. On märgitud, et arengukava vajab pidevat täiendamist ja arendamist vastavalt vajadustele ja ressursidele, siis see toimib väga hästi, arengukava täiendamine toimub igal aastal. Esimeses arengukavas on lause „Kärddla linna eesmärgiks on säilitada aedlinnaalik miljöö, kaitstes kõrghaljastust ja väljakujunenud tänavastruktuure, luua soodsad tingimused ettevõtluseks, taastada Kärddla kui sadama-

linn, andes sellega võimaluse kaubanduse intensiivistumiseks, turismimajanduse arenguks ja kultuurikontaktideks.“ Minu arvates peaksime kõik rõõmu ja uhkust tundma meie viimaste aastate tegemistest-toimetamistest, kus on prioriteediks olnud lapsed, õppurid ja noored. Rõõmu võime tunda sellest, et unistus Kärkla kui sadamalinna taastamisest täitus 22 aastat hiljem!

Alati võib öelda, et see või teine tegevus ei ole vajalik või on vale, kuid otsustajad saavad lähtuda siiski võimalikest ressursidest ja vajadustest, arvestades kogukonna ootusi.

Üldiselt võib öelda, et kogu see periood oli ääretult sündmusterohke, huvitav, tohutu õppimise aeg. Olen õnnelik ja tänulik kõigile oma toonastele töö- ja mõttekaaslastele nii valitsuses kui volikogus, et mul on olnud võimalus olla kõige selle juures ja anda oma tagasihoidlik panus Kärkla arengusse.

Koolijuhist omavalitsustegelaseks

Ott Kasuri

Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevdirektor 10.02.2008–

Harku abivallavanem ja vallavanem 1996–2007

Harku vallavolikogu esimees 1993–1996

Harku vallavolikogu liige 1989–

10. detsembril 1989 aastal Harku külanõukogu valimistel osutasin valituks. Olin uue elanikuna Tabasalus kogunud 50 toetusallkirja kandideerimise avaldusele. Valdavalt olid minu toetajateks Tabasalu Keskkooli õpetajad ja lapsevanemad kellega koos alusatsime 1986 aastal Ranna sovhoosi poolt tellitud ja Harju KEKi poolt ehitatud uues koolis. Samuti sai head nõu oma kolleegilt õppealajuhatajalt Aino Sokult, kes oli Vääna kooli direktorina olnud ka Harku külanõukogu liige ning soovitas nüüd minul asuda tema asemele. Miks see oli koolidirektorile vajalik, selgus järgnevatel aastatel.

21. novembril 1991 aastal taastasime Harku valla ja meist said **vallavolikogu liikmed**. Taasiseseisvumise aastad, oma riigi ja -valla ülesehitamisel. 2 veebruaril 1990 aastal kogunesid Eesti NSV Rahvasaadikute täiskogu koosolekule Tallinna Linnahalli, et tähistada Tartu rahu aastapäeva. Minu mandaat oli nr 973. Tegelikult võeti seal vastu otsus kuulutada Eesti iseseisvaks de jure ja astuda välja NSVL. Täna on minu mandaadil ka president Arnold Rüütli autogramm.

1993. aastal valiti mind Harku vallavolikogu esimeheks ja jätkasin ka töötamist Tabasalu Keskkooli / Ühigümnaasiumi direktorina. Kandideerisin KOV valmistel valmisliidus OMA HARKU, mis oli kokku pandud vallavalitsuse aktiivsete töötajate poolt. Kõige eredamalt on meelde jäänud, et volikogu esimehe esmane töö oli volikogu kodukorra koostamine ja kehtestamine, et tagada kord volikogu istungitel. Harku Vallavalitsus oli nõus ühe oma ametniku osatuliselt loovutama volikogu esimehe abiks, kes lahendas kõik tehnilised ja organisatoorsed küsimused ning valmistas ette vallavolikogu päevakorraprojekti ja istungi materjalid. Esimestel volikogu regutsemise aastatel oli tavapärane küsimus, miks volikogu peab selle otsuse langetama ja kas seda otsust ei saaks teha vallavalitsus? Erastamine ja omandireform on märksõnad tollest volikogus oldud ajast. Sõprusvallad Soomega. Eura künta, vald kus käidi õppimas ja kogemusi omandamas, mis asi on oma valitsus? Miks on vallale vaja üldplaneeringut (Harku valla esimene üldplaneering 1996) ja miks on vaja detailplaneeringut enne ehitusloa väljastamist

vallavalitsuse poolt? Miks, sest nn rublamiljonärid olid ehitanud hiigelsuured eramud Ilmandu väljale, mis said kohaliku rahva pilkeobjektiks ja see oli valus õppetund omavalitsusele. Aastad täis avastamist ja õppimist nii Soomes kui Rootsis. Oluliseks sai ka soome- ja inglise keelte oskus!

1996. aasta KOV valmistel osalesin valmisliidus TASAKAAL. Esmakordselt taasloodud Harku valla ajaloos sõlmiti kokkulepe võimu teostamiseks Harku vallas 1996–1999 ja mind nimetati abivallavanemaks, haridus- ja kultuurinõunikus ning vallavalitsuse liikmeks. Minu vastutusala oli hariduse-, kultuuri-, spordi- ja noorsootöö, sotsiaalhoolekande, lastekaitse ja tervishoiu valdkondade eest. Oluliseks sai kommunaalmajaduse korraldus. Küttekriisi lahendamine ja valla vara haldamine ning valla arengu kavandamine. Koolitas meid taasloodud valdade juhte EHI-s ja sain tuttavaks proff. Sulev Mäeltsemehega ja Tallinna linnasekretäri Toomas Sepaga. Olin esimene ametnik Harku vallamajas Tabasalus, kelle oli arvuti ühendatud internetiga, läbi telefoniliini nn sisse helistamise kaudu ja see tekitas vallamajas pingeid. Põhjuseks oli, et hõivasin faksiliini, mida oli harjutud kasutama kirjade saatmiseks. Ainus võimalus pingete maandamiseks oli saata ise e – kiri firmadele ja asutustele, kellelt sooviti pakkumist või infot. Kolme aasta pärast olid kõigil valla ametnikel *Micolingi PC 486 arvutid* ning töörahu oli taastatud!

1999 ja 2002 valmiste järgselt võim Harku vallas ei muutunud ja jätkus vallavalitsuse kui ametiasutuse areng loogilist teed mööda. Õhus oli tunda üha enam raha lõhna, inimesed olid oma vara tagasi saanud ja neist said omanikud! Uute eramute ehitamine sai hoo sisse, sest inimestel oli tagatisvara ja nad sai võtta pangast laenu. Harku valda kerkisid esimesed uusarendused – valglinnastumine oli alanud.

2005. aasta valimiste järel valiti mind Harku vallavanemaks. Esmakordselt osalesid kohalike omavalitsuste valmistel pea kõik Riigikogus esindatud erakonnad, peeti läbirääkimisi ja sõlmiti koalitsioonileping Keskerakonnaga. Mina osalesin Reformierakonna lipu all. Valmisliidud Tasakaal, Üksmeel, Ääremaa, Koostöö ja Oma Harku olid saanud ajalooks. Vallavanema ametis jätkasin sama meeskonnaga. Hariduse-, kultuuri- ja sotsiaaltöö valdkonnale lisaks lisandus vallavanema ametikohast tulenev üldjuhtimine ja esindusfunktsioon Harjumaa Omavalitsusliidu juhatuses, Harjumaa Ühistranspordi keskuses ning Eesti Linnade Liidu hariduse töөрühmas. Aasta hiljem valiti mind Euroopa Nõukogu Kohalike Omavalitsuste ja Regioonide Kongressi asendusliikmeks. 2016. aastast olen Kongressi (CLRAE) Eesti delegatsiooni põhiliige. Vallavanema ametist alljärgnevalt veidi pikemalt.

Igas uues ametis algab uus õppimine ja see on eelkõige väljakutse igale juhile, kujundada oma organisatsioonist õppiv organisatsioon, kui toimib eneseregulatsioon ja kus õpivad kõik. Alljärgnevalt lühike kokkuvõte vallavanema tööst 2005–2007.

Aluse omavalitsuse tulemuslikuks tööks löime õiguslike muudatustega. 2006 aastal hakkas kehtima uus Harku valla põhimäärus. Võeti kasutusele valla uus ametlik sümboolika: lipp ja vapp. Hakati tähistama valla päeva ning asutati valla teenetemärk, mida antakse füüsilistele isikutele vallale osutatud eriliste teenete eest. 21. novembril 2006. aastal tähistati esmakordselt ja pidulikult Harku valla **päeva. Selleks päevaks valmis trükis** „Killukesi Harku valla ajaloo“, 2007 järgnes „Killukesi valla haridusloost“. Seoses valla ametliku sümboolika kasutuselevõtmisega uuendati asjaajamises kasutatavad blanketid ja vapipitsatid.

2006. a alustati digitaalse arhiivi ja õigusaktide andmebaasi loomisega, mille käigus digitaliseeriti aastatel 1991–2001 vastuvõetud vallavolikogu ja vallavalitsuse haldusaktid ning istungite protokollid. Selle tegevusega olime Eestis kindlalt esirinnas, 2009. a jaanuarist on andmebaas avalik. Asjaajamine ja töökorraldus sai kaasaegse vormi ja sisu. Vallavalitsuse kogu asjaajamine ja dokumendihaldus toimus läbi valla serveri, ametnike tööaeg ja kohtumiste kalender oli avalik valla ametiasutuse töötajatele. Meil ei olnud enam elavaid järjekordi vallamaja koridorides ja kodanike vastuvõtt ja küsimuste lahendamine oli efektiivsem, sest eelnevat oli teada ametnikele probleemi sisu. Harku valla 2006. aasta eelarve jääk oli 28,4 mln krooni. Vallavalitsus oli müünud enampakkumistel vallale kuluva elamumaa krundid Tabasalus ja Harkus. See oli õige otsus algatada valla maale detailplaneering ning kujundada ise uus elamuala. Julguse seda teha andsid meile Soome sõprusvalla Eura kolleegid, kes just nii toimetavadki juba aastakümneid, ikka ise arendustegyvust suunates.

Maa- ja põllumajandusreform. Harku valla pindala on 15977 hektarit. 2006. aasta lõpuks oli sellest reformitud 79,8%. (Harjumaal (77,5 %)). Harku vald on erastatud katastriüksuste arvu poolest Eesti suurim. Lõppema hakkas üks keerulisemaid perioode valla aga ka kogu taasiseseisvunud Eesti ajaloo – maa- ja põllumajandusreform.

Arendus ja planeerimistegevus kasvas kordades, 2006. aastal kehtestati 36 detailplaneeringut, millega moodustati 268 elamumaa, 43 transpordimaa, 17 tootmismaa, 16 üldmaa, 8 ärimaa ning 4 maatulundusmaa krunti. Anti välja 557 ehitusluba. Vallavalitsus pidas parimaks garantiiks valla elanikele **valla uut** üldplaneeringut, mis on ühiskondlik kokkulepe avaliku ruumi planeerimiseks ja mis tagab meile elukeskkonna tulevikus. 2002. aastal alustatud Harku valla uue üldplaneeringu koostamine jätkus raugematu hooga. Lisandus Sõrve Looduskaitse ala moodustamisega seotud tegevused, mis said alguse 2005. aastal, ikka selleks, et paekivi karjäär ei jõukas meie valda ja elanike tagahoovi, riik oli avastanud, et maavara, paekivikillustik on hinda läinud ja võimalus on tulu teenida riigieelarvesse.

Harku valla rikkus kasvas, tulubaas suurenes investeeringute maht lubas parandada taristut. Uuendati teid ja tänavavalgustust, rajati koos naabritega

Harku parkmetsa ja Tabasalu Loodusparki liikumisrajad tervisesportlastele. 2007. aasta sündmuseks kommunaalvaldkonnas võib nimetada **esimest valgustatud kergliiklustee** Tabasalust Murasteni 9,5 km. Just neil aastatel ühendati Harku alevik Tallinna vee ja ühiskanalisatsiooniga ning piirkonna suureostaja, Harku vangla, kanaliseeriti. Valmis Harku valla ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arengukava. Olime reorganiseerinud kommunaalteenuste osatähtsuse STRANTUM soojamajanduse, ÜVK ja vallavara haldamiseks. Maamaks laekus 100 % vallale ja see võimaldas toetada ka uute elumupiirkondade infrastruktuuri kaasfinantseerimist. Iga omavalitsus on huvitud uutest elanikest, sest ainult nii kasvab üksikisiku tulumaksulaekumise osa valla eelarves, mis on KOV tulubaasi kõige suurem komponent.

Hariduse-, kultuuri, spordi- ja vabaaja korraldus. **Üldhariduskoolides õppis 1361 valla õpilast, Tabasalu Ühisgümnaasiumis, Vääna ja Harku-järvel ja Tallinna ning Keila ja Saue linna koolides.** Harku valla 5 lasteaia käis 512 last. Tõstisime vallas lasteaia õpetajate palgad võrdseks kooliõpetajate palga alamääraga, kooliõpetajatele lisasime 20% tulemustasu. Lisaraha tõi kaasa vajaduse luua kord lisatasude maksmiseks ja see parandas õpetuse kvaliteeti ning pühendumist tööle õpilastega.

Õpilaste veoks kodust kooli ja tagasi kulus aastas 5 miljonit krooni. Positiivse tõuke andsime Harjumaa Ühistranspordi Keskuse loomiseks ja hakkasime selle esimeseks kliendiks, tellisime õpilaste veo teenuse Harku valla kooliõpilastele HÜK-st.

Tabasalu Muusikakoolis õpis 132 õpilast, tegutseb puhkpilliorkester, vanamuusika ansambel ja saksofonikvartett. Haridusteenuse osas arvasime 17 omavalitsusega, suhted olid pingelised, kuid ratsionaalsed, kõik KOV maksid saadud hüve eest.

Kultuurielu korraldasid ja vabaharidust pakkusid valla allasutused: raamatukogud Tabasalus, Väänas. 2006. aastaks olid kõik raamatukogud läinud täielikult üle elektroonilisele laenutusele, 38 970 laenutust aastas. Vabahariduslikud koolitused toimusid samuti raamatukogudes. Samas olid ka avalikud internetipunktid. Tagatud oli juurdepääs valla kodulehele ja infole. Elanikud sai teha tasuta pangaülekandeid kommunaalmaksude tasumiseks ning oma pere rahaasjade korraldamiseks. Õppimisvõimalused igas vanuses elanikule oli loodud igas valla kandis.

2006. a valmis Vääna Külakoda valla ja PRIA rahalisel toel, esimene külaliikumise kodu, kodanikuühiskond oli sündinud ja ennest kehtestanud kohaliku elu korraldajana. See oli midagi uut ja vallavalitsusel oli uus koostööpartner, vabaihendus, kellega sõlmiti 15 aasta pikkuse lepingu tegevuse finantseerimiseks ja personali palkamiseks. Kolmas sektor korraldas juba neil aastail üle 20 suurema kontserdi vallas sh Tabasalu Jazzfest, Harku kantri jne

Spordielu edendamisel tehti koostööd 9 spordiklubiga. Huvitegevuse toetuseks loodi eraldi toetus 130 krooni kuus noore kohta. Harku valla meistrivõistlused toimusid: saaljalgpallis, võrkpallis, ujumises, sulgpallis, koefitsiendi mitmevõistluses, basseinitriatlonis ja jalgpallis. Korraldatakse spordilaaagreid ja osaletakse Eesti meistrivõistlustel jalg- ja korvpallis II liigas.

Sotsiaalhoolekanne ja lastekaiste avaliku teenustena võimaldati üle 30 erinevat liiki sotsiaalteenuseid. Sealhulgas sotsiaalnõustamist, transporditeenuseid puuetega lastele ja eakatele, koduhooldusteenust, päevahoiuteenust puuetega lastele, hooldamist hoolekande asutuses, vältimatut sotsiaalabi, saunateenust, kriisinõustamist, sotsiaalbussi teenust, kutsenõustamise teenust, ujumisteenust ja muid teenuseid. Uute teenustena rakendusid eakate inimeste sotsiaalbussi transporditeenus marsruudil Adra küla – Keila linn, haiglatranspordi korraldamise teenuse hüvitamine, erivajadustega laste suvelaagri teenuse võimaldamine jt Toetusi maksti 1 912 127 krooni riigieelarvest ja valla eelarvest lisaks 1 899 266 krooni. Korraldati vabaaja tegevusi valla pensionäridele, Harku valla eakate käsitööring ja klubi „Hõbehall“ liikmetele, puuetega lastele. Põhitegevuseks lastekaitsetöös kujunes perede, laste ja noorte nõustamine. Pereprobleemide lahendamine, kohtuvaidlused lapse elukoha määramiseks, loa andmine lapse varaga tehingute tegemiseks lapse perekonnanime muutmine, lapsendamine, hooldusperede lepingute sõlmimine, eestkosteperede külastamine, koolikohustuse täitmise kontrollimine; vestlused perede ja lastega. Lisandus lapsehoidjate koolitamine ja valla alaealiste asjade komisjoni tegevuse korraldamine ja eraldi sotsiaalprogramm alaealistele õigusrikkujatele. Kodustele eelkooliealistele, kes lasteaias ei käinud toimus „Muusika, mängu ja meisterdamise ring“. Vallavanema töö pakkus rõõmu ja arvukad kohtumised valla kõige väärrikamate elanikega – käisime õnnitlemas juubilare 75 + igal reedel. Olime taastanud mõned aastad tagasi vana hea kombe – kinkida vastsündinule hõbelusikas. Sellistel kohtumistel kuulsin palju häid sõnu Harku valla ja vallavalitsuse aadressil, kes märkab ja hoolib oma elanikest.

Mis aga tähtsaim – meie valla haridusvõrk toimus nii, nagu olime seda ise kavandanud ja selle nimel ma ka Tabasalu Ühisgümnaasiumi direktori ametist loobusin ja abivallavanemana Harku vallavalitsuses 1996. aastast tööle asusin, et ehitada oma riiki ja luua koduvallas kogukond, kes oleks haritud ning suudaks ennast ise juhtida.

2013. aasta valmiste järgselt olen taas Harku vallavolikogu liige ning haridus-, kultuuri- ja sotsiaalkomisjoni esimees. Kõik jätkub taas uue hooga kogukonna heaks, kus elan!

Tartu linnapea alates 2014, Põlva maavanem 2004–2007

Urmas Klaas

Tartu linnapea alates 2014, Põlva maavanem 2004–2007

Kandideerin maavanemaks avalikul konkursil, ametisse nimetas vabariigi valitsus regionaalminister Jaan Õunapuu ettepanekul. Kahe toimingu vahele jäi ka kohtumine Põlva maakonna omavalitsusliiduga, kellele minister maavanema kandidaati esitles ja kes mu nimetamist (salajasel hääletusel) toetasid.

Juba kohtumisel omavalitsusliiduga sai enam kui selgeks, et Põlvamaa omavalitsusjuhid ootasid maavanemalt maakonna arengu jõulist eestvedamist. Maavanema tööd reguleeriv vabariigi valitsuse seadus näeb ette, et maavanem hoolitseb maakonna tasakaalustatud arengu eest. Selle sõnastuse järgi võib maavanem mõtestada oma tegevust üsna laialt ja sisuliselt teha maakonna heaks kõike ning kui ta seda ei tee, siis ei juhtu ka eriti midagi.

Maavalitsuse eelarve aga oli juba siis paraku üsna ahtake ja kuivatati aasta-aastalt veelgi rohkem kokku. Reaalseks võimaluseks maakonna heaks midagi korda saata, oli maakonnas omavalitsusliit, maavalitsus ja EASi kohalik arenduskeskus üheskoos tööle panna. Samas pidi maavanem jälgima, et tema kui omavalitsuste järelevalve tegija objektiivsus ja neutraalsus ohtu ei sattu.

Põlvamaa omavalitsusliit oli väga kokkuhoidev, hea sisekliimaga pere. Oma rolli mängis siin ka see, et omavalitsustest keegi kellegi teise üle eriti ei domineerinud, enam-vähem oldi sarnase suurusega, Põlva ja Räpina välja arvatud.

Ei hakka üles lugema, mida kõike me algatasime, mida teoks tegime, kuid maakonna kui terviku (pean terviku tunnetust väga tähtsaks) heaks sai tehtud palju. Kõige aluseks kujunes maakonna arengukava, mille koostamiseks korraldasime mitmeid arengukonverentse, mis toimusid nn avatud ruumi põhimõttel ja kus osales palju aktiivseid erinevate elualade esindajaid. Sõna „kaasamine“ ei olnud toona muide väga levinud, kuid kaasamine käis. Oluline on rõhutada, et arengukava võtsid kõik kui kokkulepet, kuidas ja mis suunas maakonna arengut kujundame.

Huvitav on mainida, et haldusreformi eelnõule tegime ettepaneku, mille järgi ühinemispirkonnaks võiks olla maakond tervikuna. Siiani pean õigeks, et ka äsjane haldusreform võinuks elujõuliste omavalitsustena ette näha maakonnapõhiseid omavalitsusi. Kümme aastat tagasi haldusreformist asja

ei saanud ning näiteks Põlva maakonnas läks omavalitsuste koostöö viletsmaks, rääkimata omavalitsusliidu ja maavalitsuse koostööst.

Tartu linna ja Tartumaa omavalitsuste liidu suhe on olnud teiselaadsem, sest Tartu on maakonna teiste omavalitsustega võrreldes väga suur ja ülesanded-väljakutsed erinevad.

Tartu on ja on alati olnud Lõuna-Eesti regiooni keskus. Pärast haldusreformi, kui omavalitsused on saanud suuremaks ja elujõulisemaks, on kindlasti tarvis edasi arendada omavalitsuste vahelist koostööd terves Lõuna-Eestis ja Tartu on siin jätkuvalt liidrirollis.

Teemasid on palju. Alustades näiteks Tartu Ülikooli ja Tartu kõrgkoolide ning Tartu kutsehariduskeskuse võimaluste rakendamisest piirkonna arengusse ja lõpetades keskvalitsuse tasakaalustamisega selleks, et Lõuna-Eesti saaks kiired ja turvalised transpordiühendused Tallinna-Tartu neljarealise maantee, rongi ning lennuühenduste näol.

Üks valla taasasutajatest

Aivar Kokk

Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees

Olen üks valla taas asutajatest

Tööga omavalitsuses olen seotud omavalitsusliku staatuse taastamisajast alates. 10. detsembril 1989 valiti mind Jõgeva Küla Rahvasaadikute Nõukogu 20. koosseisu liikmeks ja 4. novembrist 1992 sai minust volikogu aseesimees.

Jõgeva vallavolikogu liikmeks on mind valitud 1993., 1996., 1999., 2002, 2009. ja 1013.aastal. Neist esimesel perioodil olin volikogu eelarve- ja majanduskomisjoni esimees, teisel perioodil eelarve-, majandus- ja erastamiskomisjoni esimehe. 1999., 2002. ja 2009 aasta kohalike valimiste järel tegutsesin Jõgeva vallavolikogu esimehena.

Volikogus oldud aegadest ja tegemistest on jäänud kõige rohkem meelde, et alustasime arvatavasti Eestis esimestena koolisöögi eest vallapoolset tasumist, ehitasime Siimusti, Kuremaa, Jõgeva aleviku ja Laiuse elamute juurde gaasitrassid, et hoida küttekulud madalad ning alustasime kergteede ja tänavavalgustuste rajamist. Eesis esimestena alustasime noorte- ja sotsiaalkeskuste ehitamist ja olime esimeste hulgas, kes vabastas oma valla elanikud kodualusest maamaksust. Nendesse aastatesse jäävad Siimusti lastekodu rajamine, Kuremaa ujula taasavamine ja tänapäevaseks renoveerimine, Kuremaa Spordikooli idee propageerimine, tasuta internetivõrgu loomine, Laiuse koguduse toetamine ja Laiuse kirikus heategevuskontsertide korraldamine, Vaimastvere õpilaskodu ja spordihoone ehitamine ning lasteaiataagasisi toetamine Vaimastvere. Volikogu esimehena üks olulisemaid projekte oli Kuremaa Tehnikumi likvideerimise järgselt kogu vara riigi poolt tasuta üleandmine vallale.

Maavanema kabineti üks oli alati avatud

2. augustil 2004. aastal asusin Jõgeva maavanema ametisse. Tunnistan, et „ära rääkijatel“ oli omajagu vaeva minu veenmisega kandideerida maavanemaks.

Omavalitsusjuhid hääletasid minu kandidatuuri poolt ühehäälselt ja koos ametisse õnnistamisega andsid nad kaasa ka peaülesande viieks aastaks: tuua Jõgevamaa Eesti kaardile tagasi. Selle nimel tegime kogu maavalitsuse

ja omavalitsuste ühise meeskonnana palju tööd ja nii mõndagi suutsime ka ära teha.

Kõik algab mõtlemisest ja suhtumisest ümbritsevasse. Toomaks uut hingamist ja liikumist Jõgevamaa Peipsi-äärsetesse omavalitsustesse alustasime maavalitsuse eestvedamisel erinevate suurürituste korraldamist. 2005. aastast sai alguse Kalevipoja Kala- ja Veefestivali korraldamine, mille traditsioon on kestnud tänaseni. 2006. aastal said alguse uued sportlikud traditsioonid: Peipsi järvel Kalevipoja uisumaraton ning suvehooaega lõpetav Kalevipoja rulluisumaraton. Suur heameel on, et Kasepää volikogu toetas minu ideed rajada Peipsi kaldale laululava. Sellest paigast on saanud tänaseks populaarseim suveürituste korraldamise koht Peipsijärve kaldal.

Sellesse perioodi jäävad ka uute traditsioonide algatamine: maakonna konverentside korraldamine, maakonna aastaraamatute väljaandmine, Jõgevamaa inimestest ja nende tegemistest raamatute kirjastamine ning Jõgevamaad tutvustava esindusraamatu valmimine. Samuti koolidele ja laste-aedadele koolialguse puhul puude kinkimine, uute välisvõrkpalliväljakute, korvpalliplatside, mini-areenide, ja mänguväljakute rajamine ja jalgrattalae-nutuskohdade avamine ning suusa- ja uisurajamasiinate soetamine.

Oluline on ka lipuväljakute ehitamise traditsiooni algatamine, millest on vast uhkeim 2005. aastal maavalitse hoone eest avatud maakonna ühtsust sümboliseeriv lipuväljak.

Maavanema perioodi jääb mitmete oluliste investeeringute algatamine, käivitamine ja lõpule viimine.

Olgu selleks gaasitrassi ehitus Jõgevalt Põltsamaale, tervet maakonda hõlmava traadita internetivõrgu rajamine, Mustvee sadama ja Siimusti laste-kodule peremaja ehitus ning suured investeeringud teede taristusse.

Kindlasti üks suuremaid saavutusi on uute rongide toomine Eesti raud-teele. Selle projektiga alustasin maavanema ametis ning realiseerimine jäi juba riigikogu liikme aegadesse.

Kui praegu mõelda, mida ma oleks teinud maavanemana ametis teisiti, arvan, et ma kiidaksin ja tunnustaksin jõgevamaalasi rohkem.

Jah, 2005. aastast alustasime Jõgevamaa Aasta tegu väljaandmist ning 2006. aastast alustasime Jõgevamaa Vapimärgi, Kuldristi ja Hõberisti väljaandmist ning tänuhommikusöökide ja tänuürituste korraldamist tublidele, töökatele ning teenekatele jõgevamaalastele. Seda on aga vähe, arvestades, et kiitust väärib iga tubli kodanik.

Oma mees Toompeal

Olles pikalt tegutsev omavalitsuse volikogus ja viis aastat maavanemana oli meil tekkinud mõnus omavalitsusjuhtuist koosnev seltskond. Ühel õhtu-

söögil tekkis diskussioon teemal, kas keegi meist ei peaks kandideerima Riigikogu valimistel, et kaitsta omavalitsuste ja pealinnast kaugemal elavate inimeste huve. Mitme arutelu tulemusena otsustati, et see keegi pean olema mina. Nii sai siis koos paljude omavalitsusjuhtidega otsustatud, et kõige paremini saab neid huvisid kaitsta Isamaa ja Res Publica Liidus.

2011. aasta kevadistel Riigikogu valimistel sain ma piirkonnamandadiga Riigikogusse. Kohe esimestel kuudel moodustasime koos paljude riigikogu liikmetega Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika toetusrühma, mille esimeheks mind valiti. Läbi kuue aasta olen püüdnud tõstatada erinevaid teemasid, mis on olulised nii omavalitsustele kui kogu Eestimaa inimestele ja ühiselt otsida nendele lahendusi. Esimesel aastal sai üleriigiliselt seadustada kodualuse maa maksuvabastuse, mille minu eestvedamisel kehtestas juba 2010. aastal Jõgeva vald. Olulisteks teemadeks on olnud teede ja raudteede ehitamine ning korda tegemine. Suurim võit oli, et saavutasime kahekordse riigipoolse kohalike omavalitsuste teedele mineva raha tõusu. Kindlasti oli üheks oluliseks projektiks ka uute rongide toomine meie raudteedele. Nendel aastatel kasvas investeringute maht haridusvõrku, algas riigigümnaasiumi võrgu väljaehitamine ning kehtestasime tasuta kõrghariduse. Alustasime lairiba võrgu ehitamist ja juurdepääsu rahastamist.

Ühise meeskonnana oleme tänaseks saavutanud, et järk-järgult hakkame taastama omavalitsustele laekuva tulumaksu protsenti ning lisaraha saab ka tasandusfond. Pikki aastaid püsinud murekohad hakkavad lahenema, juba käesoleval aastal saavad omavalitsused lisaraha lasteaiatöötajate palga ühtlustamiseks koolitöötajatega ja rahalist toetust huviringide finantseerimiseks. Järgmine aasta toob lisaraha ühistranspordile, ujumise algõppesse ja taastub riigipoolse matusetootus. See on väike osa, mille nimel oleme võidelnud ja oleme ka saanud koos võiduvilju nautida.

Koostöös Eesti Maaomavalitsuste Liidu, Eesti Linnade Liidu ja MTÜ Polisega oleme korraldanud mitmeid ühiseid üritusi ja kohtumisi ning kindlasti üks suurejoonelisemaid on olnud Omavalitsuspäev, mille üheks tulemiks on ka see raamat, mis on meiepoolne tänuavaldus kõigile omavalitsusjuhtidele, kes on andnud oma hinge Eestimaa arengu heaks.

13 aastat Pärnu linnavalitsuses

Romek Kosenkranius

Pärnu linnapea

Pärnu linnavalitsus on mulle tööd andnud ligi 13 aastat. Esimene ring oli 2000–2004, kui läksin linnavalitsusse tööle nõunikuna, tollase linnapea Andres Sooniste kutsel. Teine kord juba läbi kohaliku omavalitsuse valmiste 2009. a, kui moodustasime koos Toomas Kivimägiga valmisliidu ja osutuse valmistel edukaks, võttes 1/3 volikogu häältest. 2009. sügisest kuni 2015. a kevadeni olin Pärnu abilinnapea, alates 2015. a aprillist valis volikogu mind Pärnu linnapeaks.

2009. a sügis oli Pärnule raske aeg, sest linna majandusseis oli väga kehv: laenuraha oli kulutatud, tulu ei kuskil ja eurorahadest pühkigu linn suu puhtaks... Algas suur püksirihma pingutamine, et võlasoost välja rabeleda ja linna majandusele jalad uuesti alla saada. Minu töövaldkonda kuulusid tollal linna areng, planeerimine ja majandus ning saavutada tasakaal vajaduste, ootuste ja võimaluste vahel oli üks raskemaid ülesandeid sellele perioodil. 2011. a läks aga juba kergemaks – eurorahade toel sai korda tehtud hulka linnaruumi: Rannapark, Vallikäär, Pärnu jõe kaldad, trassid ja tänavad, ehitati Loodushariduskeskus, alustati Loode-Pärnu tööstuspargiga, remonditud hulk avalikke teenuseid osutavaid asutusi. Pärnu tuli raskustest välja ja viimased aastad on läinud vaid tõusujoones: investeringud on toonud Pärnusse üle 1000 uue töökoha, korrastatud on avalik ruum ja erasektor investeerib Pärnusse üha rohkem ning seda on näha ka pidevalt muutuvast linnapildist. Pärnu on saanud tagasi oma turismilinna imago ja iga aasta külastab Pärnut üha rohkem turiste, teiselt poolt on tugeva hüppe teinud Pärnus tootmis-sektor. Tootmine on tugevas arengufaasis ja lisaks golfväljakute, hotellide ja SPAde rajamisele, investeeritakse linnas elektroonika-, tekstiili-, metalli- ja puidutootmise ettevõtetesse, hiljutine suur investering on Metsa-kontserni 50-miljoniline investering vineeritehasesse. Pärnu linnast on saanud regiooni suurim tööandaja, mis annab tööd tuhandetele inimestele ka Pärnu tagamaadelt. Arengu on teinud läbi Pärnu sadam, lisandunud on kruisisada ja Pärnut on 2017. a külastanud juba 3 kruisisilaeva. Rail Baltic projekt annab Pärnule tulevikus kiire ühenduse Baltimaade pealinnadega ning käeulatuses on Pärnu lennujaama taasavamine.

Üks suurimaid väljakutseid Pärnule on olnud haldusreform, mis Pärnu linna territooriumi kasvatab tuleval aastal u. 25 korda ja toob omavalitsusele

juurde 11 000 elanikku. Haldusreformi tulemusel moodustub Pärnust 52000 elanikuga regioonikeskus, mis on suurim omavalitsus Lääne-Eestis. Pärnu linn, või nagu me ütleme – Pärnu omavalitsus – koosneb alates 01.01.2018. Pärnu linnast ja kolmest osavallast: Paikuse, Tõstamaa-Audru. Algselt kutsus Pärnu linn ühinema 13 omavalitsust Pärnumaa 18-st. Ehk kõiki neid omavalitsusi, mis ümbritsesid Pärnu linna esimeses või teises ringis, sest sinna oli aastakümnetega „valgunud“ linna elanikkond. Läbirääkimisi alustati siiski 7 lähima omavalitsusega ja erinevatel põhjustel jäi lepingusse vaid 3 omavalitsust, kuhu riik sundliitis Pärnuga veel 2016. aastal läbirääkimisi pidanud Tõstamaa valla. Seega jääb 2018. aastast Pärnumaale üks suurem omavalitsus – Pärnu linn ja viis maa-omavalitsust ning saarelise erandina – Kihnu saar. Kindlasti ei ole see ideaalne territoriaalne jaotus, kuna Pärnu linna omavalitsus on nüüd mööda maakonda pikalt laiali „venitatud“, samal ajal jäid Pärnu linna piirist vaid kilomeetri kaugusel asuvad Sauga ja Tammiste keskused linnaga ühinemata ning nende asulate elanikud peavad, uute omavalitsuspiiride jõustumisel, oma keskuseks pidama Sindi linna, mis asub Pärnust tunduvalt kaugemal!

Kuivõrd vabatahtlike ühinemisläbirääkimiste käigus selgus, linnaga liitumiskõnelusi pidanud, maa-omavalitsuste suur hirm Pärnu keskuse ees, sai uue Suur-Pärnu omavalitsuse ühinemislepingusse kirjutatud garantiid rahastamise, administreerimise ja piirkondade arengu osas järgnevas 4 aastaks, mis rahuldasi kõiki liitumislepingu allkirjastanud osapooli. Lisaks töötati üheskoos välja nn. kaheastmeline omavalitsuse juhtimismudel, mis nägi ette Suur-Pärnu omavalitsuse volikogu ja volikogu komisjonide kõrvale ka osavallakogud ja osavallakeskused, mis peaksid tulevikus paremini edasi andma kohaliku elaniku soovi ühendomavalitsuse juhtidele-otsustajatele.

Viimasel ajal on pinget lisanud maavalitsuste likvideerimine, seda omavalitsuste ühinemistega samal hetkel. Pärnu maakonnas käivad alles vaidlused, kas maavalitsuse ja maakonnaüleste KOVide ühendorganisatsioonide asemele moodustada kaks või üks maakonna arengut suunavat organisatsiooni? Üheselt on selge, et maavalitsuste kaotamise ja omavalitsuste ühinemise tulemusel tuleb asutada uued organisatsioonid, sest riik tahab neist institutsioonidest väljuda ja jätta funktsioonide kandmine omavalitsustele. Linn eelistab ühte maakonnaülest organisatsiooni, maavallad pooldavad kahe erineva organisatsiooni loomist.

Pärast KOV valimisi kogunevad rahvaesindajad juba täiesti uute omavalitsuste volikogudesse ja Pärnumaal saab 01.01.2018.a olema vaid 7 omavalitsust, mis on Pärnumaale ja Pärnule kahtlemata täiesti uus kogemus. Usun küll, et uued volikogud leiavad ühise keele ja aeg paneb täna veel õhus ripuvad küsimused paika. Selge on see, et omavalitsused jäävad ja nüüd tuleb keskenduda sellele, et uuest olukorrast võtta parim ning mitte jääda

taga nutma vanu aegu. Omavalitsustel on uus võimalus ja seda võimalust ei tohi raisku lasta. Kohtumiseni järgmistel omavalitsuspäevadel, miks mitte ka Pärnumaal ja siis juba uues olukorras!

Kaheksa aastat volikogu esimees

Agu Laius

Rae Vallavolikogu esimees, IRL

2009. a kohalike valimiste eel oli näha, et ühe valitsemisperioodi jooksul olid koalitsioonipartnerite keskerakonna ja reformierakonna suhted väga pingestunud. Isiklikud rünnakud viisid selleni, et mõned seni koos töötanud inimesed seda enam teha ei suutnud. Valimiste järgselt sündis inertsist siiski senine koalitsioon, kuid oli selge, et see pikalt kestma ei jää.

Sisuliselt algasidki uue koalitsiooni loomise kõnelused kohe võimuliidu moodustamise järel ning 2010. a jaanuaris vormistati reformierakonna ning IRL koalitsioon minu volikogu esimeheks valimisega.

Oli masu aeg. Eelarve osas üksmeelele mitte jõudmine oli üks põhjustest, mis viis eelmise koalitsiooni lagunemiseni. Kohe oli vaja koostada ja vastu võtta kriisija eelarve. Kärgsime kõike, mis vähegi võimalik, sest kukil olid kohustused mitte üksnes valda vastutustundlikult majandada, vaid rajada ka uusi lasteaia- ja koolikohti. Seda põhjusel, et arendusbuumi tulemusel oli valla elanike arv hakanud väga kiiresti kasvama. Lasteaiaelisi oli vallas üle 1500, kohti jagus aga vähem, kui pooltele. Parem polnud olukord koolikohatadega.

Hästi konservatiivse eelarve koostamine andis vallale küll võimaluse võtta laenu, kuid selle oli valitsus omavalitsustele paraku ära keelanud. Küsisime riigi programmidest toetusi, kuid neile saime enamasti äraütleva vastuse koos suulise lisaselgitusega, et rikkaim vald ei peagi riigi toetusi saama. Nii tuli paar-kolm aastat toimetada ning otsida ja rakendada kompromisslahendusi olukorras, kus pooltele valla lastele ei olnud pakkuda lasteaiakohta ja kumas koolikohtade puudus.

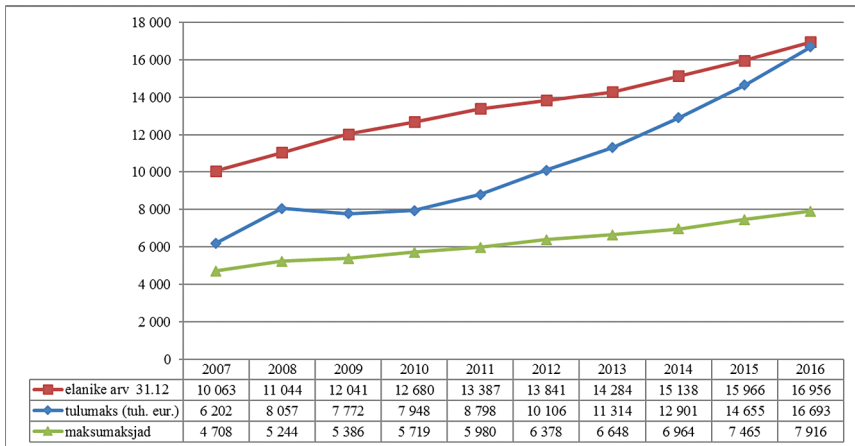
2010. aasta alguses oli vallas lasteaikoha järjekorras üle 800 lapse. Midagi olulist oli varasematel aastatel tegemata jätud. Meie aga lubasime vallaelanikele, et likvideerime lasteaia- ja koolikohtade puuduse. Pingutasime ise ja kui omavalitsusetel lubati jälle laenu võtta, tegime seda meiega. Töö mahust saab ettekujutuse arvude abil. Kui 2010. aastal oli vallas 5 lasteaeda (661 kohta), siis praegu – 2017. aastal – on vallas 10 lasteaeda, kus on kokku 1567 kohta. Ilmestamiseks, et ühe lasteaikoha ehitusmaksumus on ligikaudu 12 000 eurot. Samamoodi oleme juurde ehitanud ka koolikohti. Valla viies koolis on kokku 2799 õpilaskohta. Uute lasteaedade ja koolide ehitamine aga jätkub ja on kavandatud ka eelolevateks aastateks.

Täna tagasi vaadates saab järeldada, et tulime kriisiga toime ja lõime eeldused valla edasiseks kiireks arenguks. Väga põhjalikult tegelesime valla arengukavaga, mille põhimõtteid järgime tänagi. Eelarvestrateegiaga kavandame neljaks aastaks ette vaatavana konkreetse tegevuskava.

Raskel perioodil hakkamasaamine tagas võimu teostanud erakondadele 2013. aasta valimistel hea valimistulemuse ning reformierakonna ja IRLi tulemuslik koostöö on kestnud tänini.

Kiire elanike arvu kasv vallas algas 2005. aastal, mil elanike oli aasta alguse seisuga 8084, kui inimesed olid esimestesse buumiarendustesse sisse kolunud. 2010 alguses oli elanikke juba 12 041 ning 1. mai 2017 seisuga on 17 345 elanikku. Elanike arvu kasv toob valla eelarvesse loomulikult ka tulu juurde. Maksumaksjate arv kasvab, pisut alla poole elanikest on maksumaksjad. Samas tulevad valda ennekoike noored lastega pered ning see eeldab suurte investeeringute tegemist enne, kui üldse mingi tulu on tulijatelt valla eelarvesse laekunud. Tulumaksuosa hakkab laekuma valla eelarvesse ju alles järgmisel aastal.

Ülevaatlikult iseloomustab valla viimase 10 aasta arenguvõimet järgmine valla rahandusameti koostatud joonis.



On selge, et vald areneb sujuvalt, kui vallas on stabiilne võim ning valimiste vahel keskendutakse valla arenguteemadele, mitte võimu üle jagelemisele. On muidugi poliitikuud, kes sedagi teevad ja sogasest veest kuldkala püüda soovivad, aga neist kriisidest oleme jagu saanud. Kõiges selles peab vallavolikogu esimees suutma hästi ja kiiresti orienteeruda ning tasakaalu hoidma. Oluline on vallavõimu avatus ja vallaelanike teavitamine nii volikogu kui ka vallavalitsuse tegemistest.

Stabiilsus on toonud edu. Sellele on kaasa aidanud minu juba 2010. aastal algatatud põhjalikult uuendatud valla põhimäärus, milles on volikogu töö protseduurid üksikasjalikult sätestatud ja muudki valla toimimise olulised teemad üsna süvitsi käsitletud. Nii saab volikogu kõigi töös tekkinud olukordade jaoks vastused valla põhimäärusest ja ei teki palju võimalusi poliitiliseks sooleerimiseks ja emotsionaalseks kemplemiseks. Oluline on sisuline töö volikogu komisjonides.

Nõrgim koht vallavolikogu töös on mõlemal perioodil olnud revisjonikomisjoni töö. Seadus sätestab selle olemasolu ja moodustamise alused, kuid nii on see muudetud koalitsiooni ja opositsiooni vahelise võitluse tööriistaks ja tallermaaks. See ei aita kuidagi kaasa omavalitsuse arengule ega mingite ebakõlade kõrvaldamisele vallavalitsuse töös. Kahe perioodi jooksul ei ole me revisjonikomisjoni suutnud normaalselt tööle saada, käesoleval aastal komisjonile umbusaldatu asemele isegi mitte uut esimeest valida.

Haldusreformi järgselt on vaja väga põhjalikult uuendada kohaliku omavalitsuse korralduse seadust. Kontrolli vallas tehtava üle peab tegema professionaalne audiitor, mitte isiklikku poliitilist ambitsiooni rahuldada sooviv revisjonikomisjoni esimees.

Rae vald on hea elukeskkonnaga kultuuri- ja spordilembene ning ettevõtlussõbralik omavalitsus. Valla jätkuvaks arenguks on loodud tugev finantsmajanduslik alus ning seatud nõudlikud arengusihid. Uuele perioodile läheb Rae vald vastu tugeva omavalitsusena ja kindla teadmisega, kuidas vallaelanike elukeskkond veelgi paremaks muuta.

Küpsuseksam Kadriorus

Jüri Liventaal

Käesolev meenutus ei lähtu taotlusest anda hõlmav ajalooline ja detailne ülevaade omavalitsusliku staatuse andmisest ja Eesti teest iseseisvuse taastamisele. Lähtekohaks on püüdes toimunud sündmuste raamistavas autentsuses ja õiguslikes alustes anda valikuline väike ülevaade mainitud protsessist ja sellega seotud tegijatest allakirjutanu poolt kogetu põhjal. Taotluseks on ka anda tribuuti, tuues nimeliselt välja mõned tagasihoidlikud inimesed, kes naljalt ajalooaannalidesse ei sattu.

Omavalitsusliku staatuse tunnustamine 1990. algul tähendas hinnangut, et senine küla-, alevi- või linnakogukond on oma juhtorganite eestvedamisel teinud nõutud eeltööd ja saavutanud valmisoleku üleminekuks tegelikule omavalitsusele. Eeldati, et tunnustatu need lootused järgnevalt ka täidab. Staatuse tunnustamisele eelnes kindla korra kohane eeltöö ja selle lõppedes ei puudunud ka oma tseremooniad. Üleminek kohalike nõukogude süsteemilt kohaliku omavalitsuse süsteemile oli murrangulise iseloomuga, mis nõuab veidi selgitamist.

N. Liidu okupatsiooni aegne nõukogude süsteem kõrgeimast kohalikeni välja oli tsentraliseeritud riiklik süsteem NLKP absoluutse kontrolli all. Klassikaline kohalik omavalitsus on aga riigi suhtes detsentraliseeritud ja subsidiaarne süsteem, kes on iseotsustav oma ressursi raames. Siit tuligi, et nõukogude aja madalaima astme täitevkomiteed tegelesid nt sündide-surmade registreerimise, sõjaväearvestuse, elanike sisse-väljakirjutuste, kõikvõimalike tõendite vorpimisega jms. Ja nende kohalik eelarve oli selle mõiste karikaatuur, sest tähendas sama, mis mingi asutuse kantselei oma. Selle põhiosised olid ametnike palgafond ja majanduskulud ning haldusüksuse elanikeni siit midagi ei ulatunud. Kohalikke nõukogusid kammitses nn kahekordse alluvuse süsteem. See tähendas, et nt rajooni või linna valdkonnastruktuuri üksused (osakonnad, valitsused) allusid nii täitevkomiteele ja nõukogule, kuid samas ka asjaomasele ministeeriumile. Seega oli tegelik võimekus ülekaalukalt riigi täitevvõimu käes.

Haldusreform, mis käivitus ENSV Ülemnõukogu 8. augusti 1989. aasta otsusega „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSVs“²⁷⁰ põrmustas eeltoodud süsteemi.²⁷⁰ Selles nähti ette aastail 1990–1994 rahvavõimu vabariigisisene

270 ENSV ÜVT 1989, 26, 348

detsentraliseerimine omavalitsuslikele juhtimistasanditele ning riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiiriline eristamine, aga samuti territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimine kahetasandilise omavalitsussüsteemina. Selle süsteemi esmatasandi pidid moodustama vallad, alevid ja linnad. Haldusreformi toetas „Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseadus“.²⁷¹ Haldusreformi läbiviimise kohtadel pidid tagama osundatud valimisseaduse kohaselt valitud esindusorganid (nõukogud). Seejuures esmatasandi kohaliku omavalitsuse esindusorganid pidid tegutsema pärast valimisi vastavate asutavate kogudena ning alles pärast omavalitsusliku staatuse kinnitamist volikogudena. Haldusreform tõi kohtadele reaalse otsustuspädevuse koos ressursidega. Seda peegeldasid ilmekalt „Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seadus“ § 7 lg 2 „Kohaliku omavalitsuse organite pädevus“ ja § 8 „Esmatasandi kohaliku omavalitsusüksuse volikogu ainupädevus“.²⁷² Esitaks valiku märksõnu iseloomustamaks kardinaalseid erinevusi ülalpool märgitud nõukogudeaegse olustikuga: iseseisev eelarve, kohalikud maksud ja muud tulud, õigus ja võime anda elanikele soodustusi, munitsipaalomand, territoriaalplaneerimine, asutamisload ja majanduslepingud, maa ja teiste loodusressursside käsutamisele andmise küsimuste otsustamine, oma sümbolika... Kokkuvõtlikult: senine nõukogude süsteem tuli hüljata ja taasluua tegelik kohalik omavalitsus nagu see oli Eestis enne Teist maailmasõda.

Haldusreform nõudis praktikas eelmises lõigus toodud arvestades loetud kuudega murrangut kõigepealt teadvuse tasandil ja seejärel tegusid, mis pidid mahtuma ülalpool tähendatud aastatesse 1990–1994. Järgnevad arengud kärpsid seda tähtaega märgatavalt. Ometi saadi sellega üldjoontes hakkama. Küllap seetõttu, et 1989. aasta uuendustega valimisseadus suutis vastuolulisele üleminekuolukorrale vaatamata tuua volikogudeks kujunevatesse nõukogudesse palju inimesi, kellel seni puudus kohalikus elus kaasalöömise õigus ja võimalus.²⁷³ Neid iseloomustas vaadete erisustele vaatamata kõrge patriotism ja missioonitunne ja neist said haldusreformi tõelised mootorid.

271 ENSV ÜVT 1989, 26, 346

272 ENSV ÜVT 1989,34,517.

273 Märkigem lühidalt näiteks: mitmemandaadilised valimisringkonnad ning eriti, et kandidaatide ülesseadmise õiguse said seadusega ettenähtud korras registreeritud ühiskondlikud organisatsioonid ja liikumised, nende moodustatud valimisliidud, valijate elukohajärgsed koosolekud ning kodanikualgatuse korras saadikukandidaatide ülesseadmiseks liitunud valijad. Mandaadid jagati üksiku ülekantava häälte meetodi alusel, mis võimaldas proportsionaalse süsteemi rakendamist nõukogude majoritaarset tüüpi äärmusliku asemel. Samas oli kodakondsus määratlemata ja seetõttu said kandideerida ka N.Liidu sõjaväeosade esindajad, mis tõi kaasa eriti suuri probleeme nt Virumaal. See tähendab, et vastu valimisi hakati senistele isikkoosseisudele kähku lisa tooma.

Korralduslik praktiline alus sätestati Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi 6. detsembril 1989. a seadlusega „Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest“.²⁷⁴ Selle seadluse p-ga 4 moodustati 1. jaanuarist 1990. a maakonnad ja vabariiklikud linnad olemasolevate rajoonide ja vabariikliku alluvusega linnade halduspiirides. See oli teise tasandi kohalik omavalitsus, kes sama seadluse p-i 5 kohaselt täitsid valla, alevi või linna omavalitsusliku staatuse tunnustamiseni vastava esmatasandi omavalitsusorganite funktsioone ja käsutasid vahendeid. See funktsioonide asendustäitmine ei olnud jäik ettekirjutus samas punktis järgneva klausli valguses: „Nad annavad enne nimetatud staatuse tunnustamist esmatasandi rahvasaadikute nõukogude taotlusele neile üle neid Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seaduses ja teistes Eesti NSV seadustes ettenähtud volitusi, mille teostamine on esmatasandi vastavas haldusüksuses võimalik, kui Eesti NSV seadusandlusega ei ole ette nähtud teisiti.“ Sarnaselt käsutas teine tasand ka munitsipaalomandit esmatasandi staatuse saamiseni.

Esmatasandi nõukogud pidid läbima sisuliselt atestatsiooniprotsessi, mille sätestas osundatud seadluse p 3: „Valla, alevi ja linna omavalitsusliku staatuse tunnustamiseks on nõutavad vastava rahvasaadikute nõukogu poolt väljatöötatava vastava omavalitsusliku valla, alevi või linna sotsiaalmajandusliku arengu kava ja põhimääruse olemasolu, mille vastavust Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi poolt kehtestatavatele nõuetele hindab Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi moodustatav ekspertkomisjon. Ekspertkomisjoni arvamusele tuginedes kinnitab Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium valla, alevi või linna omavalitsusliku staatuse. Ülemnõukogu Presiidiumivastavas otsuses fikseeritud tähtjast alates astub vald, alev või linn omavalitsusliku haldusüksuse õigustesse.“

Ekspertkomisjon moodustati Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi 7. märtsi 1990. a protokollilise otsusega nr 84 „Otsus haldusreformi küsimuste ekspertkomisjoni moodustamisest“. Komisjoni juhtkond kinnitati sama otsusega, aga ekspertkomisjoni esimehele anti õigus kinnitada komisjoni liikmete nimekiri ning lisaks kaasata teadus- ja ametiasutuste juhtidega kooskõlastatult komisjoni töösse vastavate asutuste töötajaid.²⁷⁵ Komisjoni algkoosseis sai 17-liikmeline: esimees Sulev Mäeltsemees, aseesimehed Sulev Lääne ja Raivo Vare, sekretär Elvi Sepp, liikmed Ann Marksoo, Ants Tõnis-

274 ENSV ÜVT 1989,40,614.

275 Otsuse p 2. sätestas: „Kinnitada ekspertkomisjoni esimeheks Sulev Mäeltsemees, Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi teadusdirektor, dotsent, geograafia kandidaat, komisjoni esimehe asetäitjateks Sulev Lääne, Eesti NSV Riigikantselei munitsipaalosakonna vanemkonsultant ning Raivo Vare, Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi nõukogude töö osakonna juhataja asetäitja, komisjoni sekretäriks Elvi Sepp, Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi sotsiaalse infrastruktuuri ja regionaalökonomika küsimuste sektori vanemteadur, geograafiakandidaat.“

soo, Elvi Ulst, Jüri Jagomägi, Lembit Tepp, Liina Tõnisson, Madis Kaldmäe, Rait Roosve, Raivo Vallner, Rein Reinholm, Tiit Kirss, Tiit Saat ja Väino Voolaid. Järgnevalt kinnitati ekspertkomisjoni liikmeteks veel Aadu Kesksaik, Andrus Lauren, Igor Ligema, Jüri Liventaal, Arvi Lundver, Rivo Noorkõiv, Jüri Saar, Taavi Torgo ja Uno Vatsel.

Järgmine ja nimelt praktikat korrastav õigusakt oli Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi „Otsus omavalitsuslikku staatust taotlevate linna-, alevi- ja külanõukogude põhimääruste ning arengukavade vastuvõtmise, registreerimise ja läbivaatamise kohta“, mis jõustus 1. septembril 1991.a. (*edaspidi*: 1.09.1991 Otsus).²⁷⁶ Ülalpool loetletud ja viimati mainitud õigusliku põhipagasiga töötas ekspertkomisjon oma tegevuse lõpuni.

Esimestena saavutasid omavalitsusliku staatuse teatavasti tublid saarlased: Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi 25. septembri 1990. a seadlusega kinnitati Saare maakonna Kuressaare linna ja Muhu valla omavalitsuslik staatus ja kehtestati see mõlemale alates 1. oktoobrist 1990. a. Samal aastal said staatuse veel 17 valda, alevit ja linna, seega kokku 19. Esimeste omavalitsusüksuste töid põhimääruste koostamisel iseloomustas aga üks altminek. Nimelt enne kui ekspertkomisjonilt jõudsid ilmuda asjakohased juhendid ja jõuti anda piisavalt selgitusi, olid tarmukad inimesed võtnud aluseks 1937. a vallaseaduse²⁷⁷ või 1938.a linnaseaduse.²⁷⁸ Kuna neid seadusi aga ei taastatud, tuli põhimäärustega otsast peale hakata ja nüüd juba kohaliku omavalitsuse aluste seadusest lähtuvalt. See töö tehti suurema nurisemiseta ja üllatavalt kiiresti ära ja siis oli juba tee staatuse saamiseks valla. Kõige suurem koormus saabus ekspertkomisjonile järgmisel, 1991. a, kui omavalitsusliku staatuse said 135 valda, alevit ja linna. Edasi 1992. aastal anti staatust veel 93 vallale, alevile ja linnale ning lõpuks 1993. a kuuete. Kuna selleks ajaks olid lõppenud Ülemnõukogu, tema Presiidiumi ja Ülemnõukogu Esimehe Kantselei volitused ja Eesti Vabariigi põhiseaduslikud riigiorganid tegevusse astunud, siis viis Riigikogu ülesandel protsessi lõpuni Vabariigi Valitsus.

Allakirjutanu töötas aastail 1989–1991 ENSV Ülemnõukogu Presiidiumi aparaadis juhtiva spetsialistina ja järgnevalt kuni 1992. a septembrini Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Esimehe Kantselei vanemeksperdina kohaliku omavalitsuse küsimustes. Sellest tulenevalt oli põhitegevuseks korralduslikust aspektist omavalitsuslikku staatust taotlevate haldusüksuste dokumentide vastuvõtmine ja menetluse korraldamine, sisulisest aspektist aga eeskätt põhimääruste analüüs ekspertkomisjoni liikmena. 1.09.1991 Otsus sätestas juba täpse korra, mitu eksemplari ja kellele tuli omavalitsusliku staatuse

276 RT 1991, 24, 289.

277 RT 1937, 32, 310.

278 RT 1938, 43, 404.

taotlemise dokumente esitada, samuti kes ja mis tähtaegadeks neid menetlema pidi. Kuni 1991. a keskpaigani oli aga praktika mitmekesine ja välja kujunemata. Enamus küla-, alevi- ja linnanõukogusid esitas põhimäärused ja arengukavad Kadriorgu, kuid neid viidi ka Vana-Viru 12 praeguse Tallinna Linnavolikogu hoonesse kas Linnade Liidu või omavalitsusühenduste infokeskuse inimeste kätte. Seal toimetasid Arvi Lundver või Igor Ligema või keegi teine need kiiresti Kadriorgu. Seal jagati nimetatud dokumendid juba ekspertkomisjoni liikmete vahel.

Läbi töötatud põhimäärused ja arengukavad esitati komisjoni istungile läbivaatamiseks ja kutsuti vastava haldusüksuse esindajad oma töid kaitsma. Ega see kaitsmine teadusmagistri töö kaitsmisele alla ei jäänud, sest kaalul oli tulevase omavalitsusüksuse tegelik tegutsemisvõime ja suutlikkus. Ekspertkomisjoni liikmed olid aga oma valdkonna tunnustatud teadlased ja spetsialistid. Tuvastatud puudused fikseeriti ja põhimäärus ja/või arengukava tagastati tegijale ümbertöötamiseks. Tähtajad olid kokkusurutud, ehkki reaalsed. See ärgitas küll mõnd vallavalitsust eriti 1990. ja 1991. a pinda sondeerima, kas äkki ei saaks kaubale ekspertkomisjoni mõne liikmega, et need teeksid põhimääruse või arengukava „nagu vaja“, lubades tööd ka tasuta. Sellised ettepanekud leidsid eranditult kurdid kõrva eest ja need kadusid hiljem sootuks. Siis hakkas aga levima just põhimääruste osas „positiivse kogemuse kloonimise“ praktika. Teisisõnu: edukalt kaitsstud valla või linna põhimäärust hakati järgnevate taotlejate poolt suisa kopeerima. Ekspertkomisjon tuvastas kiiresti need edukad algeksemplarid ja kloonipesakeste levialad ning võttis läbivaatamisel need tegurid arvesse. Õnneks esimesel paaril aastal oli päris *copy/paste* tööde tegemine komplitseeritud tollaegsete arvutiprogrammide algelisuse tõttu. Küll aga tõi Windows süsteemi levik sellegi päevakorda. Puhas kopeerimine tõstis samas ka rumala vahelejäämise riski, kui kopeerija unustas plagiaadist välja puhastada nt originaali kohanimed või muud iseloomulikud tunnused („vald“ asemel „linn“ jne). Seegi „laste haigus“ sai ekspertkomisjoni poolt ravitud, kusjuures komisjon andis kohutemistel omavalitsusringkondadega pidevalt väärnähtuste kohta tagasisidet.

Teistlaadi raskused tekkisid arengukavadega. Kuna need olid tulevase tegeliku elu prognoosid a' la teekond punktist A punkti B, siis paljude haldusüksuste tegijameeskondadele käisid need silmnähtavalt üle jõu. Aga just siin ei tohtinud hinnaalandust teha. Ehk iseloomustab nõ käärised arengukava eesmärgi ja tegeliku suutlikkuse vahel ekspertkomisjoni esimehe Sulev Mäeltsemehe öeldu kümme aastat hiljem: „Ka 1990. aastal käivitunud haldusreformi käigus, mille põhisisuks oli kohaliku omavalitsuse taasloomine, sai seatud oluliseks eesmärgiks, et omavalitsusliku staatuse saamiseks tuleb igal esmatasandi üksusel (kahetasandilise kohaliku omavalitsuse juures olid nendeks linnad, alevid ja külanõukogud) koostada oma haldusüksuse

arengukava. Selle peamine ülesanne oli nagu nimetusest järeldub, määratleda lähemate aastate kohapealse arengu võimalused ja suunad. Kuna aga varem puudus peaaegu igasugune ülevaade piirkondlikest sotsiaalmajanduslikest näitajatest, siis oli taolise arengukava koostamise oluline eesmärk viia läbi ka rahvastiku, sotsiaalse ja tehnilise infrastruktuuri, rahanduse, loodusressursside jms inventuur, ilma milleta ei saanuks kohaliku omavalitsuse üksust efektiivselt juhtida.²⁷⁹ Ja veidi edasi ta jätkab: „Mitmetel erinevatel põhjustel (andmebaasi puudulikkus, taolise analüüsi tegemise kogemuste vähesus või koguni puudumine, eelmainitud psühholoogiline vastuseis igasugusele planeerimisele, aga olulise tegurina ka ülikõrgest inflatsioonist tulenenud määramatus) oli arengukava koostamine raske ülesanne ning kohati telliti seda teadlastelt eelkõige Tallinnast või Tartust. Sellist lähenemist võis tol ajal aktsepteerida, kuigi sellisel juhul jäi saavutamata üks oluline eesmärk arengukava koostamise protsessis. Nimelt peab arengukava panema iga kohaliku omavalitsuse ametniku läbi mõtlema vähemalt oma valdkonna olukorra ning edasise kvantitatiivse ja kvalitatiivse arengu suunad ning kolleegidega neis küsimustes osalema ajurünnakutes või muul kujul diskuteerima.“²⁸⁰ Just tsitaadi viimasesse lausesse ongi allakirjutanu arvates koondunud kogu arengukava idee. Saadi hakkama kuidas saadi, aga ometi suudeti arengukavade puhul paljuski vältida põhimäärustega juhtunud ulatuslikku kloonimist. Lihtsalt igal vallas ja linnal olid sellised eriomased iseärasused, mille puhul teistelt maha kirjutamine oleks viinud absurdini.

Mida rohkem haldusüksusi oma tööd valmis said, seda enam hakkas ekspertkomisjon praktiseerima reeglina ühepäevaseid väljasõiduistungeid maakondadesse. See osutus üsna viljakaks ettevõtmiseks, sest nii said konsulteerima tulla ka nende üksuste esindajad, kelle töid veel ei arutatud. Ka analüüsisime tüüpilisi vigu ja andsime praktilisi suuniseid. On iseloomulik, et selliste väljasõitude ajal, kui komisjon tegi töövaheaegu ja hoonest väljus, tuli juurde mõnigi kohalik elanik uudistama, kes nüüd siis tuli ja millega tegeleb. Sellistest kohtumistest kasvasid välja sundimatud, vahetud ja südamlikud arutelud, mille juhtmõtte võiks sõnastada: tehke ometi kõik, mis teie võimuses, et Eesti elu võimalikult ruttu tagasi tuleks!

Kui ekspertkomisjon oli valla või linna põhimääruse ja arengukava heaks kiitnud, esitati need koos komisjoni arvamusega läbivaatamiseks Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumile (järgnevalt: Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidium). Kui taotlejad olid juba läbinud maakonnas maavalitsuste komisjonide ja seejärel ekspertkomisjoni sõela, siis arutamine presiidiumi ees ei

279 Mäeltsemees, S. Valla ja linna arengu kavandamine. 2000. Internetis: <http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2000/2000/Maeltsemees.pdf>

280 Op. cit.

olnud sugugi pelgas formaalsus. Tulevaste valdade ja linnade esindajatele esitati hulgaliselt küsimusi, kusjuures alati kardetud asjatundlik küsija oli Ülemnõukogu esimees Arnold Rüütel. Üsna tihti kasvas küsimustele vastamine üle tõsiseks aruteluks ja kaalumiseks poolt ja vastu. Siiski sellist olukorda ei tekkinud, et presiidium oleks mõne taotluse tagasi lükanud.

Kui omavalitsuslik staatus omistatud, oli järg pidulike tseremooniatega käes kohtadel. Omavalitsusliku staatuse kohta anti mõistagi üle asjakohane seadlus, aga lisaks veel ilukirjas vormistatud ja raamitud tunnistus, mida sai seinale riputada. Algupoole telliti need kunstnikelt, kuid siis saabus Ülemnõukogu Esimehe Kantseleisse direktori sekretärina tööle neiu, kes oli ilukirja kunsti lausa õppinud. Vaevalt et valdades ja linnades teatakse, et sellest ajast on valdav enamus tunnistusi maalitud noorukese Piret Tamme käega, kusjuures see toimus põhitöö kõrvalt ja röövis mõnegi lisatunni. Paspartuu paigaldamine ja raamimine tuli samuti kellelgi teha ja see sai kohalike nõukogude, hiljem kohalike omavalitsuste osakonna töötajate kirjutamata ülesandeks. Siit tulebki, et kümneid ja kümneid tunnistusi raamis allakirjutanu koos Ülemnõukogu Esimehe abi Tiit Nuudiga. Seegi töö toimus nõutsekaasluse korras. Tollele ajale oli iseloomulik, et keegi ei keeldunud selliseid lisaulesandeid täitmast. Seda peeti loomulikuks, et kui vaja, tuli ära teha ja punkt. Ja ise pidid märkama, mida parasjagu vaja teha oli. Nii näiteks toimus ka tolleaegsete valimiste paljude tonnide bulletäänipaberi laadimine veoks Kadrioru lossi kõrvalhoone laost Toompeale trükikotta nõukogude osakonna töötajate Raivo Vare, Leonid Mihhailovi ja Jüri Liventaali ning meie tublide autojuhtide Märt Breegele, Peeter Kondase jt turjal.

Vastsetele valdadele ja linnadele käisid seadlusi ja tunnistusi üle andmas Ülemnõukogu ja selle Presiidiumi liikmed. Tihti assisteerisid neid meie osakonna töötajad. Tavapäraselt valisid üle andjad oma kodumaakonna või linna omavalitsuse, kuid ega see päris reeglilik ka ei kujunenud. Valdades ja linnades oli sel puhul alati korraldatud pidulik tseremoonia, mida saatis näiteks kohalike kunstikollektiivide esinemine, kulminatsiooniks loomulikult nende dokumentide üleandmine valla- ja linnajuhtidele. Käesolevale artiklile on lisatud näitena foto tunnistuse üleandmisest Võhma alevile (omavalitsuslik staatus omistati Võhmale 10.10.1991, linna staatuse sai Võhma alev 10.08.1993). Tunnistuse võtavad vastu alevivanem Heino Tiidla ja alevisekretär Maaja Vaaks.

Kuidas ma sattusin 1993. aastal Narva?

Ants Liimets

Narva linnasekretär

EVLSS peasekretär

Lihtne vastus oleks: jäin Tallinnas ilma tööta. Tegeledes 1992–93 aastal Riigikantsleis Sillamäe ja Narva kohalike omavalitsuste õigusaktide lugemisega ja olles minister Glara Halliku konsultandiks pidin end viima kurssi situatsiooniga Narvas. Kui ministri juurest vallandati pärast Mart Laari peaministriks saamist, siis tehti ettepanek hakata Ida-Virumaa valitsuskomisjoni juures töötama konsultandina, kes kuulab ära inimeste kaebusi Narva linnas. Nii sõlmitigi minuga alguses kolmeks kuuks tööleping ja sain töölaua Linnapea Vladimir Mižui juures ja ka linnapea abi seisundi. 1993. a toimus Narvas mišinlaste poolt organiseeritud rahvaküsitlus. Õnnestus panna ühe jaoskonna esimees sügavalt punastama küsitluse legitiimsuse osas, sest vana nõukogude traditsiooni arvestades oli jaoskonna esimehele antud kätte soovitatav tulemus. Väike analüüs aga näitas et arvandmeid oli bluhvitud!

Kui 1993. aasta lõpus toimusid kohalikud valimised siis kandideerisin ka linnapea kohale. Õnneks valis tollaegne volikogu esimees Anatoli Paal linnapeaks Raivo Murdi. Mina jäin nr 2-ks. Murd pakkus mulle linnasekretäri kohta. Oleks ma siis teadnud kui keeruline see töö on, poleks ma miski hinna eest nõustunud. Kuid kõik läks teisiti. Minu eelkäija, Ljudmilla ei vullanud eesti keelt kõnes ja kirjutas nagu seda nõudis kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Mina küll valdasin aga ei ole jurist vaid insener. Sellepärast tuli minna õppima valla- ja linnasekretäride kursustele Tallinna. Üle nädala reede ja laupäev olid Sütiste tee päralt. Koolitus üle 150 töötavale ametnikule oli ühelt poolt väsitav aga teisalt ka huvitav, sest sai tuttavaks inimestega, kes olid vallas juba nõukogude ajast töötanud ja omasid suurt kogemust. Uued seadused aga nõudsid ka uut lähenemist. Uued terminid ja ladina keel juriidikas see oli keeruline. Mäletan kuidas lugesin asjaõigust ja mõistatasin, mis asi see „igamine“ on. Kuid sellest sai üle ja meid hariti päris korralikult. Eksam oli ikka eksam. Meenutades kas või Arno Allmani või Gabriel Hazakut. Valla- ja linnasekretärid olid enamuse naisterahvad. Ida-Virumaal oli siis veel Einar Iila – jõhvi linnasekretär, kõik ülejäänud naisterahvad. See andis muidugi ka teatud eelise, üksikuid meesterahvaid tundsid kõik. Minule aga jäävad meelde tuntud nägu ja kuuldud nimi kuid pahatihti mitte koos. Ei mäleta kes oli see vallasekretär kes rääkis esmakord-

selt, et enne sõda oli olnud Valla- ja Linnasekretäride Selts. Kuid arhiivist oli väljavõetud Narva tolleaegse linnasekretäri sõnavõtt linnasekretäri tööst ja probleemidest. Nii tekkis kursuste osaliste seas tahtmine seltsi tegevust jälle ellu rakendada. 5. detsembril 1996. a toimuski Ülenurme vallas seltsi taas asutamine. **Nii sündis uuesti Eesti Valla- ja Linnasekretäride Selts.** Asutamislepingu sõlmisid Karin Tenisson, Reet Sakk ja allakirjutanu. Asutamislepingus määratleti seltsi eesmärgiks on oma liikmete poliitiliste ja majanduslike huvide kaitsmine. Juhatusse valiti lisaks asutajatele veel Maire Kivistu ja Ants Soodla. Moodustati igas maakonnas seltsi osakond. Peamine tegevus sai toimuda osakonniti. Algusaastatel oli seltsi tegevus piisavalt aktiivne. Igal suvel toimusid ühised suvepäevad, mida valmistas ette mõni osakond. Olid üritused koos haldusjuhtide juristidega jne. Hilisemas perioodis, kui sidevahendid arvuti baasil muutusid üldiselt kättesaadavaks on seltsi tegevus kokkusaamiste osas muutunud minimaalseks. Kahtlemata on ka valla- ja linnasekretäride kutseoskused tunduvalt parenenud ja koolitusfirmad pakuvad parimat koolitust üksikküsimustes. Aitäh ka Ahti Randmerle, kes interneti teel jagab teoreetilisi ja praktilisi teadmisi reaalarajas.

Miks ma olen ikka veel Narvas?

Lihtne vastus oleks sellele: midagi muud ma ei oska. Linnasekretäri peamine ülesanne on tagada linna järjepidev toimimine. Ta ei pea sekkuma poliitilistesse tuultesse, kui samas peab tasakaalustama (õigemini küll meelde tuletama) eelnenud linnavalitsuse liikmete tegevust, sest kõigil on head ideed, aga tulemus on nagu ikka. Olen „üle elanud“ Narvas pea kümme-kond linnapead ja linnavalitsust. Ja ikka juhtub aasta jooksul mingi sündmus esmakordselt. Linnavalitsuse istungi toimuvad regulaarselt üle nädala kolmapäeviti. Maade erastamise ajal iga nädal. Päevakorras on tavaliselt 50–90 küsimust. Nende ettevalmistamine on kogu ametnikkonna ülesanne. Mina pean vaatama kas kõik on „korras“, st kas on eesti keeles ja vastab seadustele. See esimene ülesanne on õige tõsine tegevus. Istungi eelnõudes olnud „kirjavigadest“ võiks koostada terve huumori õhtu. Iga päevakorras olnud küsimusele tuleb anda vähemalt 2 allkirja, st kuus tuleb üksi istungi pärast kanda vastutust ca 150 dokumendi osas. Linnavalitsus võtab aastas paar tuhat korraldust vastu. Lisaks töö kodanike kaebustega, avaldustega jne. Asjaajamise üldine korraldamine hõivab töö ajast umbes ühe kolmandiku. Dokumendiregistri kasutamine aitab tegevust mehhaniseerida kuid õpetama kasutama selle eeliseid on omaette probleem. Arvuti on väga täpne tööriist. Kõiki operaatori osakamatut käitumist täidab ta täpselt. Üks tühik võib kõike muuta. Korra tegi meie ametnik vea Exceli tabeli täitmisel: pani tühiku kahe nulli vahele. Arvuti aga liitis miljoni asemel eelarvesse vaid tuhat

krooni. Eelarve kinnitamisel (jaanuaris) ei pannud keegi seda tähele. Märtsis aga avastati. Töötaja sai noomituse ja eelarvesse tuli teha muudatus. Oleks see aga avastatud novembris, siis oleks eelarve auk olnud väga ebameeldiv sündmus. Linnasekretär peab ära kuulama ka maja sisesed konfliktid ka paar ametniku omavahel tülitsevad ja usalduse on kaotanud. Tuleb olla pihhiisa rollis. Vahel ka asuda kaitsma nõrgemat poolt. Kodanike vastuvõtul oodatakse sinult kõige teadmist ja alati kompetentset vastust. Mida kõike siin ei või kuulda. Pikem lahendamist nõudev kiri on olnud 36 leheküljel. Vastus sellele sai antud suuliselt vestluses avaldajaga. Vastus muidugi ei rahuldanud avaldajat. Kuid linnasekretär ei oska „mööda torusid transporditavat radioaktiivsust“ kõrvaldada. Vaatamata kõigele aga ei tohi kaotada usaldust inimest vastu ja muutuda küünikuks.

Kakskümmend kolm aastat Narvas on läinud kui lennates. Pension on välja teenitud. Seda tänu headele narvakatele, kes mind on ümbritsenud ja kelle healuks võib ja peab öla alla panna. Ema jutustas, et väikese poisina olin teinud kartulist templi ja sellega ema passi täielikul ära tembeldanud. Kirjutada siis veel ei osanud. Algkoolis unistasin saada õpetajaks. Nüüd olen üheaegselt olnud nii bürokraat kui ka õpetaja.

Töökoht terveks eluks

Sirje Ludvig

2004–Eesti Maaomavalitsuste Liidu nõunik

2001–2004 Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse tegevdirektori kt

1990–2001 Eesti Linnade Liidu vanemspetsialist

Omavalitsusliitude Vanematekogu liige

MTÜ Polis juhatuse liige

Oli aasta 1990 varasügis. Konkursi tulemusena sattusin tööle Eesti Linnade Liitu. Pilt mis mulle avanes, tekitas hirmutunde. Minu esimeseks ülesandeks oli mitu virna dokumente jagada kaustade vahel nii, et tekiks dokumendihaldussüsteem.

ELL büroo asus Tallinna Linnavolikogu ruumides, Vana-Viru tänaval. See oli minu, kui noore inimese jaoks, nagu boonus.

Minu esimene otsene ülemus ELL büroos oli Vello Saatpalu. Büroos võtsid mind sõbralikult vastu majanduskonsultant Tiit Kirss, referent välis-suhete alal Ülle Ehatamm, juhtivkonsultant Taavi Torgo ja konsultant Peeter Sirotin. Hiljem liitus Tiina Üksvärav ja Ann Jürjo, Alar Eiche jne.

Kohe said minu suureks eeskujuks Sulev Mäeltsemes ja ELL peasekretär Sulev Lääne. Mäletan, et mõtlesin, et kui mina oleksin nii tark kunagi...

Minu jaoks esimene Linnade Päev toimus Nõmmel, Glehni lossis 18. oktoobril 1990. Kõik kutsed ja päevakorrad trükkisin ühe kaupa trükimasinal ja saatsin postiga linnadesse, alevitesse.

Kui tegin trükkimisel vea, tuli otsast alustada. Samuti tuli trükkida käsitsi kirjutatud ettekandeid ja muid materjale. Mäletan, et kõige hullem oli trükkida S. Lääne tekste, kuid ajapikku õppisin neid hieroglüüfe tundma.

2 nädalat olin palavikus ja nutsin õhtuti, sest kõik oli mulle võõras, tegin 12–16-tunniseid tööpäevi.

Varsti sain kasutatud trükimasina Soome Kuntaliitolt, millega sai kustutada valesti läinud teksti. See oli minu jaoks suur õnn ja edasiminekuks, töö muutus ju kergemaks.

Väga palju kontoritarbeid töid meie uued sõbrad Soome Kuntaliitost, sh ka esimesed paljundusmasinad. Selle eest peab tänama Soome Liidust Pekka Granqvisti, Heikki Telakivi ja Jussi-Pekka Alaneni, kellega siiani suhtleme.

Kuna Pekka oli Soome Kuntaliitto trükifirma juhataja, siis saime kõik trükised välja anda tasuta, tuli viia ainult materjalid Soome ja valmis trükised ära tuua. Tihti peale jäi trükiste ettevalmistus öötundidele, aga tehtud nad said.

ELL esimees oli tol ajal Tartu linnapea Toomas Mendelson ja asetäitja Rapla alevivanem Väino Sassi. Nii juhid kui kogu juhatus olid imelised inimesed. Harva puuduti juhatusel koosolekult.

Linnade Päevadel oli osalusprotsent suur, asja võeti tõsiselt ja kolleegidega tuli nõu pidada.

Õige pea lahkus Vello Saatpalu direktori kohalt ja kohusetäitjaks nimetati Taavi Torgo. Mõne aja pärast tehti talle ettepanek asuda direktori kohale, millega ta ka nõustus. Meil oli väga äge tiim.

Värvikalt on meelde jäänud augustiputš. Me ei lahkunud keegi peale tööd. Kuna asusime tähtsas majas, siis oli põnev. Majja sisse sai väga range korra alusel.

Mulle anti korraldus kõik dokumendid hävitada, kui peaks midagi viltu minema. Tassisin kaustad autosse ja viisin koju voodi alla. Mõtlesin, et aega on selle kiire asjaga ja lõpuks on mul kodus ahi. Õnneks läks nii nagu lootsume ja kaustad seisavad siiani Linnade Liidus.

Umbes 1991. aastal saime esimese kasutatud arvuti ja printeri, nägi välja nagu pisike televiisor, must-valge ja kusagil 1993. aastal saime esimese päris arvuti, millega sai ka mängida, tekitasime kolleegidega nõ järjekorra, millal keegi arvuti juurde sai.

Kui meie armastatud direktor Taavi Torgo suundus uutele väljakutsetele, algas meie jaoks karm aeg, igale poole sekkusid poliitika ja poliitikud. Nii „paigutati“ ELL direktoriks Juhan Sillaste koonderakonna poolt, kuivõrd ELL esimees oli Tiit Vähi. Töötajate jaoks oli see muutuste aeg, juhtimine ja töö muutus. Mulle oli see vastuvõetamatu ja plaanis lahkumist. Nende mõtete valguses tui aga parem idee, jääda koju lapsega, nii sündiski minu kolmas laps 1995. aastal.

Enda asemele soovitasin oma tuttavat, kes just otsis töökohta ehk Inga Köstrit.

Kui tööle naasin 1996. aastal, hakkasime Juhan Sillastega läbi saama ideaalselt, ta oli väga tark ja intelligentne inimene, kelle peas sündisid geniaalsed plaanid, mida ta ka ellu viis. Muutunud oli vahepeal ka ELL esimees – Narva linnapea Raivo Murd. Töö käis nagu laevaköögis, me olime jälle väga hea meeskond, kui oli vaja kiired tööd ära teha, siis tegime vaatamata kella.

1999. a valimistel senine ELL esimees Raivo Murd põrus ja ELL esimeheks ei saanud, selle järel lahkus ka Juhan Sillaste töölt.

Uus esimees oli Tõnis Lukas, kelle juhtimisstiil oli teistmoodi võrreldes eelnevatega.

Seisime jälle muutuste tuules teadmata, kes saab järgmiseks direktoriks.

Tegime bürooga ettepaneku Sulev Mäeltsemehele, kes kahjuks mõtlemise järel ära ütles.

Kõik poliitikud üritasid oma inimest büroosse sokutada, kuid juhatust ei murdunud. Ka bürool oli selles oma roll.

Varsti saime teada, et direktor tuleb Ida-Virumaalt Kohtla-Järvelt ehk Ain Kalmaru (rolli mängis jälle poliitika).

Ei osanud sellesse kuidagi suhtuda ja olime pisut ärevuses. Läbisaamine oli temaga hea, oli töökas ja tore inimene, aga meeskonda ei tekkinud.

1994. aastal toimunud omavalitsuste nõupäeval räägiti esimest korda omavalitsusliitude ühendamisest suureks üleriigiliseks omavalitsusliiduks.

Kolme omavalitsusliidu poolt oli käivitunud projekt Hollandi Omavalitsusliiduga, mille tulemusena pidi olema Eesti omavalitsusliitude tegevuseks vajalike struktuuride väljaarendamine ja ettevalmistustööd üle-eestilise omavalitsusliidu kujundamiseks. Projekti raames ja Euroopa Ühenduse kanalitest rahastatava projekti juhi kohale asus Linnade Liidu arendusnõunikuna tööle alates 1994. detsembrist Märt Moll.

Soovitud tulemust ühinemise osas aga ei sündinud.

1997. a tõstatas EOÜ uuesti teema, et ühineda. Arutelude tulemusena otsustati esialgu ühendada bürood (EOÜ ja ELL).

Niisiis likvideeriti EOÜ büroo Viljandis ja ELL-s pakuti mulle hakata tegelema EOÜ-ga. Olin meelsasti nõus, sest tundus, et seal on maalähedased kenad inimesed.

Nii oligi – olidki maalähedased, imelised inimesed, kes tegid oma tööd südame ja hasardiga. Nende tööpäevad ei lõppenud kell 17, nad tegid tööd ka nädalavahetustel kui vaja.

Kiindusin sellesse organisatsiooni ja meie läbisaamine oli ülihea. Mingil ajal kutsus mõni naljahammast mind „EMMEKS“, seegi oli armas.

Siis juhtus see, milleks ma valmis polnud – EOÜ ja ELLi vahel tekkis konflikt, millesse osavalt mässiti ka mind. Ühel päeval küsis direktor, millal ma lahkun töölt. See oli kui noahoop, sest mulle meeldis mu töö. Olin selleks ajaks töötanud ELL-is 10 aastat. Lahkusin ilma igasuguse tänuta.

Selleks ajaks olid EOÜ esindajad teinud otsuse, et oma büroo tuleb taastada. Mulle pakuti kohe sinna tööd, kui saadi teada ELL-is juhtunust.

Loomulikult olin nõus, sest mulle ju meeldisid need inimesed. Tegevdirektori kohast loobusin, kuna kartsin, et ei tule toime. Varsti aga olin nõus olema kt, sest ma sain asjadega hakkama, tegin iseseisvat tööd palju, lugesin, tegin endale asju selgeks. Varsti oli EOÜ jälle areenil ja arvestatav partner.

EOÜ oli organisatsioon, mis toimis ideaalselt, keegi ei käitunud erakonna reeglite järgi, vaid arutleti ja tehti otsuseid, mis olid kohalikule omavalitsusele kasulikud. Õeldi julgelt välja oma arvamused ka Valitsusele.

Varsti täienes EOÜ büroo 2 töötajaga, Tiina Üksvärava ja Märt Mollini näol.

2001. aasta jäi meelde kui uue lehekülje keeramine. Kuna kõik liidud olid MTÜ-d, siis leiti, et liitudel peaks olema oma seadus. Käisime tolleaegse justiitsministri Märt Raski juures asja arutamaks ja talle see mõte meeldis. Koostöös justiitsministeeriumiga sai seadus välja töötatud ja 2002. aastal ka Riigikogu poolt vastu võetud. Vastavalt seadusele pidi EOÜ oma tegevuse lõpetama. Nii ka juhtus. Sõlmiti EMOLiga vastavad lepingud ja büroo täies koosseisus hakkas tööle alates 2003. aastast EMOLi büroona.

EOÜ aga elab siiani lihtsalt MTÜ-na.

Kuna uus EMOLi büroo vajas ka juhti, kuulutati välja konkurss büroo direktori ametikohale. Nüüd alles nali algas, poliitikud jooksid ja tõmblesid, et kohale saaks „õige mees“. Sellega rikuti ka eelnevaid kokkuleppeid ja nii mõnigi ei suuda tänaseni seda unustada.

Läks kuis läks, EMOLi büroo alustas oma tööd Tatari tn büroos kõrvuti HOLiga. Varsti Tatari tn maja lammutati ja meil tuli otsida uued ruumid. Leidsime imelise maja Kadrioru ja Lasnamäe piiril, vaatega merele ja lauluväljakule. Ruumid oli valged ja kohandati meile sobivaks.

Kuna HOL sai omaaegselt Maavanemalt Orm Valtsonilt „päranduseks“ Paldiski mnt krundi koos vana hoonega, siis asuti HOL-is planeerima uut oma maja. Ega meilgi midagi selle vastu polnud, kui meid sinna majja kutsuti. Saimme sobiva lepingu ja tingimused ning olime uute ruumidega rahul, kolimine toimus 2010 kevadel.

Täna 2017 – seisame uute muudatuste ootel, ühelt poolt haldusreform, teiselt poolt ELL ja EMOL ühinemine või EMOLi üle võtmine, kuidas keegi soovib. Järjekordne põnev aeg ootab ees, millest saab ilmselt kirjutada järgmises kogumikus.

See ülevaade on kirja pandud hüplikult ja hästi lühidalt selle põhjal mis eriti meelde on jäänud. Võib-olla kunagi tuleb möödunud ajast terve raamat, täna on selleks liiga vara.

Kuressaare linn – Eesti esimene omavalitsus

Taivo Lõuk

Taasiseseisvunud Eesti ja Kuressaare esimene seaduslik linnapea

1980. aastate lõpus algas iseseisvuvus Eestis kohalike omavalitsuste taasloomise protsess. 8. augustil 1989 võttis East ülemnõukogu vastu põhimõttelise otsuse haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s. Otsuses peeti vajalikuks üle minna aastatel 1990–1994 omavalitsuslikule haldussüsteemile.

Päev pärast Berliini müüri lammutamist 10. novembril võeti vastu „Kohaliku omavalitsuse aluste seadus“ ja kuu mega hiljem 10. detsembril toimusid kohalike omavalitsuste valimised.

Need olid ühe inim põlvkonna järel taas vabad valimised. Tuleb tõdeda küllaltki suurt sarnasust Eesti vabariigi loomise ja 70 aastat hiljem moodustatud omavalitsustes. Esimesel korral likvideeriti mõisad, teisel kolhoosid.

Vahe olin vast selles, et esimesel juhul said toetuda eelnenud turumajandusele, teisel juhul hakkas omavalitsus tööle turumajanduslike kogemusteta.

Peale vabasid valimisi moodustati Kuressaares 16-liikmeline volikogu. Volikogu ei moodustunud erakondadest vaid valimistel rohkem häáli saanud tublidest linnakodanikest. Oma esimesel istungil valis volikogu linnapeaks Taivo Lõugu, kes samas kinnitati ka Kuressaare volikogu esimeheks.

Asudes tööle linna juhina ei olnud mul aimu, kuidas linna juhtida. Alustasin linna juhtimiskeemiga, sest selle koostamiseks olid mul kogemused saadud suurettevõtte EPT juhtimisel. Oma teasel koosolekul kinnitaski volikogu juhtimiskeemi. Edasi kulges volikogu töö sujuvalt. Koosolekuid hakati pidama üks kuni kaks korda kuus. Järjest võeti vastu linna sümboolika määrus, linnavalitsuse ja volikogu põhimäärused ja hakati koostama Kuressaare linna arengukava. Loomulikult kuulus volikogu töövaldkonda sadu muid küsimusi.

Aga arengukava koostamine olin volikogu tähtsaim küsimus, see ja haldussuutlikkus olid kõige olulisemad tingimused linna omavalitsusliku staatuse omistamisel.

90. aastal algaski (võidujooks) Otepää linnaga (Linnapea Jaanus Raidal). Võidujooks lõppes Kuressaare võiduga ja halduskomisjoni ettepanekul omistas ülemnõukogu Presiidium 31. oktoobril 1990 Kuressaarele esimesena Vabariigis omavalitsusliku staatuse.

Linnavalitsuse tegevus

Linnavalitsuses olin algaastatel tool koos abipersonaliga 22 inimest. Igal esmaspäeval oli linnakodanike vastuvõtu päev. Nädalas peeti 2 linnavalitsuse istungit ja pasta jooksul vet linnavalitsuses vast mitusada otsust ja määrust.

Omaavalitsuse tegevus arenes kiiresti, mitte kuude vaid päevade ja nädalatega. Heas koostöös Maavalitsustega (Maavanem Ants Tammeleht) hakati linna haldamisele üle andma järgmist:

- Koolid
- Kultuuriasutused sh raamatukogud
- Kommunaalteenused
- Soojusvõrgud
- Riiklik ja ettevõtete arvel olev elamufond
- Spordirajatised
- Elate valitsus jne.

Katlamajade varustamisel küttemasuudiga pidi linnapea tegelema isiklikult iga päev, kuna kütteõlide tagavarad olid väiksed, et reserv oli mitte suurem kui kolm päeva.

Paralleelselt eeltooduga jagati linnarahvale välja nn „Kollaseid kaarte“ ja käivitus õigusvastaselt võõrandatud varade tagastamisprotsess.

Igal linnavalitsuse istungil väljastati mitukümmend ettevõtte asutamis- ja tegutsemisluba. Kuna värskelt taasiseseisvunud Eestis ei jätkunud veel toiduaineid, tuli linnavalitsusel rahvale välja jagada igal kuul vähemalt 6000 ajalehe suurust toidutalongide kogumikku.

Teine pool linnavalitsuse tegevusest oli veel aeganõudvam ja proosalisem. Algas väliseestlaste sünnimaa külastamise laviin ja nad kõik tahtsid ka kohtuda linnapeaga. Aga mitte eestlased ei külastanud Kuressaaret. Kõigil nädalavahetustel tuli vastu võtta välismaa delegatsioone, sh sõpruslinnade Rõune Taanist ja Tammissaare Soomest.

Väliskülalistega juhtus mitmed lõbusaid asju. Näiteks inglased tahtsid linnapea abiga sõiduautoot Volga. Aga päev andsid välismaalased linna keskväljakul kontserte. Selleks sulgesime keskväljakul igal suvel autoliikluse. Sattusime ükskord suhetes välismaalastega piinlikku olukorda. Nimelt mul ei õnnestunud inimeste vastuvõtul kuidagi lõpetada vestlust ühe vanamammiga. Samas tuldi ja sosistati minule kõrva, et linnapeaga kokkusaamist ootab kaks sakslast. Kui vabanessin vestluses vanamammiga palusin sisse kutsuda saksa rahva esindajad. Need aga olid juba lahkunud ja maha jätnud visiitkaarti (Bonni linnapea abikaasaga). Bonn olin toll Saksamaa pealinn.

Omaette võiks kirjutada peatüki suhtlemisest Vene sõjaväega. Piirivalve ja Raketivägede majorid ja polkovnikud olid väga pretensioonikad ja nõudlikud.

Lõpetuseks tahan öelda, et omavalitsuse algusaastatel oli rahvas aktiivne ja ootas Eesti riigi kiiret arengut. Volikogu töötas tasuta ja ei olnud sugugi nii kiuslikud kui praegused Riigi ja omavalitsuse juhtivtöötajad.

Avaldan tänu ka kahele Sulevile – Sulev Lääne ja Sulev Mäeltsemehele. Nemad abistasid väga palju Kuressaare linna omavalitsust hea nõuga. Mul vedas, et mind ümbritses tubli ja töökas linnavalitsus ja asjalik volikogu.

Tartu Linnavolikogu taassünni lugu

Aadu Must

Riigikogu liige, kauaaegne Tartu Linnavolikogu esimees

Olen Tartu linnavolikoguga palju aastaid seotud olnud. Esimest korda sain linnavolinikuks 1989. aastal. See oligi esimene volikogu pärast anneksiooni-aegset Töörahva Saadikute Nõukogu. Alates selle aastatuhande algusest olen tihedalt seotud volikogu juhtimisega: linnavolikogu 4., 5., 6., 7. ja 8. koosseisus olin selle esimees (tõsi – episoodiliselt olen „ära käinud“ Riigikogus, et seal Tartu ja kogu Eesti asja ajada). Lisaks võin uhkust tunda perekondlike traditsioonide üle: juba minu vanavanaisa oli kauaaegne omavalitsustegelane, vallavanem, kes „pärandas“ oma ameti oma pojale. Ometi mahub käesolevasse lühiartiklisse vaid meenutus volikogu taassünni loost, sest too hilisem periood väärib hoopis mahukamat käsitlust.

1989. aasta Tartu Linnavolikogu valimised toimusid, teadagi, ülimalt põneval ajal. Laulev Revolutsioon oli tõusulainel. Oli loodud isamaalisi aateid väärtustav Muinsuskaitse Selts ja Tartus oli toimunud osalejate- ja pealtvaatajate rohke sinise, musta ja valge lipuga rongkäik. Oli toimunud EKP Keskkomitee kontrolli alt välja libisenud Loomeliitude Ühispleenum. Oli loodud IME probleemnõukogu, mis õõnestas Nõukogude Impeeriumi ühtset kolonialistlikku majandusmudelit. Aktiivselt tegutses kodanike komiteede liikumine, kes valmistas ette Eesti Kongressi. Tuule oli tiibadesse saanud ka Eesti kõigi aegade arvukaim massiliikumine – Rahvarinne. Eesti hariduse ja kultuuri pealinnas Tartus oli kõike seda tunda lausa igal sammul. Nii ülikooli vanas kohvikus, Werneris kui Tartu Ülikooli Raamatukogu kohvikus räägiti poliitikast! Peeter Olesk tutvustas huvitavamat demokraatlikust vene ajakirjast Ogonjok ja Kalle Kulbok kiitis ja kirjus rohelisi. Linnavolikogu valimiskampania tekitas elevust, ent erilisi pingeid küll ei olnud. Rahvarinde poole oli mõneti organiseeritud, osa rahvuslasi nõudis aga „okupantide esindusorgani“ valimiste boikoteerimist. Natukene boikoteerisidki.

Volikogu valimiste platvormid olid suhteliselt tagasihoidlikud. Korrati üld-demokraatlikke Rahvarinde seisukohti. Üsna valjult kõlasid rohelisest ilmavaatest kantud loosungid. Suur osa hääli koguti pigem oma asutusest, tutvuskonnast. Oli ka üsna naivistlikke lauseid. Mõni lõi hea huumoriga, mis olid tühjalt kõmisevate hüüatustega mõnusus kontrastis. Mäletan ülikooli tänavas kleebitud A4 elektrograafilisi koopiaid tekstiga „Valid Tali, tuleb ka kevad!“ See oli praeguse lugupeetud koloneli ja tollase noore ja ägeda linna-

voliniku Peeter Tali valimiskampaania. Paljude kõledate loosungite taustal see loosung valijatele meeldis.

Volikogu koosseis oli entusiastlik, kuid mitte eriti radikaalne. Tunnetasin ka teatud vastasseisu „professionaalide“ ja „pööbli“ vahel. Meid, Rahvarinde kandidaate taheti esialgu rohkem sinna teise lahtrisse liigitada. „Professionaalid“ teadsid asjaajamise aabitsatõdesid, mitmel oli Töörahva Saadikute Nõukogu või koguni parteikomitee kogemus. Tagantjärele analüüsid näib, et hindasin selle vastuolu poliitilisi juuri veidi üle. Ka tänapäeval on osa volinikest oluliselt professionaalsemad kui teised.

Seda, milline peaks olema uuesti ausse tõstetud nimetuse „volikogu“ sisu, ei teadnud muide peaaegu mitte keegi. Selle koha peal valitses suur lünk hariduses. Teadagi – koolis õpitud ajalugu rääkis kõigest muust kui kohalikust omavalitsusest – rohkem ikka revolutsioonidest ja klassivõitlusest. Ja ka need, kellele selline maailmavaade täiesti vastuvõetamatu, rääkisid ju pigem Vabadussõjast, metsavendlustest ja küüditamistest, mitte nii argistest asjadest nagu kohalik omavalitsus. Tõsi – IME probleemnõukogu üheks teemaks oli kohalike vallaomavalitsuste mineviku ja tuleviku tutvustamine. Mäletan, kuidas isegi neil teemadel suurte pungil täis saalide ees esinesin. Aga üldine teadmiste pilt oli ikka hõre.

Aino-Evi Lukas oli avatud juht, kes oli valmis töö asjadest ka pärast tööd rääkima. Olen näen vanadest märkmetest, et üks sellistest aruteludest toimus volikogu esimehe Aardla tänava korteris. Jõime viina (tagantjärele häbi muidugi) ja arutasime demokraatia ehitamist. Jututamises lõi aktiivselt kaasa Aino-Evi Lukase abikaasa, ülikooli juuraprofessor Ilmar Rebane. Kaasas oli ka volikogu kantselei juhataja Margit Raudmäe. Rebane rääkis esmalt küll uuest Eesti Vabariigi põhiseadusest, ja sellest, kes kelle loomingust midagi lihtsalt kaasa võtnud ja oma nime all esitanud, aga siis jõudsime ühe tänagi aktuaalse küsimuseni – jutt läks omavalitsuse maakondlikust tasandi probleemini. Kas omavalitsus või keskvõimu nimetatud direktor (kaunistatud kõneviisis Maavanem). Juristi ja ajaloolase tarkust ning volikogu kogemust kokku pannes leidsime, et Eesti meeste poolt juba 1870. aastal välja käidud unistus luua maakonna tasemel omavalitsus alt üles (ja mitte ülevalt alla, nagu seda soovisid rüütelkonnad ning nende innustusel ka Vene tsaaririik, hiljem president Pätsi autokraatlik süsteem ja lõpuks veel taastatud Eesti Vabariigi seaduseandjad) oleks demokraatlikum ja viljakam. Aga Tartu volikogus jäigi see teema tollal kuluaaridesse – ametlikult me seda teemat ei tõstatanud, sest see oli ju riikliku korralduse, mitte kohaliku volikogu asi. Pealegi uskusime, et Tartu linn ise on rohkem nagu maakond. Aga üsna varsti selgus, et maavalitsusega pigem formaalseid ja bürookraatlikke asjade ajamisest mingit tegelikku tulu küll kusagilt ei tõusnud.

Katse kõiki nõukogude ajast säilinud puudusi välja rookida piirdus esialgu suure ümbernimetamise, õigemini vanade nimede ja mälestusmärkide taastamise kampaaniaga. See oli väga vajalik, aga ainult vanade tänavasiltide taastamisest jäi ikka natukene väheks.

Rääkisime mitmel korral ka „volikogu kodust“. Väliselt oli kõik ju kena. Esimeseks koosolekute kohaks sai Tartu inseneride maja. Või inseneride klubi. Sellel klubil oli kena kohvik, sinna pääses kõigile volinikele jagatud tehnikaime, magnetkaardiga. Ja seda ka muul, kui ainult istungi ajal. Sama kaardiga sai muide ka Tallinna inseneride klubisse sisse. Seda, et Linnavolikogu ja Raekoda kuuluvad kokku, räägiti tollal küll ainult kuluaarides. Nii käis Tartu volikogu veel aastaid külakorda erinevates kohtades: Tartu Inseneride Majas, Atlantise Restoranis, Tartu Ülikooli Raamatukogus. Euroopas usutakse, et linnavolikogu kooskäimine just raekojas lisab tähtsust mõlemale – nii ajaloolisele hoonele kui ka volikogule. Kõik need ülal loetletud on ju kenad kohad, aga neis koos käivale institutsioonile jäi paremal juhul linnavalitsuse mingi abistruktuuri, mitte aga linlaste volitatud esinduskoja mulje. Ja alati oli volikogu koju kolimisele tõsiseid vastuargumente. Linnavalitsusel olevat niigi kitsas. Mõni arvas, et raekoja saali ka ei saavat ümber ehitada ja möbleerida, sest siis ei saavat seal kas kooriproove ja kontserte korraldada või siis vastsündinud tartlastele väärikalt lusikaid jagada. Keegi arvas, et muinsuskaitse ei lubavat ajaloolisse hoonesse volikogu tööks vajalikku lifti ehitada (kuigi muinsuskaitse ise selles nii kindel ei olnud). Aga põhiliseks argumentiks, ikka uuemal ajal, jäi see, et linlased ei mõistaks, kui volikogu vaesel ajal laste mänguväljakute asemele hoopis endale „konverentsikeskust“ ehitab. Võibolla oli neil õigus. Aga loodetavasti on meil tänaseks lõpuks ometi paremad ajad. Tollal, 1989. aastal oli valdav osa linnavolinikest küll leplikult seda meelt, et palju neid istungeid ikka on ja võime inseneride majas istuda küll.

Olen hilisemal ajal kuulnud ka mitmeid kiidusõnu Tartu Linnavolikogu innovaatilisuse ja oma töö teadusliku korraldamise eest. Aitäh, enamasti ongi need asjakohased, aga mõned müüdid on ka. Kuulsin ühel konverentsil, et Tartu linnavolinike arv – 49, olevat tuletatud Rein Taagepera kuupjuure reeglist. Taagepera reegel ütles tõe poolest, et rahvaesindajate arv võiks olla kuupjuur elanike arvust. Mulle ja veel paljudele see seletus meeldib. Tegelikult oli asi lihtsa – nõukogude anneksiooni aastali oli Tartu Tööraha Saadikute Nõukogus poolsada liiget. Üks neist oli volikogu esimeses koosseisus Nõukogude Armeed garnisoni esindaja. Kui võõrvägede volinik välja jäeti, jäi järele 49. Aga tore ikka, et nii Tartu 49 kui Riigikogu 101 ei lähegi rahvastiku kuupjuurest liiga kaugele (Tartu puhul oleks täpsem küll 47, aga ärme hakkame juuksekarva lõhki ajama).

Tartu Linnavolikogus ei kujunenudki välja reljeefset parteilist fraktsioonide süsteemi. Rahvarindelastel oli küll tuntav mõju, mõned saadikud olid

ühtaegu nii rahvarindelased kui rohelised. Mõned lihtsalt rohelised. Usun, et just tollases arenguetapis olid rohelised linnavolikogus väga vajalikud. Teadagi – kui enamuse rahvaesindajatest ei ole rohelist ilmavaadet veel omaks võtnud või napib sellesuunalisest algharidusest, peab keegi jõuliselt rohelist mõttelaadi kaitsma. Kui roheline „kirjaoskus“ kõigil käes, siis on „roheline kirjaoskamatus“ likvideerijatel tagasihoidlik roll. Ka volikogu kantselei (Margit Raudmäe, Urve Auling) tulid Rahvarindest. Margit oli enne olnud Tartu Rahvarinde kantselei juhataja. Ka volikogu esimees Aino-Evi Lukas luges ennast Rahvarinde kandidaadiks.

Kuumade poliitiliste olude kiuste olid tollased valimised rohkem ikka isikuvalimised ning nii sattus volikokku mitmeid üldist lugupidamist oma-vaid tartlasi ning suurte asutuste juhte. Üks rühm neist olid „direktorid“, kelle hulka võib liigitada nii Eesti Rahva Muuseumi (tollal veel Etnograafiamuuseum) Aleksei Petersoni, Tartu 7. Keskkooli direktori ja tuntud koorijuhi Undel Koka, Valvekoondise direktori Kirill Orlovi, aga samuti kolm peaarsti (Urmo Kööbi, Ralf Allikvee, Toomas Savi). „Peaarstid“ olid küll direktorid, kuid tugeva sotsiaalse mõttelaadiga mehed. Nad võitsid minu (ja mitte ainult minu) sümpaatiat, kui arutati endise sõjaväe garnisoni lasteaia saatust. Arstidel oli projekt teha sellest pikaravihaigla. Kui arutusele tuli Anne Danieli initsieeritud idee, et Tartu linn vajab hädasti puuetega laste kooli – aeg on need õnnetud kodust kapi tagant inimeste maailma tagasi tuua – teatas Ralf Allikvee, et tema pikaravi haigla projekt on väga hea ja vajalik, aga antud juhul on ta valmis toetama alternatiivset projekti.

Tartu Ülikool oli ülikoolilinna volikogus esindatud mitmete ülikoolide õppejõudude ja teaduskraadiga inimestega (Lembit Allikmets, Henn Elmet, Aadu Must, Olev Raju, Tõnu Oja, Rafik Grigorja, Mart Külvik, Madis Saluveer, Rein Lepik, kauaaegne ülikooli ametiühingu juht Aleksander Jakobson ja küllap veel mõni). Enamasti mõtles ja hääletas see seltskond üsna ühtemoodi, aga mingeid formaalseid sidemeid siiski polnud. Näiteks igati tubli Rein Lepik oli volikogus mitte niivõrd „ülikooli inimene“ kui jalgratturite ja roheliste esindaja. Pean tunnustama, et minagi jäin kitsamalt oma erialast määratud nišši – kui mind valiti linna sümboolika, mälestusmärkide ja nimekomisjoni esimeheks, kanaliseeruski. Ja sellega oli minu energia kanaliseeritud. Ilmekas näide sellest, et ülikooli(de) mehed päris ühe mütsi alla ei saanud oli katse ametisse panna majandusprofessorist linnapead. Oli küll tark ja haritud mees, aga jäi ametnikkonna poolt korraldatud kambaka ohvriks.

Rahvas oli volikokku edutanud ka paar „tülikat õiendajat“, aga nende rumala õiendamise tõttu jäi lõppkokkuvõttes paar väga kaheldava väärtusega punkti otsustest siiski välja, ja midagi rumalat neil sinna lisada ei õnnestunud.

Eraldi tuleb ära mainida linnavolinik Kalle Kulbokit, hilisemat kuningriiklaste partei liidrit. Minu sümpaatia võitis ta sellega, et ei häbenenud „kätt mullaseks“ teha, kui vaja. Ühe, tõsi, väljaspool volikogu toimunud kirgliku arutelu käigus, kus arutati, kas midagi on üldse tehtav või mitte, kondis Kulbok minema ning teatas tagasi tulles, et see asi, mille võimalikkust me arutame, sai vahepeal tehtud. Volikogus oli Kalle mõnikord suur tähenärija, aga teiste meelehärmiks oli tal oma jonnakas järjekindluses tihti õigus.

Soolise võrdõiguslikkusega oli volikogus küll probleeme, aga seda kompenseeris osaliselt valjuhäälse ja võluvalt võimuka Aino-Evi Lukase volikogu esimehe positsioon. Teiseks naissoost saadikuks oli roheline loodusõpetaja Külli Kalamees.

Volikogu koosseis oli üldkokkuvõttes haritud, edumeelne ja võluvalt laia pädevuse spektriga. Mäletan, kuidas me koostasime volikogu kodukorda. Mõtteid ja ettepanekuid oli seinast sein ja vahepealne tööversioon, mille koopia mul paberites alles, oli nagu Kört-Pärtli särk. Aga peamiselt just tänu Eerik Kergandbergi rahulikule ja konstruktiivsele tööle tuli väga hea ning korralik dokument!

Õigupoolest oli tegelikult võimukandjaks linnas ikkagi linnavalitsus ja volikogu roll oligi pigem linnavalitsuse ametisse panemises või ametist tagandamises ning üldises kontrollis. Koostöö oli õnneks hea. Linnavalitsuse meeskond oli üsna hea. Linnapeal Toomas Mendelsonil oli juhivõimeid ja kogemust. Abilinnapead, keda tollal kutsuti küll linnanõunikeks olid samuti oma valdkonnas kõvad mehed. Üks nendest oli jurist Indrek Koolmeister. Üks kõige raskematest vankritest oli Roman Muguri vedada. Tema valdkonda kuulusid, linna küttega varustamine (mis oli majanduskriisi taustal raske), aga ka linna surnuaedade valitsemine. Nii kutstutigi teda sõbralikult-tõgades surma- ja külmanõunikuks. Aga Mugur tegi seda tööd süstemaatiliselt, visalt ja hämmastavalt rahulikult. Just sellisena pälvis ta linnavolinike sügava sümpaatiat.

Esimese linnavolikogu omavaheline läbisaamine oli hea. Isegi siis, kui volikogus oli veel majori pagunitega lennuväehvitser (vist Sinjavski – kahjuks ei jõudnud enam kontrollida). Kuna puudus oli kõigest ja sealhulgas trükipaberist, pakkus major välja võimaluse Vologdast sõjaväe transpordilennukiga üks koorem paberit tuua. Tõsi – selle eeltingimuseks oli miljon rubla sularaha, mis mõni päev hiljem, pärast kauba realiseerimist Eestis mitmekordselt tagasi tulnuks. Aga kust võtta 3–4 päevaks miljon rubla? Ma ei ole uurinud, ega äkki mõnel Tartu suurel asutusel tollal palgapäev 3–4 päeva edasi ei lükkunud? Aga võibolla oli see kõik rohkem kalamehejutt.

Volikogu töös oli ka parasjagu huumorit ja ulakusi, aga neist mahub siia parimal juhul vast üks. Mulle on eriti selgelt meelde jäänud üks, mis seotud minu enda ning arvutite ja andmebaasidega. Nimelt oli tollal voli-

kogu arvutis kõigile kasutatav Tartu rahvastiku register, andmebaas „Beeta“. Mingi parool vist isegi oli, aga see oli ka kõigile volinikele avalik. Tollal oli vaimustus demokraatiast ning avatusest ning mingit isikuandmete kaitse seadust oleks peetud jõhkraks rünnakuks demograafia vastu. Avastasin üllatusega, et sain andmebaasi rahumeeli ka oma isiklikke alamkatalooge ehitada ja veelgi enam – need enda loodud parooliga teistele kasutajatele kinni panna. Tegingi alamkataloogi, nimeks „Must nimekiri“. Kui kaks päeva hiljem volikogu ruumidesse sattusin, haaras Margit Raudmäe mul kohe küünarnukist ja teatas, et ma olevat ühe suure-suure jama kokku keeranud. Nii linnapea kui volikogu esimees olevat tohutult kurjad, et on mingid isegi nende eest peidetud saladused, ja ka infotehnoloogia juht turtsuvat, et tema ei saa ka enam millestki aru. Parool olla ees, tema ei saa seda avada ega kustutada. Selle peale oma alamkataloogi kõigi inimeste andmed, kelle perekonnanimi oli Must ja võtsin parooli maha. Igaüks sai „Musta nimekirja“ vaadata, siis kustutas IT juht „piraatkataloogi“ ära.

Suurem osa taastatud Tartu Linnavolikogu esimese koosseisu saadikutest oli esialgu õpipoisi seisuses. Need „õpetajad“, kes veidi kogenumad, õppisid koos oma õpilastega. Valdav osa taastatud Tartu linnavolikogus poliitilise alghariduse saanud meestest on järgnevatel aastatel mänginud olulist osa Tartu linna ja kogu Eesti elus. Toomas Savi oli Europarlamendi saadik ja Riigikogu spiiker, Henn Elmet Maaõlikooli rektor. On hilisemaid volikogu esimehi, Riigikogu liikmeid, Riigikohtunikke ja lihtsalt oma põhitööga Tartule au ja kuulsust toonud inimesi.

Ometi on paljugi sellest, millest tollal räägiti, tänaseni tegemata. Haldusreformi tuhinas vaidleme piiride üle ning ei saa veel ikka aru, milline ikkagi peaks olema omavalitsuse maakondlik tasand. Jah, omavalitsuste liitude baasil kujunev „alt-üles“ ehitatud süsteem on oluliseks võtmeks. See aitab lahendada ka riigi seadusandjate ja keskvalitsuste hädad, kes õigustatult ei saa aru, kuidas nad peaksid nii erinevate kohalike omavalitsustega suhtlema. Eks ikka „omavalitsuse maakondliku tasandi kaudu“. Ja muidugi ei saa ma ajaloo professori ning väga staažika omavalitsustegelase jätta rõhutamata senise kogemuse tundaõppimise vajadust. Ainult määlulünkadega inimene saab rääkida meie „veerandsaja pikkusest omavalitsuse kogemusest“ – meie omavalitsuste lugu on pikem ning hoopis kogemuste-rohkem. Kallis kodulinn Tartu tähistab peagi 800 aasta möödumist linnaõiguse saamist ja linnaomavalitsuse moodustamisest. Ah, et see oli hoopis teistsugune?

Loomulikult tuleb arvestada uusi olusid. Minu kodulinnas on uueks väljakutseks „Suur Tartu“ võimaluste tark ärakasutamine. Linnaga liitunud alade maad ja metsad loovad hoopis uued võimalused ning naljaga pooleks räägitakse, et nüüd on vaja ka metsanduse-jahinduse ja kalanduse abilinnapead.

Suheldes omavalitsustegelaste, aga ka Riigikogu liikmetega olen tähele pannud, et meil on veidi kummaline komme otsida eeskujusid võõrsilt, „kuidas kogu maailmas tehakse“. Sellele lisatakse näite-killukeksi kas Põhja-maadest või mõnest teisest riigist, kus arvoja juhtumisi käinud on. Mis selles siis halba on? Halb on see, et räägitakse kildudest ja mitte süsteemist. Ja halb on see, et meie endi rikas omavalitsuste kogemus on pahatihti väga unustatud. Või arvate teisiti. Teen ühe väikese katse. Refereerin ühte Tartu linnavolikogu valimisplatvormi, aga teie proovige ära arvata, millise erakonna platvorm see võiks olla.

Platvormis räägitakse mitte ainult linna, vaid ka ... linna maade ja metsade võimalikult tulusat majandamist. Räägitakse Emajõe sadamate ja Peipsi veeteie korraldamisest ja Tartust võiks isegi Peipsi põhjaossa ning koguni Narva saada. Veel on juttu ujula kordategemisest, astmelisest tulumaksust, laste mänguväljakutest. Tarbijakaitsesest – toidu puhtuse eest hoolitsemisest. Alkoholivastasest võitlusest. Matusetootusest. Ja veel ollakse rahul, et nimekirjas on tublisid naisi, mitte ainult mehi. Tehke siin nüüd väike mõtlemise paus, enne kui edasi loete.

Ei, ei ole Tartu Keskerakondlaste platvorm. Ei ole ka sotside või reformierakonna platvorm (kuigi mõned punktid ju korduvad). Selle valimisplatvormi esitas 17. aastal Eesti Demokraatlik Valijate Ühendus. Aga aasta ei olnud 2017, vaid 1917. Selles ühenduses kandideerisid Jaan Tõnisson, Karl Parts, dr Heinrich Koppel, Advokaat Oskar Rütli, rahvakoolide inspektor Mikkelsaar, Anton Jürgenstein, kaupmees Märt Jänes, preester Anton Laar, ärimees Peeter Kikerpill jt.

Head kolleegid omavalitsustegelased! Soovin teile jõudu ja edu kohaliku elu edendamisel. Soovin Kohalikud omavalitsused on olnud juba ammu enne meid ja peavad olema tublid ning töökad ja kaitsma oma inimesi ka siis, kui meid enam ei ole. Edu!

Maavalitsused sajandivahetusel

Marko Pomerants

Lääne-Viru maavanem 1995–2003

Minu kogemus pärineb ajavahemikust 1995–2003, mil ma olin Lääne-Viru maavanem. Kui toonane kuidagi märksõnade loendisse sättida, siis oleks need järgmised: maareformi läbiviimine, maakonnaplaneeringu koostamine, allasutuste haldamine, Tarmo Looduse haldusterritoriaalse reformi katse, aga ka territoriaalselt, maakondlikult juhtimiselt harukondlikule regionaalsele juhtimisele üleminek. Samuti kuulusid tööülesannete hulka erinevad järelevalve tegevused alates hariduse valdkonnast lõpetades järelevalvega omavalitsuste haldusaktide õiguspärasuse üle, samuti tänagi kõneks olev ühistranspordi korraldamine (üks inimene tegi töö ära) ning perekonnatoimingud.

Kui neid tegevusi hakata kuidagi tähtsuse järjekorda panema, siis kindlasti on neist tähtsamal kohal omandireformi ja selle osa, maareformi, läbiviimine. Reformid, mis pole lõpetatud tänasekski, said siiski valdavas osas kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste koostöös läbi viidud. Tegu oli konveiertööga, kus lepingute allkirjastamine planeeritud ja paigas minutilise täpsusega. Tänapäeval on sellisele tegevusele mõistevaste ka leitud: efektiivsus. Seadusandja panustas omalt poolt pidevate seadusemuudatustega, millega tuli kursis olla. Allkirjastasin tol ajal tuhandeid ma ostu-müügi lepinguid.

Sajandivahetuse kanti jääb ka Tarmo Looduse haldusterritoriaalse reformi katse. Reformierakond polnud reformiks valmis. Täna, üle viieteist aasta hiljem võime tõdeda, et saame üsna sarnase tulemuse toonaste plaanidega võrrelduna. Vastased-vaidlejad on ikka need samad isikud kes toona. Minu, kui toonase maavanema tegevuse vaidlustas(tulemusteta) halduskohtus Rakke valla volikogu esimees, täna on sama mees oma reformiteed otsimas Rakke vallvanemana, aga temalegi hakkavad piirid vastu tulema. Oluliselt on muutunud omavalitsusjuhtide seisukohad ja enamuses on nad sisuliselt panustanud tulevikku planeerimisse. Kes aga kohtus möllavad, on kaotanud nii investeeringuraha, kui aega, seda oma omavalitsuse inimeste arvelt.

Kui omavalitsusreform räägib valdade väiksusest, siis julgeoleku valdkonnas tunnetati maakondade väiksust ja nii jääb sellesse perioodi ka näiteks tsentraliseerumise ja regionaliseerumise ettevalmistamine. See puudutab nii asutuste eelarvete juhtimist, kui struktuuri. Inimeste vähesus, ressursside piiratus ja vajadus ühetaolise teenuse järgi on olnud selle suuna õigustuseks. Kriisireguleerimine võiks olla üks näide.

Maavanema hallata olid ka hariduslike erivajadustega laste koolid, lastekodud ja erihooldekodud. Tänapäevaks on selle rolli võtnud kas ministeeriumid, erasektor või riigiomandis olev äriühing AS Hoolekandeteenused.

Maakonna planeeringu koostamine on olnud ka üks traditsioonilisi maavalitsuse ülesandeid. Omaette küsimuseks jääb kuivõrd sellises mastaabis planeerimise puhul on tegu olemasoleva fikseerimisega ja kuivõrd planeerimisega. Suurte infrastruktuuri plaanide puhul on see mastaap väike ja tegelik planeerimine käib harukondlikult, kuigi seadustatakse maakonnaplaneeringu kehtestamise läbi. Teisalt kui me räägime uutest elamu-, puhke- või tööstusaladest on mastaap suur. Olulisemad sellisest kaardivaatest on rahvastikutendentsid. Samas on tegu arengudokumentidega, kus hulk ruumilist informatsiooni ühest allikast kätte saadav.

Maavalitsus on olnud riigiasutus, mil olnud tuumfunktsioonid, aga ka funktsioonid, mida pole osatud kuhugi paigutada. Näiteks võiks tuua konfiskeeritud salasigarettide ja alkoholi hävitamise.

Oleme maavalitsuste sulgemise lävel. Meil on veerandsada aastat arenenud omavalitsused, IT lahendused, arenenud kodanikuühiskond ja riigivalitsemine. Osa ajaloolisi piire on kaotamas oma tähtsust, asutused muutunud olemuselt. Liigume rahulikult edasi maavalitsusejärgsesse aega.

Väljavõtteid endise omavalitsusjuhi päevaraamatust

Silvi Ojamuru

Kehtna vallavanem 1987–1996

Rapla maavalitsuse ametnik 1996–2006

Raplamaa Omavalitsuste Liidu tegevjuht 2006–...

Minu vahetud suhted kohaliku omavalitsusega said alguse Kehtna vallas 1. juulil 1987. See on juba terve igavik aega tagasi. Siis oli veel Kehtna külanõukogu ja juhti kutsuti külanõukogu esimeheks. Eelmine esimees Evi Mahoni oli lati kõrgele tõstnud, sest 1986.a tunnistati Kehtna külanõukogu Eesti parimaks. Preemiaks saadi sõiduauto – kollane Moskvitš ja uhke punalipp.

1987. a oli õhus tunda muudatuste hõngu. Külanõukogu esimees kinnitati küll punapartei rajoonikomitees, kuid punaparteilane ei pidanudki enam olema. 1988.a. on meelde jäänud kui Rahvarinde algus ja muinsuskaitse liikumise aasta. Raadios lauldi, et „maa tuleb täita lastega“... Ja 1989.a sündiski Kehtna vallas esmakordselt 100 last. Pisipõnnidele sünnitunnistuste pidulikke üleandmisi toimus mitu korda aastas!

1989. a hakkasime tegema esimesi ettevalmistusi omavalitsusliku staatuse taotlemiseks. See töö kestis terve 1990. a, sest tuli koostada esimene valla arengukava. Meie tegime selle koostamiseks tihedat koostööd Pirgu Arenduskeskuse sotsioloogide ning kooliõpilastega. Metoodiline nõu sotsioloogidelt ja arvandmete kogumise abi keskkooliõpilastelt. Koostöö teadlas-tega oli väga heaks aluseks omavalitsuslike arusaamiste kujundamiseks.

1990. a avati kohalike eestvedamisel taas Keava algkool. Kehtna koolipere kolis uude vastvalminud koolimajja. Samal ajal oli kauplustes tõeline tühjus – võeti käibele ostukaart ja toidutalongid. Suhkrut sai 1,5 kg kuus inimese kohta. Talongide alusel sai poest osta ka soola, jahu, tangaineid, makarone jt. Külanõukogu majast jaotati ehitusmaterjalide ja jõusööda limiite! Kes suudaks praegu seda ette kujutada?! Edusammude poolelt, et 1990. a rentisime esimese arvuti raamatupidamise töö tegemiseks. See oli ISKRA nimeline. Külanõukogule anti majandamiseks üle kalmistud, raamatukogud, ambulatooriumid, rahvamajad, koolid. Enne seda majandati neid maakonnakeskusest.

Valla arengukava koostamist kroonis edu – saime selle eest vabariikliku konkursi auhinna ja omavalitsuse staatuse. 1991. a valla staatuse andmisele eelnes suure komisjoni ees arengukava kaitsmine ning tõestamine, et suudame omavalitsusena toimida. Tagantjärele mõeldes oli see kaitsmine

ja komisjon võrreldavad mingi teaduskraadi taotlemisega. 14. veebruaril 1991. a käisime Kadriorus tolleaegse Ülemnõukogu Presiidiumi ees veelkord tõestamas, et Kehtna vald on omavalitsuse staatuse vääriline. Olime ja sellest päevast saimegi õiguse nimetada Kehtna külanõukogu Kehtna vallaks. Valla taassünnipäev sattus kenasti Sõbrapäevale!

Aga elu läks edasi ka pärast sünnipäeva. 1991. a algas kolhooside lagunemise aeg. Lokuta kolhoosi asemel tekkis kaksteist aktsiaseltsi. Äriühingute asutamisdokumente vormistati tol ajal vallamajas. Samal aastal sai valmis Kalbu hooldekodu väike maja. Selle avamine oli suursündmus, sest see oli esimene hooldekodu maakonnas! Ka Kehtna Kunstide Kool avas 1991. a oma esimesed klassid. Samal ajal oli suur bensinikriis ja isegi tuletõrjeauto bensini oli raske hankida. Omavalitsus ostis oma esimese arvuti (enne rentisime) ja see maksis 72 000.-. Rahaühik oli siis veel rubla.

1992. a jätkusid nii toidutalongid kui ka kütusekriis. Suvel toimus rahareform – rublad asendusid kroonidega. Sügisel anti vallale üle kõik keskküttekatlamajad, kuid paraku tühjade mahutitega... Sel samal aastal alustasime koos Soome keskkonnaministeeriumiga valla üldplaneeringu koostamist. Esimesena Eestis ja koos Järvakandi aleviga. 1992. a taasavati ka Inglistel algkool. 1992. a andis Valtu kolhoos vallale üle vastvalminud Valtu spordimaja. Maja oli uus ja suur, kuid sellega hakkasid kaasnema ka suured mured – see oli valla üks suuremaid soojatariibijaid!

1993. a sai omavalitsus riigilt jälle ülesandeid juurde – anti üle valla- teed, tänavavalgustus, veterinaarteenistus. Sel aastal tuli hästi palju tegeleda omandireformi küsimustega, tuli EVP ja endistele omanikele vara tagastamist arvatati „lehmahindades“. See „lehmahind“ oli 385,2 krooni. Tegutsesid reformikomisjonid. 1993. a asutati valla oma ajaleht Valla Vaatleja. Valla juhtimises tuli suur muudatus – seadusandlik ja täitevvõim lahutati. Ehk volikogu sai eraldi esimehe ja vallavanem jäi juhtima täidesaatvat võimu.

1994. a loodi vallamajas oma arvutivõrk. Algasid tõsisemad välissuhted – Katrineholm ja Tranas Rootsis, Piikkiö ja Sauvo Soomes. Eidaperes valmis uus rahvamaja ja natuke hiljem koolimaja. Kehtna asutati FC Flora Jalgpallikool.

1995. a alustati mitme hoone ümberehitusega – Kalbu hooldekodu suure maja ja Ingliste kooli II korruse ehitused. Paraku ei jätkunud raha ja ehitused jäid seisma. Omavalitsus võttis esimest korda laenu – algul 200,0 ja siis veel 315,0 tuhat krooni. Sel aastal oli inflatsioon suurem kui laenuprotsent. 1995.a sai vald oma vapi. Loodi valla spordikool.

1996. a algul oli valla palgal (otseselt ja kaudselt) 342 inimest. Valla sünnipäeval, 14. veebruaril õnnistati valla lipp. Paraku on 2017. a vaja seoses valdade ühinemisega õnnistada juba uue ühinenud valla lipp. 1996. a valmis uus valla arengukava – kolme köiteline. Maakondlikul konkursil tunnustati

see parimaks ja vald sai selle eest rahalise preemia. 1996. a korraldati esimene maakondlik Kontaktmess Kehtnas. Kehtna vallast oli väljas 40 ettevõtet! See oli väga hea saavutus!

1996. a augustist asus vallavanema kohale Kalle Toomet. Uus vallavanem jätkas sealt, kus eelmisel töö pooleli jäi. Kalbu hooldekodu ja Inglise kool said lõpuni ehitatud. Valtu Spordimaja samm-sammult renoveeritud. Uued tegemised tulid omasoodu peale. Mina asusin tööle Rapla maavalitsusse maakonna arendusjuhina, kuid tõelise riigiametnikuna ma end tundma ei saanudki. Omavalitsuste tegemised tundusid ikka olulisemad.

Alates 2006. aastast olen toimetanud jälle omavalitsuste rindel Raplamaa Omavalitsuste Liidu tegevjuhina. Aga mida toob 2018. aasta?

Vabaduse tuules. Esimese omavalitsuse tegemistest Hiiumaal

Tõnu Otsason

vallavanem ja volikogu esimees Pühalepa vallas aastail 1990–1993

Tärgava vabaduse tuuled panid Hiiumaa rahva kihama. Käidi muinsuskaitse päevadel Tartus ja Pärnus, toodi koju saabuva vabaduse sõnumeid. Hoogu andsid IME arutelud, Balti kett ja paljud järgnevad sündmused.

Tahtmine iseseisvumise liikumises kaasa teha levis järjest.

Käinas tõsteti tundmata isikute poolt Luguse kõrgepinge alajaama mastile Eesti sinimustvalge 1988. Jaanipäeval Tornis pääsu luuk oli keevitatud kinni, lipu mahavõtmine oli julgeolekule probleemiks.

Rahva püüe oli saada tagasi oma vabadus ja iseseisvus. Siia kuulus vabaduse sümbol- Eesti Vabariigi trikoloor.

Eesti Vabariigi aastapäeva tähistasime avalikult minu kodukülas Paladel juba 1989. aastal. Palade Rahvamaja saalis kõlas Eesti Vabariigi lipulaul ja peeti kõnesid

1990 oli valda asutavad volikogud Hiiumaal valitud ja saime asuda iseseisva omavalitsuse korraldamisele. 1991. aastal võtsime Pühalepa vallamajas vastu lipu tõstmisega Eesti vabariigi taaskehtestamise puhul koos kohaliku Palade kooli gaidide ja skautidega lipuvalves. Mina lugesin

S. Petöfi luuletuse „Mis sa teed seal, mida paikad.“

Mis sa teed seal, mida paikad?

Minu kuube? Aitab, aitab! Kõlbab katkiseltki teine...

Pigem lipp nüüd õmble, naine!

Meie valla lipp õnnistati Pühalepa kirikus

Käisime oma lipuga solidaarsust avaldamas Jõhvis, Ida Virumaal. Seal asuvad interrindelased tahtsid luua eripiirkonda ja seega Eestit lõhestada. Korruselamus oli barrikadeerunud dessantväelaste rühm Lössenko nimelise juhiga., Laskevalmis sõdurid paiknesid akendel. Meie oma väikse külanõukogu Saporozetsil, millel Hiiumaa Pühalepa nimi, pälvisime tähelepanu. Olime kolm rahvasaadikut Hiiumaalt ja tõime kohale meie volikogu toetuskirja Ida-Virumaale, kui Eesti lahutamatu osale. Andsime kirja üle rajooni administratsioonile. Olime toeks, vestlesime vene demokraatidega, kes olid tulnud Petrogradist, piirasid võitlussalka ja kutsusid neid mõistusele. Tagurpidi pöörajatele ei antud asu.

Jagasime seda ühismeelt.

Taastatava omavalitsusüksuse loomise tingimusteks oli põhjendatud tegevuskava ja valla põhikiri.

Arutasime neid külakoosolekutel. Vahtrepa küla koosolek toimus küla bussipeatuse varjualuses, milleks oli kohandatud vana veoauto kong. Inimeste järg oli ukse taga. Kuulsid ja võtsid elavalt osa siiski.

Üleilmsed hiidlaste päevad 1990. aasta suvel ühendasid meid tões ja usus Hiiumaasse ja hiidlastesse Hiidlased on tragid hakkamasaajad igas maailmajaos. Neid liidab ühine side kodusaarega, austus tema looduse- ja kultuuripärandi vastu Hiiu kultuur ja loodus on tegusad/sobivad turismiks ja väikeettevõtluks.

Riiklik Omavalitsuste Amet kandis hoolt omavalitsusjuhtide koolituse eest. Valdade omavalitsused asutasid Valdu Asutava Liidu. Vinni vallavanem Jüri Hallikalt oli ühtlasi selle liidu juhiks. Veedeti päevi üksteise seltsis et läbi rääkida võimalikke arenguvariante ja teha ettepanekuid seadusandluse tarvis.

1991. aastal olime küpsed arutama valla asutamise dokumente. Kahepäevane palaver toimus Salinõmmes, mereäärses puhkemajas. Osales teadureid ja eksperte Tallinnast ja Tartust, töөрühmi juhendas Lembit Törnpuu, Tallinna Ülikoolist. Kaardistasime looduse, maavarade ja rahvastiku ressurse. Loodusvarade osas oli abiks Kalle Suuroja. Vallavolikogu liikmed ja spetsialistid ning asutuste esindajad jagunesid töөрühmadesse. Töөрühmade teemad olid loodusvarad, maaelu, talud ja suurmajandid, kalandus, tööhõive ja majandus, sotsiaalsfäär, kultuur ja haridus. Kasutasime demograaf Kalev Katuse analüüsi meie valla rahvastiku kasvu võimaluste kohta. Koostasime prognoose kasvu suurendamiseks. 1993. aastal oli meie valla loomulik iive juba positiivne. Ka inimeste soov asuda maale oli märkimisväärne. Majanduse ümberstruktureerimine jättis mõnedki ilma töö ja elukohata.

Mitmetel tekkis uue elu- ja töökoha soov. Kaotasime kohalikke asumis- hувilisi, kuna vallal ei olnud maad, mida selleks pakkuda. 1990ndail esinenud demograafiline kasv vaibus ja optimistlikud prognoosid ei täitunud.

Valla kava sai valmis 1991. Paljundasime seda Hiiumaa rajoonikeskuse adminhoones sel õhtul, kui Venemaa väed ületasid EV piiri. Öhkkond oli närviline. Telefonid huugasid. Olin masenduses. Tallinnas kõitekojas kõitsin siiski kaustad ära ja viisin need Kadriorgu. Jäime ootama edasisi arenguid. Need olid rõõmustavad. Võõrväed lahkusid.

Algasid külakoosolekud valla arengukava ja põhikirja tutvustamiseks.

Vallamaja tegevuses tulime hästi toime sotsiaalsete objektide vallale üle tuleku korraldamisega, nn munitsipaliseerimisega. Vallale jäid kahe elamukeskuse katlamajad, puhta ja musta vee värgid, sovhoosi Suuremõisa korterifond, kaks põhikooli, lasteaed ja söökla, talumuuseum. Suuremõisa Põhikooli tuli laiendada, samuti vajas Suuremõisa asula oma lasteaeda. Valla

majanduslik põhi oli väga nõrk. Munitsipaliseerimise kaudu me ei saanud mingeid majandushooneid inventari või materjalide paigutamiseks ehk väikeettevõtluse toetamiseks. Tegime naaberriikide eeskujul oma jõudude ja väheste vahenditega kommunaalettevõtte ja tehnikaosakonna **Saime** sellega operatiivselt lahendada vanast kommunaalvõrgust tulenevad trasside ja katlamajade avariid, remondid ja uuendused.. Katlamajade üleviimine kohalikele kütustele andis sel hetkel kütmisel kulude kokkuhoidu. Saime kokkuhoidud summadega rahastada ümberehituse ja laienduse projekti endisele külanõukogu hoonele- ühepere puitkilp majale. Pidime saama peaaegu selle eest karistatud sest olime omavalitsiselt muutnud eelarve artikleid. Meile anti siiski andeks. Kuidas me muidu oleks saanud ette võtta kõiki eesiseisvaid tegevusi. Uus vallamaja valmis ja võeti vastu 23. juunil 1993. Avamisel tervitasid koolinoored salmide ja lauluga kõiki vastuvõtjaid.

Valminud majasse tulid meid õnnitlema sõprusvaldade delegatsioonid Soomest ja Rootsist. Saime neilt kingituseks koopiamasina, mida sel palaval maakorralduse ja omandireformi dokumentide suure käibega seotud ajal kibedasti vaja oli.

Uus vallamaja sisaldas kaasaegsed klienditeenindusruumid, tööruumid maakorraldajale, ehitusnõunikule, metsamehele ja raamatupidajale. Siin tegutses sotsiaalnõunik. Kultuurijuhid jäid rahvamajasdesse tegutsema.

Kui 1990, esimene omavalitsuse rakendumise aasta, kulus rohkem väliskoolituste ja nõuannete hankimise peale kõrgkoolide juures meil ja mujal, siis järgmise aasta sisuks sai reformide käivitamine ja valla arengu kavandamine.

Algasid külakoosolekud kavade tutvustamiseks.

Olime saanud tugeva ühiskondliku toe valla ideele. Esimesed vallarahva ühisettevõtmised olid rohke osavõtuga heakorralgud, mis kandusid üle kalmistute korrastamisele. Võtsid osa hiidlased kõikjalt Eestimaalt Veendusime veelkordsaelt kodusaare tõmbejõus.

1991. aasta oktoobris kinnitati valla asutamine ja võisime nüüd toimetada kõiki valla asjaajamise toiminguid. 28. novembril samal aastal võtsime Paladel vastu Kadrioru esindaja, kelleks oli Arnold Rüütel, kes andis Palade koolimajas pidulikult üle vastavad dokumendid. Koos olid volikogu ja valla valitsuse liikmed ja rajooni juhtkond. Pühalepa vald oli oma saarel esimene finišisse jõudnu.

Tekkinud omavalitsuse *ametnikke* ootas lai tööpõld. Hakkasime lahendada Suuremõisa asula probleeme: heakorda, kommunaalmajandust, laste hoidu, kooliruumide suurendamist. Kerema küla saime aidata läbi Asunduskapitali fondi, mis töötas Põllumajandusministeeriumi juures. Piirkond sai elektri, teed, telefonid, ka talude stardituge ja elustus. Küla sädeisik hoolitses et tühjad majad saaks jälle uued elanikud. Veendusime asunduskapitali vaja-

liikkuses, et aidata mahajäänud piirkondi. Kohaliku hariduse võimalusi avardas Kuri huvikooli asutamine. Vald hoidis üleval sööklad, kahte rahvamaja, kolme raamatukogu, talumuuseumi, Hellamaa sööklad, mi hiljem muutus valla sotsiaalabi keskuseks Tekkis oma tehnikaosakond ja võimekus lahendada kokkuhoidlikult ja innovaatseliselt kommunaalmajanduse probleeme. Tulemusena saime eelarves kokkuhoidu ja võisime alustada vana külanõukogu ruumide juurdeehitust. Valla personal koosnes parimaist kohalikest spetsialistidest : arhitekt ehitusnõunikuna arhiiviekspert- ajaloolane, maanõunik, kes tuli üle kolhoosist ja oli koheselt võimeline arhiivandmete teuginevalt tegema kompetentseid maatagastusakte. Osalesime maa- ja omandireformi, samuti uue ehitus- ja planeerimismäärustiku ettevalmistamisel ja rakendamisel. See lõi õigussuhted uues olukorras, kus omaraajatud ehitised ei arvestanud uusi nõudeid. Kolhoosi baasil loodi väikeettevõtete ühendus-Hoiufond. Paraku ei olnud see pikemalt jätkusuutlik. Majandustingimused olid muutunud ja enamik väikeettevõtjaid ei tulnud muutustega toime. Vald osales Valdade Asutavas Liidus ja Linnade Liidu tegevuses. Meil olid partneriteks sõprusvallad Soomes – Merikarvia ja Rootsis Vingaker. Tekkis Hiiu-maa Omavalitsuste Liit. Omavalitsuse Liidu esindajatena tervitasime Heltermaa sadamas saarele tulnud vabariigi presidenti Lennart Meri koos Emmaste vallavanema Aare Ernesega. Sadam oli endise korra järele veel okastraadist ümbritsetud. Pidime tükk aega ootama kuni president maale astus.

Selleaegse praktika põhjal pean ütlema et väikevald oli siinsete olude ja kultuuriga seotud loomulik ajalooline kogum, mis elavdas järsult elanike osavõttu oma elu korraldamisest. Toimusid külakoosolekud, moodustati alalised komisjonid, sealhulgas külade ja maaelu komisjon, kultuurikomisjon. Leian et autonoomia põhimõtted on hea võimalus elanike sülemi uuenduslikuks tegevuseks. Seega olen osavaldadele autonoomia andmise ja eelarvega varustamise poolt. Nägime seda praktikat Kieli Ülikooli omavalitsuste kursusel. Seal olid osavallad, nn „ametid“ oma mõne ametimehe ja eelarvega seismas head elanike heaolu, valla peaeasmärgi tagamisel. Mis on healuks tarvis, saavad kodanikud ise paremini näha ja on seetõttu nõus aktiivselt kaasa aitama. Meie praegustes suurvaldadele ülemineku tingimustes jäävad külakogukondadele tugevad omavalitsuslikud funktsioonid. On tähtis et osavaldade eelarved kajastaksid külakogukondade vajalikke kulusid ja toetaks healu suunatud algatusi. Külakogukonnad meie väikeste külade puhul, võivad tegutseda osavallas mitme külakonna vabatahtliku ühendusena.

Omavalitsuse olemuslik eripära on see, et ta pole loodud väljastpoolt, vaid kujunenud teatud piirkonnas looduslikult ja ajalooliselt ning kultuuriliselt, kaasates selle inimesed ja olud, mineviku ja kultuuri, on kõigi selle piirkonna „lugude“ ja lookandjate põimik ja lähtub eesmärgina piirkonna

inimeste heaolust. Toetan eelolevail omavalitsuste valimistel oma senisevalla inimeste nimekirja. Meil on suures Hiiumaa valla volikogu 23-st kohale võimalik delegeerida 4 saadikut, kes võtavad oma südameasjaks piirkonna inimeste heaolu. tagavad osavalla autonoomia ja selle ülevõlpidamiseks vajaliku eelarve. Omavalitsus kui inimeste sülem, loomulik kooslus, ökosüsteem, mis kuulab paneb tähele ja arvestab kõiki osapooli. Tervise ja heaolu tagavad osavalla / „sülemi“ mõistlik eneseregulatsioon ja osalus.

Maaelu ümberkorraldamise, sealhulgas omavalitsuste reorganiseerimise ohud on:

- autonoomia pisenemine
- sidususe ja koostöö nõrgenemine
- liigne sõltuvus keskustest
- kohtade otsustusvõime vähenemine
- hajasustusalade tühjenemine
- maa ja looduse hoidjate harvenemine.

Võimu ja otsustusõiguse jätkumine kohtadel ei ole meelepärane kesksetele suurtele korporatsioonidele ja nende huvide esindajale, kes näevad selles otsuste vastuvõtmise ja kohtade huvidega arvestamise keerukuse kasvu.

Minu panus Otepää Omavalitsuse ülesehitamisse ja EV poliitikasse, algas 30 aastat tagasi!

Jaanus Raidal

kohaliku ja riigipoliitika edendaja

1987. aastal ilmus IME programm, Isemajandav Eesti. Alternatiivina koostas in IMO-Isemajandava Otepää arengu projekti! Olin siis üliõpilane Tallinna Tehnika Ülikoolis õppides Tööstuse juhtimist ja planeerimist. Idee leidis suurt kajastust tollases Eesti NSV-s nagu ka IME. Otepääl löime initsiatiivgrupi, kes hakkasid IMO idee arengule kaasa aitama. Ideegruppi kuulusid Avo Raid, Jaanus Raidal, Jüri Kork ja Vambola Sipelgas, Aili Miks, Kalju Ruuven ja paljud teised. Leidsin mõttekaaslasi ka üle Eesti. 1988. aastal tutvusin Sulev Läänega ja Sulev Mäeltsemehega, kes samuti toona juurdlesid ja otsisid võimalusi, et kuidas Eestis hakata arendama demokraatiat nii riiklikul kui ka omavalitsuslikul tasandil, et arengud sobituksid glasnosti uuendustega, mida tollal propageeris NSVL-du peasekretär, Mihail Gorbatsov. Ülikoolis olin aktiivne üliõpilane (revolutsionäär). Sai asutatud Juhtide Klubi ja noore juhi kool koos äsja loodud Mainoriga ja Ülo Pärnitsaga. Kaasa aitasid ka KEKI noorspetsialistid eesotsas Andres Saamega ning Tallinna Tehnika Ülikooli Sotsiaalteaduste dekaan Georg Sootla.

Elu oli toona pingeline ja väga sündmuste rohke nii ülikoolis kui Otepääl. Toimusid rahva koosolekud ning suured arutelud!

Kodanike komiteede asutamine ja Eesti kongressi valimised. 1990 jaanuar-veebbruar asutati ja registreeriti Otepääl Eestis esimesena Otepää kaitseliidu kompanii, Kõigil noortel kes ei soovinud nõukogude armees teenida oli võimalus osaleda Otepääl tööteenistuses. 1989 toimusid sügisel Eesti NSV-s esimesed pooldemokraatlikud valimised kus kandidaate ei esitanud ainult EKP vaid said ka kodanikud esitada oma kandidaate, olin toona 25-aastane ning osalesin valimistel. Mind valitigi otse ülikooli pingilt, Otepää RSN täitevkomitee nõukogusse, suurete hääle hulgaga.

Peale seda tehti mulle ettepanek, et kandideeriksin Otepää RSN täitevkomitee esimeheks. Mind valitigi ära. Peale seda võtsime vastu koheselt korraldused ja nimetasime Otepää RSN Täitevkomitee ümber Otepää Linnavalitsuseks ja nõukogu Otepää volikoguks ning RSN täitevkomitee esimees nimetati linnapeaks kes oli algselt niivolikogu esimees kui linnavalitsuse juht, hiljem lahutasime võimutasandid ja valisime volikogu esimeheks kalev

Merisalu. Koheselt kui olin saanud linnapeaks, andsin korralduse ENSV lipp vahetada sinimustvalge lipu vastu välja!

Peale neid aktsioone toimusid suured emotsionaalsed puhangud ja reaktsioonid võimukoridorides. Oli hulk pooldajaid aga ka palju vastaseid, kes kritiseerisid ja manasid, see poisike küll kaua vastu ei pea ja küll ta kolme kuu pärast maha võetakse.

Taaselustati Otepää Teataja, toimetaja Aili Miks. Tähtis oli, et otepäälased oleksid kursis kõigi sündmuste ja uudistega. Otepää elu arenes tormiliselt edasi. Hakkasime oma eelarvet tegema ja otsima võimukoridorides toetust, et meile antaks üle ülesandeid mida saaks Otepää ise kohapeal ära korraldada. Näiteks oli toonane plaanikomitee valmis andma meile ettevõtete registri, et registreerida uusi ettevõtteid mitte ainult Tallinnas vaid ka lõuna Eestis Otepääl.

Ühe aasta jooksul registreerisime 1500 ettevõtet! Esmalt Valga RSN täitevkomiteelt ülesannete ülevõtmine siis ka riigi asutustest ja ministereeriumitelt. Poole aasta pärast oli juba Otepää linnavalitsuse eelarve 500 000 rubla. Aasta pärast 1 000 000 rubla. Alguses vaid 20 000 rubla minu palk ja linna-sekretäri Tedre Eha oma. Otepääl hakkas hulk külalisi käima nii Eestist kui väljastpoolt. Kõiki huvitas mis Otepääl teoksil ja samas ka kogemusi vahetada. Otepää arendas ka palju välissuhteid ning sõprussidemeid Soomega, Rootsiga, Saksamaaga, Norraga, Taaniga jne. Nimekamad külalised Otepääl olid Dalai-Lama, Otto von Habsburg oma printsiga, Aleksander Zahharov jne.

1990. aastal asutati Otepääl ülemaailmne esindamata rahvaste organisatsioon koostöös Hollandi ja Linnart Mälliga, ERO! kuhu kuulusid ka NSV Liidu rahvaste esindused.

1990. aasta suvel korraldati Otepääl äsja moodustatud Linnade liidu volikogu ja ka asutamiskoosolek, kus arutati ühiselt järgnevaid tegevusi mida võiks ja peaks ära tegema omavalitsuste tugevdamise nimel. Üritustel osalesid riigiminister Raivo Vare, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Toomas Mendelson, Tartu linnapea jne. Kui 1991. aastal augustis toimus riigipöörde katse siis tormati minu kabinetti ja öeldi mina olevat esimene keda ära küüditatakse!

1992 toimusid esimesed riigikogu valimised,, osalesin ja sain pooleteistkordse mandaadi ning minust sai 7. koosseisu riigikogu liige!

Kohe esimesel avaistungil andsin vastvalitud riigikogu juhatasele eesotsas Ülo Nugisega üle Haldusreformi teesid, Eesti vabariigis läbiviimiseks!

Minu filosoofia oli Eesti tuleb peapealt jalgadele panna ehk Eesti ilma tugevate omavalitsusteta ei ole haldussuutlik ning tuleb läbi viia haldusterrioriaalne reform kus Eesti riigis oleks 69–100 linna ja valda või kihelkonda!

Täna nüüd juba 25 aastat hiljem käibki haldusreform ja moodustunud on 79 omavalitsust, valda ja Linna(tuleb täpsustada)?

1992 sügisel valiti mind maaelu ja regionaal poliitika komisjoni esimeheks. Hakkasime ette valmistama kohaliku omavalitsuse korralduse seadust ning riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarve vahekorra seadust ja teisi seaduslikke akte mis tuli riigikogul vastu võtta, et panna seaduslikult toimima kohalikud omavalitsused. Toimusid nii riigikogu kui ühiskondlikul tasandil suured arutelud, mis ülesandeid hakkavad täitma kohalikud omavalitsused ja mida riik! Minu pakutud kiiret haldusterritoriaalset reformi läbiviimist valitsus toona ei toetanud, leiti, et otstarbekam on minna *step by step*. Nime-tame kohalikud külanõukogud valdadeks ja liites sovhoosid ning kolhoosid omavahel, nimetades neid valdadeks ja eks siis hiljem näeb.

1993. aasta veebruaris-märtsis külastasin USA valitsuse kutsel Ameerika Ühendriikide valitsusasutusi ja väliseestlaste kogukonda kus tutvustasin Eestis toimuvaid arenguid kui ka Eesti välispoliitilisi suundi. Tugeva toetuse sain just haldusreformi osas kus kiideti et Eesti tahab nõukogude aegset juhtimismudelit muuta demokraatlikuks ning euroopalikuks! Rahvusvaheline arenguamet oli isegi valmis andma toetust haldusreformi läbiviimiseks ning tagastamata abi kuni 10 000 000 \$! Millest toonane valitsus loobus?

Täna olles Otepää valla Volikogu aseesimees ja Otepää haldusreformi komisjoni esimees, oleme sõlminud ühinemisleppe Otepää, Sangaste ja Pukaga ning Palupera vald andis üle 7 küla Otepää vallale. Otepääl elab tänase päeva seisuga 6850 vallakodanikku!

Haldusterritoriaalse riigireformi arutelu Eesti riigis, kulges teostuseni 25 aastat!

Hooliv Harku vald

Kaupo Rätsep

Harku vallavanem

Sisetülidest tulenevalt kaotas Reformierakond 2007. aasta sügisel Harku vallas võimu ja pikki aastaid opositsioonis olnud IRL-il avanes võimalus Harku vallas võimu teostada. Ettenägematu võimalus tõi endaga kaasa aga ootamatu olukorra, kus IRL-il polnud kohe vallavanema kandidaati. Mulle tehti küll juba siis ettepanek asuda vallavanema ametikohale, kuid ma loobusin, sest ei olnud kunagi soovinud ega unistanud poliitilisest ametikohast. Püüdsime leida vallavanema kandidaati ka väljastpoolt oma inimesi ja põhimõttelise nõusoleku kandideerida Harku vallavanema kohale andis toonane Viimsi valla abivallavanem Jan Trei. Mõistes aga, et tulevane koalitsioon saab olema väga habras, Jan Trei loobus.

Volikogu istungini oli jäänud üks nädal ja IRL-il puudus endiselt vallavanema kandidaat. Mulle tehti uus ettepanek asuda vallavanema kohale. Seekord jäin nõusse ja leppisime kokku, et olen ametis vähemalt kuni 2009. aasta sügiseste valimiseni. Tänapäevaks on sellest möödunud ligi 10 aastat, olen endiselt Harku vallavanem ja ukse ees on 2017. aasta kohalikud valimised.

Toona, kui mind 2017. aasta 20. detsembril valiti Harku vallavanemaks, olin ma 30-aastane ja ega mul väga põhjalikku arusaama ühest omavalitsuse juhtimisest ei olnud. Küll aga olid mul kaks olulist teadmist. Esiteks olin kindel, et Harku vald on väärtuslik elukeskkond, kus soovitakse elada ja kuhu soovitakse elama kolida. Kasvava omavalitsusena tulid uute elanikena Harku valda peamiselt noored, mis tähendas, et suured väljakutsed olid piisavate lasteaedade ja koolide rajamisel. Teine oluline teadmine oli, et vallavanem ei saa olla iga valdkonna spetsialist ja et Harku vald vajab häid spetsialiste, kes oma teadmiste ja kogemustega sooviksid ja tahaksid anda endast parim valla eluolu edendamisel.

Olulisemad meenutused 10 aastast, mil mul on olnud au juhtida Harku valda

Olles olnud ligi 10 aastat Harku vallavanem, on sellesse perioodi jäänud väga palju sündmusi. Sündmusi, mis on pakkunud palju rõõmu kui ka sündmusi, mis on teinud murelikuks ja pannud elu üle järele mõtlema.

Olles aga loomult optimistlik, meenutan vaid eredaid ja positiivseid sündmusi ning kordaminekuid.

Peale esimest aastat vallavanemaks olemist, sain kogeda oma ametiaja ühte meeldejävvamat sündmust – umbusaldushäätetus vallavanemale. Selles oli palju emotsiooni ja kirge. Kuna peamiselt leidsid kõik need tulised emotsioonid aset enne volikogus toimunud umbusaldust, siis umbusaldushäätetus volikogus väljendus vaid mõne umbusalduse toetajaga ja isegi umbusalduse algataja ja eestvedaja loobus vallavanema umbusalduse poolt hääletamast. Sündmus iseenesest ei ole ju midagi erilist, kuid olles toona alles esimest aastat noore vallavanemana ametis, jättis kogu sündmuste ahel unustamatu jälje minu mällu. Lisaks õpetas see tundma ja hindama inimesi enda ümber, millest hilisemas töös on väga palju kasu olnud.

Üheks suureks väljakutseks omavalitsusjuhina on olnud vallavalitsuse kui organisatsiooni arendamine. Volikogus võivad ju tublid rahvasaadikud olla ja hoolimata ka sellest, kui pädev on vallavanem, on määrava tähtsusega vallaametnikud; valla lasteaedade, koolide ja teiste valla allasutuste töötajad ehk inimesed, kelle igapäevasest tööst sõltub meie valla elanike heaolu ja rahulolu.

Vallavalitsuses kui organisatsioonis on 10 aasta jooksul toimunud väga suured muutused. Need on toimunud personali osas, need on toimunud ametnike mõttelaadis ja suhtumisest valla kodanikesse jne. Kõik need muutused on aidanud kaasa valla arengule ja andnud kindlust minna vastu igale väljakutsele, mis ühte omavalitsust ees võib oodata.

Kõige eelnenu juures ja kõikide muude suuremate ja väiksemate saavutuste ning kordaminekute juures on kõige suurem ja ambitsioonikam väljakutse olnud Harku valla koolivõrgu korrastamine ja välja arendamine. Täna elab Harku vallas veidi üle 14 000 inimese. Peaaegu pooled Harku valla elanikest, olgu siis kas siis lapsena või vanemana, on seotud Harku valla haridusvõrguga.

Lisaks eelnevale seisneb kooli- ja lasteaiavõrgu olulisus selles, et Harku vald on peamiselt just elukeskkond, sest enamuse valla elanikest käib tööalane Tallinnas või pealinna lähiumbruses. Elukeskkonnas aga soovitakse, et lisaks kaunile loodusele ja puhtale joogiveele, oleks lastel võimalus käia kodulähedases lasteaias ja kodulähedases koolis ja kus kõige juures ei puuduks ka mitmekülgset vabaaja veetmise võimalused.

Lasteaedadega oldi juba enne minu ametiaja algust tehtud tublisti tööd. Loogilise jätkuna varasemalt avatud lasteaedadele sai viimane kuuerühmaline lasteaed avatud 2011. aastal Harkujärvel.

Nagu öeldud oli suur väljakutse just koolivõrgu korrastamises ja arendamises. Koolivõrgu korrastamise plaanidega alustasime 2010. aastal, mil sündis ka rekordarv lapsi ehk 260 last. Sündide arv oli selgeks märgiks, et

kui tahame kõigile lastele pakkuda võimalust minna esimesse klassi, siis koolivõrgu arendamisega tuleb koheselt alustada.

Uued kodulähedased kuueklassilised koolid sai avatud 2013. aastal Väana-Jõesuus ja 2014. aastal Murastes. Väike ärev seik oli Väana-Jõesuu kooli koolitusloaga, mille väljastamise kuupäev oli sama päev, kui koolis toimus esimene avaaktus.

Harkujärve koolile oli vald sunnitud ostma uue hoone, kuna vana tuli õigusjärglasele tagastada. Ostetud sai vana Harkujärve peokeskus, mis sai koolitarbeks ümberehitatud. Nüüd, 2017. aasta talvel peaks Harkujärve kool saama suure juurdeehituse, mille tulemusel tekivad kõigile sealsetele õpilastele avarad ja õpiedukust igati soosivad ruumivõimalused. Lisaks sai 2015. aastal Norra riigi kaasabil täielikult restaureeritud Väana Mõisakool.

Väljakutsena seisab ees veel Tabasallu uue 1–6-klassilise põhikooli rajamine.

Rõhk ei ole olnud lihtsalt koolimajade ehitamises, vaid suur ja oluline rõhuasetus on olnud ka muutuval õpikäsitlusel.

Kogu eelnevalt kirjeldatud tegevus, nägemus kodulähedastest koolidest ning põhjalik visioon tugeva progümnaasiumi ehk 7.–9. klassi kooliosa eraldi rajamine Tabasallu, päädis riigi ja valla vahelise kokkuleppega rajada Tabasallu riigigümnaasium, mis on suur tunnustus Harku valla senistele tõsistele pingutustele.

Riigigümnaasiumi rajamise kokkuleppe haridus- ja teadusministeeriumiga sõlmiti 2. novembril 2016. aastal ja kokkuleppe kohaselt peaks riigigümnaasium avama oma ukse Tabasalus hiljemalt 2020. aastal.

See kõik on loonud eeldused, et juba lähiaastatel on Tabasalus valminud kompaktne ja uut õpikäsitlust soosiv hariduslinnak.

Ma olen veendunud, et just kodulähedased ilusad lasteaiad ja koolid ning nendes pakutav hea haridus, lisaks mitmekülgsed võimalused vabaaja veetmiseks ning hea tasakaal valla looduskauniduse hoidmise ja kaasaegse taristu loomisel, on need põhjused, mis paneb inimesi Harku valla elukeskkonda hindama ja soovima siia elama tulla.

Meenutus kohaliku omavalitsuse taastamisest Võru linnas

Enn Tupp

Meie taasiseseisvumise ajaloo on algusi või ajavahemikke, mille kirjeldamist võiks alustada nagu jõululugu Uues Testamendis: „See juhtus siis kui keiser Augustus andis käsu... „

Niisiis, see juhtus siis kui Gorbatšovi uutmispoliitika hakkas Eestis esimesi tõsiseid vilju kandma. Üks neist viljakandvaist piirkondadest oli Võrumaa (rajoon) oma noortekolonni ja maastikuliselt kõrgeima lipuvardaga, kuhu sinimustvalge lehvima panna.

1988. aastal oli mind valitud Võrumaa rahvarinde eestseisuse juhiks ja sealt 1989. aasta kevadtalvel, kui rahvarinne kohaliku võimu tegevust nii linnas kui maal ägedasti kritiseerima hakkas, esitati mind Võru linna RSN Täitevkomitee esimehe kandidaadiks.

Valimised pidi toimuma alles sügisel, kuid arvestades, et täitevvõimu tegevust määras ikkagi veel kompartei komitee või täpsemini selle büroo, otsustas viimane survele järele anda ja korraldada minu jaoks linnanõukogu liikme staatuse saamiseks erakorralised valimised. Nii need 1989. aprillis toimusid ning järgmisel päeval valis linnanõukogu mind esimeheks või teisiõnu linnapeaks.

Nõukogu liikmeid oli tänaste volikogudega võrreldes vähemalt 3–4 korda rohkem – vist 79, ja esimesel istungil tegin ettepaneku, et käskivate verbidega algavate lõikudega nõukogu otsuste vastuvõtmise asemel, läheme ja koristame ning korrastame parem Kreutzwaldi parki.

Tulemas oli 1. mai, mis nõukogude traditsiooni jätkudes oleks pidanud tipnema töötajate demonstratsiooniga ja selle kohta päriti minult taas telefonis parteikomitee poolt aru. Teatasin kohalikus lehes, et 1. mail peab linnapea keskväljakul kõne ning soovijail on võimalus seda kuulama tulla, mille peale nõuti parteikomiteest minu kõne teksti. Minu vastus: „Teksti pole, räägin peast!“ Seepeale suunati minust enne kõnet pidama rajooni RSN TK esimees Elmar Tiit juba kooskõlastatud kõne tekstiga. Tulemus päädis tema kõne järgse vaikusega ja minu jutu järel marulise aplausiga. Rääkisin KOVi praktilisest olematusest ning nõudest vabade valimiste ja omavalitsuse tõepärase eelarvete järele ning viimaks soovisin lastele kooliaasta edukat lõppu.

Samal suvel moodustati ÜN Presiidiumi juurde administratiivreformi komisjon, mille koosseisus oli au osaleda ja täna võib öelda, et ehkki KOV-id

said põhiseaduse kehtestamisega oma seadused, mis on päris hästi toiminud, siis reformid on jätkunud tänaseni.

1989. aasta sügisel peaaegu sama ajal kui tänavu, toimusid KOVi-de esimesed vabad valimised! Uus volikogu valiti, kui mu mälu ei peta 19-liikmeline (praegu 21) ja volikogu valis mind nüüd juba kõiki demokraatia reegleid aluseks võttes linnapeaks. Vabad valimised ja tõeline nimetus ei tähendanud veel midagi, tõelise linnajuhtimise võimekuseni oli veel pikk tee, see sai alguse alles pärast iseseisvuse taastamist ehk nagu inglased ütlevad: *impossible takes time*.

Minu ametiajal sai Võru endale sõpruslinnad Soomes ja Rootsis ning suurematest probleemidest, mis õnnestus päris edukalt kraavitamisega lahendada oli liigvee äravool ehk siis linna taaskordne uputamine, mida Tamula Vanake iga aasta-dekaadi jooksul kord korraldab.

1990. aasta märtsis osutasin valituks ülemnõukokku ja nende valimiste toimumise ajast on meelde jäänud päris mitmete linnakodanike sõnad – minuga tänaval kohtudes võtsid nõõbist kinni ja ütlesid: „Mina sinu poolt ei hääletanud, sest ma ei tahtnud, et sa meie linnapea kohalt lahkud!“ Rahun tasin neid sõnadega: „Ära muretse, sügisel kui Eesti Vabariigi taastanud oleme, tulen tagasi!“

Oleks läinud küll, aga elu tegi omad korrektiivid.

Täna, et minult see mälestuslugu telliti!

Meenutus

Jüri Saar

1990–1991 Saare Maavalitsuses maasekretär

1992–2003 Saare maavanem

2003–2007 X Riigikogu liige

23. aprillil 2007 valiti Kihelkonna vallavanemaks

Alates novembrist 2009 Pihla vallavanem

Eesti omavalitsuste taasloomisel kujunes otsustavaks aastaks 1989, kui 8. augustil võeti vastu Ülemnõukogu otsus, millega sätestati, et Eesti NSV-s tuleb aastatel 1990–1994 viia läbi haldusreform. Moskva sündmusteni oli siis veel kaks aastat aega. Teise tasandi omavalitsustena asusid 1. jaanuarist 1990 tööle maavolikogud ja -valitsused, millega rajoonide asemel loodi maakondlik juhtimise tasand. Saarlaste jaoks oli sellel sündmusel lisaks sisulisele ka eetiline aspekt. Lõpuks ometi saadi lahti Kingissepa rajoonist. Maavalitsuses ja tol ajal veel külanõukogudes alustati ettevalmistustega esmatasandi kohaliku omavalitsuse ehk valla ja linna staatuse taotlemiseks. Seadus nägi ette valla arengukava ja põhimääruse koostamise. Nende dokumentide väljatöötamise ja arutluste protsess viis omavalisusliku elukorralduse mõtte jõudmiseni küladesse ja tulevastesse valdadesse. Samas oli raske leida ja kaasata aktiivseid inimesi, sest kahe põlvkonna pikkune omavalitsuse kogemusteta periood oli jätnud oma jälje. Seni maakonna tasandil täidetud funktsioonide üleandmine esmatasandile tekitas kaheseid probleeme. Aktiivsemad külanõukogu esimehed soovisid kiiremini kõigegea tegelema hakata kui see võimalik oli, laisemad hiilisid kõrvale ja levisid kuuldusi, et maavalitsus takistab nende tegutsemist. Eks analoogne suhtumine valitses ka arengukavade ja põhimääruste ettevalmistamisel. Kuressaare linnapea Taivo Lõuk ja Muhu vallavanem Jüri Rääm panid aga oma meeskonnad tööle ja saavutasid ka hea tulemuse. Ega eeskuju ja kogemusi kuskilt võtta ei olnud. Tegutseda tuli katse-eksimise meetodil. Julgetel küsijatel oli võimalik abi saada vabariiklikult ekspertkomisjonilt. Hilisemad tegijad võtsid eeskujuks esimesed. Teerajajatel tuli kõik ise välja mõelda ja kirja panna. Siit ka esimeste puhul väga erinevad stiilid. Muhu arengukava tekst oli jutustavam ja ilukirjanduslikum. Tunda oli arendusnõunik Bruno Pao stiili. Kuressaare kasutas abilistena konsultante, mistõttu tekst oli konkreetsem aga kantseliitlikum. Mõlemate sisu oli aga piisavalt hea, et jõuda esimestena ekspertkomisjoni ja sealt edasi Ülemnõukogu Presiidiumisse. Tegijaid oli ka mujal ja konkurents oli

kõva. Eriti on meelde jäänud noored vihased mehed: Otepää linnaeapea Jaanus Raidal ja Vinni vallavanem Jüri Allikalt. Indu andis tegijatele ka teadmine, et esimesed omavalitsused saavad kingituseks sõiduauto ostuloa. See oli tol ajal väga suur auhind.

Ja juhtuski nii, et 25. septembril 1990. a arutati Ülemnõukogu Presiidiumis Kuressaare linnale ja Muhu vallale omavalitsusliku staatuse andmist. Mul oli õnn osaleda koos taotlejatega Kadriorus. Rõõm, mis seal vallandus on kirjeldamatu. Lühidalt öeldes väljendus see sõnades „Tegime ära“. Jüri Rääim avaldas arvamust, et vastuvõetud dokumendil on Muhu rahva jaoks sama tähtsus kui kunagise Koguva küla vabaduskirjal. Rahvapidustused, mis toimusid mõne päeva pärast Muhus ja Kuressaares olid osavõturohked. Paljudele linnaelanikele kinnistus alles nüüd teadmine, et Kingissepast on lõplikult saanud Kuressaare. Muhus osales ainuke sel ajal elanud ennesõjaaegse vallavolikogu liige, kes kinnitas vallamaja seinale uue sildi. Emotsiooni suurus näitab traagiline sündmus samal õhtul, kui 88-aastane Jaan Pauts suri.

Tänaeni on õhus küsimus: miks Muhu ja Kuressaare olid esimesed? Kahtlustatakse Arnold Rüütli päritolu, ekspertkomisjoni saare lembust ja on veel muid vandenõu teooriaid. Arvan, et tegelikuks põhjuseks oli mõlema omavalitsusjuhi suur soov tõestada, et olude sunnil nomenklatuursetel ametikohtadel töötamine ei kõigutanud nende eestimeelsust. Esimesel andsid nad oma panuse kohaliku kogukonna arenguks, mis paari aasta pärast viis Eesti Vabariigi taassünnini.

Omavalitsuse teele liikumisest!

Väino Sassi

Rapla linnapea

Eesti Linnade Liidu esimees aastal 1992

Nii see siis algas kaheksakümnendate lõpus, igas tolleaegses rajoonis omal moel täitevkomiteest omavalitsus üksuseks saamine. Sai tugineda nendele inimestele, kes meil olid parasjagu toimetamas ja näitasid üles soovi saada kohalik elukorraldus kogukonna juhtida.

Niisuguste muudatuste tekitamine oli ikkagi kokkuvõttes katse ja eksimiste tee. Külanõukogudes ja alevites polnud ei raha ega inimesi kiireks liikumiseks omavalitsusliku elukorralduse poole. Kogukond ja tolleaegsed juhid arendasid seda teed omavalitsuse poole tuginedes ajaloole, ja suuresti Soome ja Rootsi riigi omavalitsuste ja nende liitude tegevusele. Oli neil ju väljakujunenud mitmeparteiline ühiskond ja huvigrupid tegutsesid läbimõeldult ja programmiliselt.

Meie oli teada ainult kuidas asjad olid seni olnud ja toimunud, kogukonnas puudus poliitiline kultuur ja ka see tahtis arendamist.

Kohaliku omavalitsus loomine oli protsess, mida riik proovis juhtida oma parima äranägemise järgi ja ilmavalgust nägid mitmed normdokumendid ühiskonna elukorralduse reguleerimiseks kohalikul tasandil. Tuli asuda teele, üle „kivide ja kändude“ uue elukorralduse poole. Rapla Rajoonis oli olemas Pirgu arenduskeskus ja seal töötavate inimest teadmiste potentsiaal aitas saada ühele poole arengukavade tekitamisega. Viimased olid olemasoleva olukorra peegeldus tuleviku suunal ja riigi kujunemise protsessi kiirendavad. Sellel protsessil oli üks väga oluline komponent, püüti iga hinna eest kaasata kogukonda kaasa mõtlema ja arutama.

Tekkis olukord, kus uute omavalitsuste võimekus olla väärline partner Eesti riigi arendamisel oli silmnähtavalt puudulik ja oli aeg küps võtta ette omavalitsusliitude loomine. Meil oli ikka kombeks kohe mitu liitu korraga. Eesti NSV valitsus võttis 1. märtsil 1990. a vastu määruse Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu taastamise kohta.

Tekkis poliitilisele areenile veel Eesti Valdu Asutav Liit.

See olukord aitas kaasa kohalike omavalitsuste arengu uue etappi.

Väga kiirelt taastati Eesti Linnade Liit. Aluseks võeti 1926. aasta põhikirjiga 30.–31. mail ennistati Käärikul Eesti Linnade Liidu tegevus. Võimalused olla tegelikult parem partner riigile omavalitsuse arendamisel ja teisalt saada

paremini levitada omavahel kohaliku elu ja kogukonna aktiivsuse edendamise kogemusi.

Täna, 2017. aastal võib võtta ette Eesti Linnade Liidu pöördumise Eesti Vabariigi Riigikogu ja valitsuse poole 9. oktoobrist 1992. Vaatamata meie riigi edukale edenemisele on haldusreformi teema ja ülesannete ja eelarve jaotus omavalitsuse ja riigi vahel oluline teema ja endiselt aktuaalne.

Seda tuleb hinnata kui riigi arengu olulist osa ja protsessi parema kogukonna teenimise suunas. Poolte vahelises tööjaotuses on endiselt tähtis, et kõik ühiskonnale vajalikud tegevused on korraldatud ja kodanikud teavad mida ja kellelt on oodata.

Eesti haldusreformist eile, täna ja homme. Kohila ja Kuusalu ning Kose valla võrdluses aastatel 2013–2016

Uno Silberg

2004–2008 Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevdirektor

2006–... Euroopa Liidu Regioonide Komitee Eesti delegatsiooni liige

2004–2006 Euroopa Liidu Regioonide Komitee asendusliige

Kohalike omavalitsuste vabatahtlik liitumine või ka liitmine haldusreformi tulemusena on toimunud Eestis läbi mitme aastakümne.

Käesolevas artiklis on antud valikuline ülevaade Kohila (2002), Kuusalu (2005) ja Kose (2013) ühinemiste ja liitumiste tulemustest. Tegemist on Tallinna suhtes nn hõberingi omavalitsustega ning võrreldud on 2013. aasta lõpu seisuga 2016. aasta algusega.

Eraldi on välja toodud Kose valla küsitluse elanike tulemused ja finants-suutlikkus peale ühinemist ning lõpetuseks on antud mõned soovitused ja tehtud järeldused edaspidiseks.

Valik omavalitsuste ühinemisi ja liitumisi 2002, 2005 ja 2013

Kohila valla (alev) ja Kohila valla osa ühinemisel moodustus *Kohila vald* (VV määrus 11.07.2002, nr 227).

Kuusalu valla ja Loksa valla ühinemise tulemusena moodustus Harju maakonnas valla territooriumiga 707,9 km² ja 6739 elanikuga *Kuusalu vald* – VV 30.06.2005 määrus nr 152 „Kuusalu valla ja Loksa valla haldusterritoriaalse korralduse ja sellega on seonduvalt Vabariigi Valitsuse määruste muutmine“ (RT I 2005, 38, 305).

Vabariigi Valitsuse 27.06.2013 määruse nr 107 alusel liitusid Harju- maal Kose vald ja Kõue vald ja moodustus 7314 elaniku ning 532,84 km² suuruse pindalaga uus omavalitsusüksus *Kose vald*.

Tallinna suhtes nn hõberingi omavalitsuste rahva arv peale liitumist oli ligikaudu 7000 (vt joonis 1). Nende kaugus Tallinnast jäi 30–40 kilomeetri kaugusele. Kõige suurema pindalaga oli Kuusalu vald 709,46 km², Kose vald 532,85 km² ja Kohila 230,2 km².

Liitumised kolmes vallas ei ole toonud kaasa elanike arvu suurenemist. Pigem on elanike arvu muutunud 2013 võrreldes 2016 kõikides valdades negatiivseks, jäädes 0,76 ja 2,50 % vahele (vt tabel 1).

Tabel 1. Elanike arvu muutus Kose, Kohila ja Kuusalu vallas 2013-2016*

KOV	pindala km ²	elanike arv 2013	2013 elanikke/ km ² kohta	elanikke 2016	2016 elanikke/ km ² kohta	Muutus %
Kõue vald	295	1 589	5,4			
Kose vald	237	5 725	24,2			
Kose kokku	532,8	7314	13,7	7161	13,4	-2,09
Kohila	230,2	6 950	30,2	6897	30,0	-0,76
Kuusalu	709,5	6 766	9,6	6597	9,3	-2,50

* 2013. aasta lõpu ja 2016. aasta alguse andmed

Aastatel 2013 võrreldes aastaga 2016 on tööeline elanikkond vanuses 19–64 ja rahvaarv kokku kõigis kolmes vallas vähenenud (vt tabel 2). Kuusalu vallas oli tööelisi vähem 241 ja kokku 169, Kose vallas vastavalt 212 ja 153 ning Kohila vallas 152 ja 53.

Tulumaksu laekumine on aastatel 2013 võrreldes aastaga 2016 kolmes vallas suurenenud, vastavalt kõige enam Kohila vallas (27,35%), Kose (23,16%) ja Kuusalu (20,83%).

Tabel 2. Tööeliste ja tulumaksu muutus Kose, Kohila ja Kuusalu vallas 2013 ja 2016

		Lapsed 0–6	Lapsed 7–18	Tööelised 19–64	Vanurid 65–...	Rahvaarv KOKKU	Tulumaks	Tulumaks elaniku kohta	Tulumaksu muutuse %
Kose	2016	638	951	4 375	1 197	7 161	4 976 000	695	
Kohila	2016	589	971	4 314	1 023	6 897	5 179 000	751	
Kuusalu	2016	525	872	4 029	1 171	6 597	4 600 000	697	
Kose	2013	501	749	3 567	908	5 725	3 238 995	566	
Kõue	2013	129	184	1 020	256	1 589	877 000	552	
Kose kokku	2013	630	933	4587	1164	7314	4 126 516	564	
Kohila	2013	657	886	4 466	941	6 950	4 097 944	590	
Kuusalu	2013	582	818	4 270	1 096	6 766	3 904 460	577	

Muutus Kose		8	18	-212	33	-153	849 484	131	23,16
Muutus Kohila		-68	85	-152	82	-53	1 081 056	161	27,35
Muutus Kuusalu		-57	54	-241	75	-169	695 540	120	20,83

Allikas: Rahandusministeerium 2016 (<http://www.fin.ee/finantsulevaated>)

Omavalitsuste liitumine kolmes vallas ei ole toonud kaasa valitsemiskulude olulist vähenemist. Valitsemiskulud on üldjoontes jäänud samaks (vt tabel 3). Kose valla kasv on olnud väiksem võrreldes teistega, aga on toimunud spetsialiseerumine (tööle võeti volikogu sekretär, kultuurinõunik, abivallavanem, järelevalve spetsialist).

Tabel 3. Valitsemiskulude muutus 2013 ja 2016

	Kose			Kuusalu			Kohila		
	2016	Muutus 2013	%	2016	Muutus 2013	%	2016	Muutus 2013	%
Vallavolikogu	41 494	2 127	5,4	50 900	5 000	10,9	45 343	16 832	59,0
Vallavalitsus	675 735	43 986	7,0	1 135 510	763 029	204,9	367 907	71 896	24,3
Reservfond	20 000	20 000		67 470	59 742		76 380	67 273	

Allikas: Rahandusministeerium 2016

Üldiste finantskulude muutused on erinevate omavalitsuste lõikes erinevad ja vajavad täpsemat analüüsi, mis on ühe või teise numbriga tegelik sisu (vt tabel 4).

Tabel 4. Üldiste finantskulude muutus 2013 ja 2016

	Kose			Kuusalu			Kohila		
	2016	Muutus 2013	%	2016	Muutus 2013	%	2016	Muutus 2013	%
Võlakohustused	2 553 696	-613 320	-19,4	3 568 055	325 821	10,0	2 676 675	-323 826	-10,8

Tööjõukulud	-4 785 229	-1 166 949	32,3	-4 439 053	-1 256 531	39,5	-4 196 118	-1 037 824	32,9
Majandamis- kulud	-2 578 638	-478 921	22,8	-2 384 468	-91 131	4,0	-2 479 390	-247 971	11,1
Muud kulud	-20 600	320 050	-94,0	-94 720	-59 142	166,2	-77 380	-67 273	665,6

Allikas: Rahandusministeerium 2016

Kose ja Kõue valla liitumine 2013

Kose ja Kõue valla liitumine Kose vallaks toimus 2013. aasta valimiste järgselt. Eelnevalt korraldasid Kose ja Kõue vallad elanike küsitlused 16.–18. novembril 2012.

Elanike küsitluse tulemused olid järgmised:

Kose vald

- Hääleõiguslike kodanike arv: 4477
- Küsitlusest võttis osa: 219 inimest 4,89 %
- Ühinemise poolt: 170 inimest 77,63 %
- Ühinemise vastu: 48 inimest 21,92 %

Kõue vald

- Hääleõiguslike kodanike arv: 1315
- Küsitlusest võttis osa: 464 inimest 35,3%
- Ühinemise poolt: 258 inimest 55,6 %
- Ühinemise vastu: 204 inimest 43,9 %

Rohkem inimesi osales küsitluses Kõue valla poole (35%), Kose poolelt oli osavõtt tagasihoidlik (alla 5%). Vaatamata vähesele osalusele otsustasid mõlema valla volikogud liitumise kasuks. Kose ja Kõue valla liitumine Kose vallaks toimus 2013. aasta valimiste järgselt.

Kose vallale riigi poolt makstud liitumistoetuse kasutus

Ühinejate kokkuleppe kohaselt jagati liitumistoetus summas 430 800 eurot (50 eurot elaniku kohta) alljärgnevalt:

1. Investeeringud Kose kokku 280 800 eurot (sh koondamistasud 23 630 eurot).
2. Investeeringud Kõue kokku 150 000 eurot (sh koondamistasud 19 370 eurot).

Kose valla finantssuutlikkuses peale ühinemist.

Põhitegevuse tulem oli varasemalt ja jäi ka edasi positiivseks. Mõninal määral paranesid likviidsus-näitajad (likviidsus kordades 1,1, varasemalt 0,9), vähenes kohustuste osakaal varadest (%-des 15,9, varasem 17,0). Võrdluses kasutatud näitajad 2014 vs. 2013.

Tegevuskulude proportsioonis kahe aasta lõikes muutusid tööjõukulud (kulu – kasv +3%) majandamiskulude osatähtsuse vähenemise arvelt.

Suurim muutus Kose valla jaoks oli netovõlakooormuse osas. Kui Kose valla netovõlakooormus (% põhitegevuse tuludest) 2013. aasta lõpul oli 60% lähedane, siis 2014. aasta lõpuks kahanes see 35,6 %-le tänu tulubaasi kasvule.

Finantsplaneerimise osas on soovitud enne võimalikke uusi liitumisi:

1. Arengukava ja selle põhjal ka esmase eelarvestrateegia koostamine vähemalt järgmiseks eelarveaastaks.
 - Eeldab kokkulepet uues juhtimisstruktuuris, töötasustamise alustes, tulubaasis, investeeringutes ja laenude võtmise ja tagasimaksete osas.
 - Seab finantsvaldkonna töötajatele suure koormuse.
2. Uue ühinenud omavalitsuse raamatupidamisalase töö ühendamise ettevalmistamine alates ühisest eelarveaastast (s.o 1. jaanuarist).
3. Soovitav oleks liitumistoetuse arvelt tehtavad kulud eristada, et tagada raha kasutamise läbipaistvus.

Kokkuvõte ja järeldused

Kõik algab ja lõpeb inimeste (loe liidrite) personaalsete suhetega, need kes ei saa enne liitumist läbi, ei saa ka pärast. Üldiselt ei ole liitva omavalitsuse inimesed rahvahääletusel eriti aktiivsed. Valitsemiskulude suurt kokkuhoidu ei ole loota.

Suurendada tuleb kolmanda sektori kaasamise toetust (nn kaudsed valitsemiskulud). Rahaline võit liituvatele omavalitsustele on ühekordne riigieelarveline toetus ja selle „oskuslik“ kasutus.

Edaspidi võib suurenda rahastamise mastaabiefekt, mille jätkusuutlikkus sõltub aga eelnevatest kokkulepetest ja edasisest koostöö soovist. Uut rahvast (sh maksumaksjaid) üldjuhul liitumise tulemusena (loe liitumise järgselt) juurde ei ole tulnud.

Elu Kärkla linnas 1989–2007

Helve-Esta Sillamaa

Kärkla linnasekretär aastatel 1989–2007

*Kärkla talv on valge lume lummus.
Kevad leherohelise mahe sööm.
Sügis tormijärgse mere tume tummus.
Suvi aga kõigi selge rõöm.*

*Kevad. Suvi. Sügis. Talv. Ja rahu.
Rahu läbi aastaegade.
Seda siia kõige rohkem mahub-
mahub läbi kõigi aegade.*

Need Ave Alavainu poolt linnale 50. juubeliks kingitud read sobivad hästi iseloomustama nüüdseks juba 70. aastast Kärclat.

Mäletan lapsepõlvest üht president Pätsi Hiiumaa visiidiga seotud legendi. Nimelt olevat riigivanem Hiiumaad külastades avastanud, et siin pole ühtegi linna ja nii sündinud kibekähku otsus Kärclale linnaõiguste andmise kohta. Tegelikkus on siiski pisut erinev. 19. aprillil 1938 andis Riigihoidja Konstantin Päts dekreedina Linnaseaduse, mis jõustus 01.05.1938. Sama aasta 19. mail nimetas Vabariigi President oma otsusega nr 15 Kärclat III astme linnaks. Elanikke oli Kärcllas toona **1454**, põhiliseks tööandjaks Kärclla kalevivabrik.

President Päts külastas 23. augustil 1938 tõesti Hiiumaad, kuid äsja linnaõiguse saanud Kärclat ta tänapäevast kõnepruuki kasutades ei väisanudki.

Esimese sünnina registreeriti Kärcllas pärast linnaõiguste saamist poisslapse sünd, kellele pandi nimeks Rein. Teda võib pidada esimeseks sünipäraseks linnakodanikuks. Rein elab Kärcllas tänini.

Esimesed linnavolikogu valimised toimusid 16. oktoobril 1939, linnavanemaks sai Arnold Post. Rahuaeg oli üürrike, peagi kerkisid Eesti kohale sünged pilved ja järgnevat 50 aastat meenutada ei tahakski, kuid unustada me neid ei tohi. Kõik, mis eestlasele kallis, võeti ära või hävitati. Taganedes põletati nõukogulaste poolt Kärclale tööd andnud kalevivabrik. Vastu saime au olla suure NSVL-i loodepiiril rinnaga vastu seismas kogu maailma imperialismi nurjatutele plaanidele. Ainus, mis nõukogude võim alles jättis - oli linnaõigus.

Õnneks pole ükski asi siin ilmas igavene.

Lootus muutustele hakkas tekkima aastal 1987, kus kohalike nõukogude valimistel oli esmakordselt õigus anda kandidaatidele vastuhääli. Mida Kärddla valijad ka 22 korral kasutasid. Linna täitevkomitee personal koosnes 2,5 ametikohast, s.o esimees, sekretär ja 0,5 kohaga koristaja. (*Linna alluvuses oli turg, mille haldamine seisnes selles, et kord kvartalis tuli kõrgemale poole esitada aruanne turupiletite kasutamise kohta*).

1988. aastal tähistasime linna 50. aastapäeva. Külalisi kutsusime lähedalt ja kaugelt, oma esinduse saatsid Kunda ja Kilingi-Nõmme. Pidustuste puhul dekoreerisime kultuurimaja valge ja sinise kangaga. Olime värvide pärast pisut ärevil, aga „seal“ oli parasjagu karskus moodi läinud ja tegeldi usinasti ühingute asutamisega. **Elanikke oli linnas 4087.**

1980-ndate lõpus muutus õhkkond vabamaks, tekkis võimalus suhelda välismaaga. Tooni hakkasid andma need linnakodanikud, kellela tänane Kärddla poleks see mis ta on. Linn astus tegevuse taastanud Eesti Linnade Liidu liikmeks. 1989. aasta novembris sõlmiti Kärddlas kolmepoolne sõprusleping Norrtälje kommuuni, Hiiu maakonna ja Kärddla linna vahel. 1990 oktoobris järgnes koostöö- ja sõprusleping Pargase kommuuniga. Tekkisid sidemed Taani omavalitsustega. Osalesime ülemaailmsete hiidlaste päevade korraldamisel.

1989. aasta novembris võeti vastu kohalike omavalitsuste aluste seadus ja sama aasta 10. detsembril toimunud valimistel kandideeris igale kohale vähemalt kaks kandidaati. Valituks 20-liikmelisse nõukokku osutasid: Ats Harjak, Tiit Ilves, Jaanus Jalakas, Maie Jeaser, Mare Karavin, Eha Karm, Argo Kruusmägi, Valdo Leivalt, Toivo Pruul, Mart Reino, Riho Sõrmus, Arnold Ström, Ivo Tarmisto, Riho Tartu, Evald Teras, Rein Vahtra, Ants Vahtras, Urmas Vaidla, Aleksander Vanjuk, Lüüli Väljas. Selle koosseisu eesmärgiks oli taotleda linnale omavalitsuslik staatus, mille omistamise eeltingimuseks oli linna põhimääruse ja arengukava koostamine. 10. septembril 1992 kiitis Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi Haldusreformi Ekspertkomisjon meie poolt esitatud dokumendid heaks. Sellest peale jätkas nõukogu tööd volikoguna ja linna täitevkomitee linnavalitsusena. Eha Karm jätkas linna- ja volikogu esimehena.

Põhimääruse koostamisel tuginesime Aluste seadusele, eeskujuna kasutasime 1938. aasta Linnaseadust ja üritasime sisse kirjutada kohaliku omavalitsuse harta põhimõtteid.

Nagu toona öeldi, koosnes tüüpiline arengukava $\frac{3}{4}$ osas ajaloolisest osast, ülejäänud $\frac{1}{4}$ sisaldas hetkeolukorra kirjeldust ja muuseas märgiti ära ka soovid tulevikuks.

Sirvides Kärddla vastavat dokumenti võib tõdeda, et meie arengukava oli pisut tuumakam. Selle ajalooline osa lõpeb sõnadega – „eelkõige tuleb taas-

tada Kärkla sadam eesmärgiga arendada mereturismi“. (Mõne aja möödudes loodigi Kärkla Sadama Assotsiatsioon).

Koostatud arengukavas seati eesmärgiks eeskätt avatus, Kärkla sadama taastamine, koostöö Läänemere regiooniga, elanikele turvatunde loomine, kommunikatsioonide väljaehitamine, turismile (eriti mereturismile) soodsa pinnase loomine. Märgiti ära, et koostatud arengukava vajab pidevat täiendamist ja arendamist kaasates töösse kõiki volikogu ja valitsuse liikmeid ning huvitatud linnakodanikke ja spetsialiste.

Põhimääruse ja arengukava koostamine oli tõeliselt kollektiivne töö, oma panuse andsid Eha Karmi ja allakirjutanu kõrval Evald Teras, Olav Remmelkoo, Nils Nilsson, Pilvi Jüriöö. Aare Hiimäe, volikogu komisjonid ja kõik selle liikmed. See oli esimene ja seni viimane kord, kus töötada tuli ka öösiti, sest linnal oli ainult üks personaalarvuti, mida järjekorras kasutasime. Ka selline ime nagu koopiamasin oli juba olemas (selle soetamiseks tuli kõigepealt rublad dollariteks vahetada).

Elanikke oli siis **4306** ja viimaste aastate keskmine iive **+73**. Paraku on see juba 1993. aastast negatiivne ja 2008. aasta 1. jaanuariks on linnakodanike arv kahanenud **3769**-ni.

Tagantjärele tark olles tuleb tõdeda, et aasta **1992** oli üks ütle mata tore aasta – tuli Eesti Põhiseadus, Eesti kroon, hakati välja andma Eesti passe. 20. septembril 1992 toimusid Riigikogu valimised, mille tulemusena sai Eesti kõik tänini toimivad põhiseaduslikud institutsioonid – riigikogu, valitsuse, presidendi.

Kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine tähendab eelkõige vastutust. Tulenevalt seadustest hakkas maakond linnale üle andma õigusi ja kohustusi. Kõigepealt tulid maakondlikust alluvusest linnale lasteasutused ja kool. Esmalt tekkis vajadus omaenese raamatupidamise järele. Allasutuste järjest suureneva arvuga tekkis vajadus nende tööd koordineerida. Sellest tulenevalt hakkas suureneva linnavalitsuse personal ja välja kujunema selle tänane struktuur. 1990. a tulid linnale üle kõik hariduse ja kultuuriobjektid, v.a spordi- ja muusikakool, kes teenindasid tervet maakonda ja tulid linna alluvusse mõnevõrra hullem. 1. jaanuarist 1991 tulid üle EV, KMO, EKSE. 1994 aprillis lõpetati varade munitsipaalomandisse ülevõtmine (TTK Hiiu, apteek, sadama laod jt). 1992. aastaks oli linnal oma tõeline eelarve, laekus 100% üksikisiku tulumaksust ja ettevõtte tulumaks. Maamaksu siis ei olnud. Et üksikisiku tulumaks laekus linnale, oli linnavalitsusel õigus üksikisikuid nende avalduste alusel sellest vabastada.

Üleminekuaastate ülipikkadest volikogu istungitest meenuvad tulised vaidlused uue algkooli ehitamise vajalikkusest (kool töötas kahes vahetuses) ja igavese teemana linnasaun.

Lisaks omandireformi läbiviimisele tuli kokku puutuda väga erinevate probleemidega, näiteks: leida elamispiind mujalt endise NL territooriumilt sünnikohta naasnud eestlastele, aidata mitte-eestlastel remigreeruda oma sünnikohta, tegelda naftareostuse ja selle tagajärgede likvideerimisega ning üüri- ja kommunaalmaksete võlglastega. Tekkis vajadus tegelda töötute ja toimetulekuraskustes olevate isikutega.

1993. aastal jõustus tänini kehtiv kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Sügisestel valimistel osutus edukaimaks valimisliit Oma Saar, linnapeaks sai Jüri Ojasoo, volikogu esimeheks Riho Sõrmus. (Sõrmuse mandrile tööle siirdudes valiti esimeheks Ivo Eesmaa). Jüri Ojasoo ajal täienes linnavalitsus uute liikmetega ja senisest enam pöörati tähelepanu linna finantsmajanduslikule arengule.

1994.–1995. eelarveaasta oli omavalitsustele eksperimentaalne: eelarveaasta algus ja lõpp oli nihutatud esimese kvartali võrra. Volikogud kinnitasid kaks eelarvet: 1994. a esimeseks kvartaliks ja 1994. a aprillist 1995. a märtsini. Selle Riigikogu poolt algatatud eksperimendi võib lugeda läbikukkunuks.

1995. aastaks oli Kärkla suurimaks tööandjaks kujunenud omavalitsus 321 põhikohaga töötajaga.. Lisaks sellele andis linn tööd huvihariduses ringjuhtidele ja spordikoolis treeneritele. Linnavalitsuse hallata oli toona 12 asutust ja 7 munitsipaaltegevõtet. Seaduste muutudes kujundati aastatel 1996–97 munitsipaaltegevõtted äriühinguteks, apteek erastati ja turg jätkas tegevust linna hallatava asutusena.

1995. aasta osutus edukaks: teostati munitsipaalhoonete kapitaalremonte 2,5 miljoni väärtuses. Seoses volikogu otsusega üle minna kohalikele küttele õnnestus saada Taani tagastamatut abi 2,3 miljoni krooni ulatuses soojustrasside rekonstrueerimiseks. Saavutasime Kärkla Sadama piirkonna maa-ala detailplaneerimise projekti finantseerimise Euroopa Liidu PHARE programmist maksumus 129 000 ECU-d. Sama aasta augustis toimus Kärklal Baltimere Saarte Arhitektuurikonverents.

Kuni Äriseadustiku jõustumiseni kuulus linnavalitsuse pädevusse eraõiguslike ettevõtete asutamislubade ja põhikirjade kinnitamine. Tegevuslubade ja litsentside üle otsustamine on siiani omavalitsuse pädevus, kuigi toimib täiesti uutal alustel. Seadustega pandi paika omandi, ehituse, maakasutuse jt põhimõtted. Erastati kõik munitsipaalomandis olnud 540 korterit (v.a Käina mnt 1, mille kinkis linnale selle õigusjärgne omanik sotsiaalotstarbeks). Jätkus maade erastamiseks esitatud avalduste läbivaatamine ja õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamine ja kompenseerimine.

Tagasilööök tuli pärast 1996. aasta valimisi, mil tuli lahkuda peaaegu tervel väga edukaks osutunud linnavalitsuse koosseisul ja järgnevate kuude jooksul veel kahel ametnikul. Kord katkenud protsesside taas käivitamiseks

kulus hiljem aastaid. Sellest hoolimata on viimane kümnend olnud linnale edukas. Tõsi, erinevalt eelkäijatest on hilisemad linnajuhid saanud toimida korrastunud seadusloome ja riigi majandusliku edu tingimustes.

Tänases linnapildis rõõmustavad silma ja südant nii renoveeritud kui -uusehitused, elanike teenindamiseks ja vaba aja veetmiseks loodavad üha uuenevad võimalused. Uuenenud on inimese.

Lõpetuseks mõned näited esmase arengukava eesmärkidest:

- soodustatakse omandivormide paljusust, kohalike ettevõtjate tegevust ja väiketootmise teket hiidlastele traditsioonilistel tootmisaladel;
- ehituspoliitika eesmärgiks seatakse elamisväärse keskkonna loomine, esmajoones ehitatakse välja sooja-, vee -ja kanalisatsioonitrassid;
- korterelamud müüakse/antakse eraomandusse;
- sotsiaalpoliitikas võetakse lähtealuseks kõikide elanikkonna gruppide heaolu tagamine;
- tegeldakse senisest enam linna kultuuri- ja arhitektuurimälestiste kaitse ja restaureerimisega;
- tegeldakse linnas täiendavate puhkevõimaluste loomisega ja olemasoleva heakorrastamisega;
- jätkatakse välissidemete arendamist sõpruspiirkondadega Soomes ja Rootsis.

Tuleb tunnistada, et vaatamata oma deklaratiivsusele, on enamik eesmärke saavutatud või saavutatavad. Linna vee- ja kanalitrasside rajamine edeneb jõudsalt, uued kauplused aina kerkivad, kui need tänavad ka korda saaks! Usun, et algusaastate linnajuhid võivad saavutatu üle uhked olla. Siiski jätkub tänastele ja tulevastele juhtidele tegevust küllaga, sest ükski linn ei saa kunagi päriselt valmis.

Kärdla Linna Rahvasaadikute Nõukogu 31. augustil 1992 otsus

Kärdla linnale omavalitsusliku staatuse omistamiseks koostatud Kärdla Linna Põhimääruse ja arengukava kinnitamine

Kärdla Linna Rahvasaadikute Nõukogu

O t s u s t a b:

1. Tunnistada Kärdla Linna Täitevkomitee poolt koostatud Kärdla Linna Põhimäärus ja arengukava vastavaks seadlusele „Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest“ ja kinnitada esitatud kujul.

2. Teha ülesandeks nõukogu esimehele E. Karmile esitada koostatud põhimäärus ja arengukava Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi Haldusreformi Ekspertkomisjonile Kärdla linnale omaavalitsusliku staatuse omistamiseks.

Eha Karm

Linnanõukogu esimees

Kohalikust omavalitsemisest 1996–2002 perioodil ja hiljem

Neeme Suur

Risti vallavanem 1996–2002

Risti volikogu esimees 2002–2008

Kohaliku omavalitsuse tegevust iseloomustab, nagu ka nimest lugeda, tegevuse kohalik iseloom. Ehk siis – kohalik omavalitsus on esimene püsivalt kohapeal paiknev kontaktpunkt inimese ja avalikku võimu vahel. Sellest tulenevalt tuleb lahendada igasuguseid küsimusi, või siis inimestele selgitada, et kes just konkreetse probleemiga tegelema peaks. Inimene oma tavalistes toimetustest ei puutu avaliku võimuga sageli kokku ning tihtilugu ei tee vahet omavalitsuse ja riigi ametnikel ega asutustel ega kohustustel. Inimene ei peagi tegema. Küll aga kohalik omavalitsus peab siis pöördumisele reageerima nii, et inimestel tõrjutuse tunnet ei teki. Kui aga seadusest ja ametkondlikust tööjaotusest tulenev lahendus väga kaugel on, siis kohalik omavalitsus lihtsalt võtab ja teeb asja ära.

Töötasin Risti vallavanemana 1996 kuni 2002. Tihti oli selline tunne, et ma vastutan kõige eest, mis maal, õhus ja vees liigub ja toimub. Nii juhtuski nii mõnigi kord, et riigimaanteel lükkas lund omavalitsuse poolt tellitud traktor. Või et omavalitsus kõigepealt võimaldas postkontorile ja pangakontorile häid tingimusi munitsipaalpinnal tegutsemiseks, peale seda aga, kui pangakontor siiski ukсед sulges, maksis kinni pangaautomaadi hooldustasu. Ikka selleks et inimestele oluline teenus säiliks. Vahepeal oli selline tunne et – hea et meil piirivalvet ei ole, muidu peaks ka piirivalvele midagi peale maksuma, muidu läheb minema... Paraku on need ka tänasel päeval aktuaalsed teemad. Korrakaitsest kuni keskkonna järelvalveni, kaitsejõudude tegutsemisest territooriumil kuni erapoodide tegutsemiseni – kõik vajas tuge ja korraldamist. Kaitsejõud vajavad meeldetuletust, et iseenesest on nad vägagi teretulnud aga üheskoos kohalikel talgutel korrastatud külakeskus on CIMIC suhtele vägagi kasulik ja kalmistult kostuv „söösta-katan“ ei ole seda mitte. Kui ikka kohalik väikepood oli inimestele oluline, siis maksis omavalitsus kinni selle kaupluse alkoholimüügi litsentsi, mis oli tollal päris suur raha nii selle ettevõtja jaoks, kui omavalitsuse jaoks, aga ilma alkoholimüügita kohalikkude poodi ju ei pea. Risti vallas oli juba siis oma kord ja vahendid kohaliku ettevõtluse toetamiseks ja alkoholilitsensi eest tasumine mahtus korra raamesse.

Teine iseloomulik aspekt on tegevuse isiklik iseloom ja kohaliku ombutsmeni funktsioon, seda nii peresiseste suhete selgitamiseks või siis naabrite vaheliste suhete selgitamiseks. „Palun öelge, mis kellast peavad lapsed toas olema ja tulge öelge seda siis ka minu pojale“ ei olnud harva esinev palve. Kuulsin ükskord kogemata pealt, kuidas üks ema oma kõurikust poega vallavanemaga hirmutas... Päris jube... Naabrile kuuluva maa kasutamine liikumiseks oli juba tollal sagedasti vaidlusi tekitav küsimus ja on seda siiani. Risti vallas oli kombeks lumest puhastada ka kõik erateed, mis püsielukohani viisid. Kui eratee omanik suvel ei luba külarahval oma tee peal liikuda, siis võib juhtuda et talvel kohalik traktorist, kelle käest vald teenuse on tellinud, lihtsalt ei aja seda löiku lahti sest mäletab hästi suvist liikumiskeeldu. Kui selle tõttu aga ei pääse kiirabi maja juurde, siis on kuri karjas.

Kolmas iseloomulik asjaolu on vajadus koostöö järele. Ükskõik mis teema – ühistransport, sotsiaalhoolekanne, huviharidus, haridus, veemajandus või mis iganes – Risti vallas oli tollal ca 1000 elanikku ja oma valla piiresse ei mahtunud ära mitte midagi, kui siis ehk raamatukogu, lasteaed ja kohaliku jaanitule korraldamine. Igal juhul tuli otsida koostööpartnerid. Sellepärast oli loomulik, et hakkasin otsima võimalusi valdade koostöö tõhustamiseks juba paar kuud peale vallavanema ametikohale nimetamist. Tollal väljapakutud haldusühistut naabervallaga küll ei sündinud, naabervaldade ühendamine üheks omavalitsuseks sai aga teoks kolmandal katsel ja 13 aasta möödudes. Esimese liitumissetpaneku tegi Risti vald naabritele 2000 aastal, teist korda käidi naabritel kosjas 2005. aastal, Risti, Oru ja Taebbla valla ühinesid 2013. aasta kohalikel valimistel.

Nüüd toimub siis haldusreformi raames uus ühinemine ja Lääne-Nigula vald saab koosnema seitsmest endisest omavalitsusest. Sellegipoolest ei kao aga koostöövajadus kusagile, sest enam-vähem jätkusuutlik omavalitsuslik toimeruum, ruum mille sisse mahuvad ka enamik inimestele olulisi teenuseid ja funktsioone, kuhu mahuvad ära inimeste ootused kohalikule omavalitsusele ja lootused paremale tulevikule, tuleb meile vastu alles maakonna tasandil. Sellest aga juba haldusreformi järgmises etapis.

Kaunimat poliitikat Eestis tehakse Tartus

Vladimir Šokman

Tartu Linnavolikogu liige alates 1999

Tartu abilinnapea 2001–2011 ja 2013–2015

Tartu Linnavolikogu esimees 2011. a aprillis-mais ja alates 2015. a aprillist

Koolijuhte on ikka poliitikasse sattunud. Seetõttu olin ilmselt suhteliselt kerge saak kogenud poliitikutele, kui nad mind 1999. aasta kohalike valimiste eel võrgutasid. See, et Keskerakonna Siiri Oviir ja Lembit Allikmets veidi enne, kui reformierakondlased minuni jõudsid, ei olnud siiski määrav. Olulisem oli minu jaoks see, et Keskerakonna teostatav poliitika oli kõige inimesekeskem. Otsustasin kandideerida ja üllatusena osutusingi valituks. Siiski ei olnud tulemused sellised, et saanuksime võimuliitu moodustada. Aga 2001. aastal pöörasid RE ja IRL Tartus tülli ja toimus võimuvahetus ning loodi RE ja KE liit. Üllatusena paljudele, ka minule, osutasin mina kompromisspersooniks, keda linnavalitsuse liikmeks suunata. Olin ainuke KE oma viie RE liikme kõrval. Lohutuseks ja toeks muidugi Volikogu esimees, professor Aadu Must.

Vastutuselaks sai mul sotsiaalhoolekanne ja tervishoid. Nüüd olin üle paljude aastate rinnutsi taas sotsiaalprobleemidega, mis vajasis linnas lahendamist. See oli väga innustav. Üsna ruttu sai selgeks, et linnaapea Ansip ei ole ka kerge mees – raha minu valdkonda saamiseks pidi ikka väga leidlik olema ja tugevalt põhjendama. Aga põhjendada oli väga raske, sest nagu selgus – ühtegi sotsiaalhoole valdkonna arengudokumenti linnas ei olnud. Ei jäänudki muud üle, kui tuli see „tekitada“. Kogemused olid mul selles vallas olemas – olin osalenud taoliste kavade loomisel korduvalt, sealhulgas algatajana – näiteks olles Sihtasutuse Eesti kutseharidusreform asutaja.

Nii koostasime laialdase asjaosaliste ja huviliste ringi jõududega ligi aastase töö tulemusena Tartu linna Sotsiaalhoolekande arengukava 2002–2013. Kaasasime ka Tartu ülikooli asjatundjad, mille kaudu viidi läbi neli teaduslikku uurimust ja muid spetsialiste ning huvilisi.

Ja kõige tähtsam, – sellest saigi tegeliku töö kava, mille alusel sisuliselt töötasime. Muidugi oli poliitikuid, kes sellega väga rahul polnud – kulutused ju nn mittetootlikku valdkonda. Muidugi ei suutnud me kõike teha tempodes, mida kavas soovisime. Aga polnud ju ühtegi valdkonda, kus oleks olnud raha soovitud hulgal. Kõige tähtsam – linnaapea Ansip võttis dokumenti väga tõsiselt, isegi kui mõned asjad talle selles vastumeelt olid poliitilistel kaalut-

lustel. Tagantjärele mõeldes tundub lausa uskumatuna, et sisuliselt kõik meie arengustrateegias kavandatu sai ka ellu viidud. Jah – mõningate elu tehtud muudatustega. Jah – kohati säästurežiimil – aga nii ju kõigis eluvaldkondades ja kogu Eestis. Aga süsteem sai üles ehitatud. Kõik teenused said „tekitatud“. Kogemusi jätkus teistelegi jagamiseks – Eestis, Lätis, Rumeenias jne.

Nii jäingi asja sisse „kinni“, kuigi iga paari aasta tagant, ehk kõigi valimiste järel toimusid katsed koalitsiooni muuta, ehk IRL soov KE välja tõrjuda, et ise asemele asuda. Volikogu kohtade nõ kontrollpakett on pikalt reformierakonna käes, kuigi nad vähehaaval hääli ja kohti Volikogus kaotavad, aga meie häälte ja kohtade arvu suurenemine on veelgi aeglasem. Nii oleme pidanud kuni siiani leppima väiksema partneri rolliga ja lisaks oli alates 2004. aastast koalitsioonis veel Rahvaliid oma 3 kohaga. Viimastel aastatel SDE oma 8 kohaga. Olin kogu selle aja abilinnapea. 2011 suvest kuni 2013 oktoobrini oli võimul RE ja IRL liit. 2013 kuni 2015 aprillini olin taas abilinnapea ja edasi olen töötanud Volikogu esimehena, kuna Aadu Must siirdus Riigikogusse. Nii et olen tegelikult juba ligi 18 aastat olnud poliitikas aktiivne. Hakkan ennast tundma juba „taevatalana“ – aga tõsiselt võttes – pikk ajalugu linna asjade ajamises, aga minul ulatub see tegelikult aastakümnete taha, võib olla suureks plussiks. Paljude asjade puhul ei ole vaja arhiivi minna, vaid saab kohe ja kohapeal „ajaloolise õiendi“ anda.

Võib-olla olin opositsioonis olles kasulikumgi „noortele ja tulipeadele“ poliitikutele. Korraldasin nimelt 2012. a korraliku õppetunni neile, kes ei suvatsenud üldse arvestada opositsioonist tulevate märkustega. Isegi kirjavead eelnõudes jäeti parandamata, kuigi lubati komisjonide töö järgselt seda teha. Võtsin asja tõsiselt ette ja tegin üksi kahele eelnõule ligi 200 parandusettepanekut. Kuna neid ei tahetud arvestada, siis „juhtus“ nii, et läks ööistungiks – ei teagi, et Eestis oleks KOVides sellist asja juhtunud. Tartus juhtus nii 16. veebruaril 2012! Istung kestis südaööni, mil lepiti kokku see katkestada ja jätkata nädala pärast. Peale seda juhtumit läksid eelnõud vähemalt keeleliselt oluliselt paremaks.

Nii et Tartu edenemise võti on olnud võimu stabiilsus ja suutlikkus hoida riigi ning Tartu linna valitsemise asjad lahus. Kaugeltki mitte igal pool see nii ei ole.

Üheskoos saame hakkama! Üheskoos suudame palju!

Vello Tamm

HOL-i tegevdirektor 2011–2017

Harjumaa Omavalitsuste Liit (edaspidi HOL) asutati 1. aprillil 1992. aastal Harju Maakonna omavalitsusüksuste poolt koostöö- ja esindusorganisatsiooniks. HOL i kuuluvad maakonna kõik omavalitsused ja 2017 kevadel tähistasime omavahelise pideva ja asjaliku koostöö 25 juubelit!!!

Suuremate edulugudena võib kindlasti välja tuua ühistranspordikeskuse loomist ja edukat töölesaamist, Haiba lastekodu ülesehitamist ja iga aastast toetamist, sihtasutuste Harjumaa Ettevõtlus- ja Arengukeskuse ja Põhja-Eesti Turism rajamist. Suursündmuseks kujunes 2010 kevadel oma kodu ehk Omavalitsusmaja valmimine ning selle edukas majandamine tänaseni. Ellu kutsutud on MTÜ Harjumaa Ühisteenuste Keskus, mille eesmärgiks on korraldada ja kavandada maakonna jäätmehooldust, et tagada avaliku teenuse parem kättesaadavus ning seejuures järgida säästva arengu põhimõtteid. Edasi on jõudsalt arenemas ka ühistegevus IT valdkonnas.

Viimaste ühisprojektidena väärrib märkimist Harjumaa turvalisemaks muutmine läbi maakonda katva videovalveprojekti „Turvaline Harjumaa“ ning ühise kinkeraamatu „Harjumaa linnulennult“ väljaandmine. Oli väärt mõte, et Harjumaa omavalitsusjuhid otsustasid viimase veerandsaja arengud jäädvustada nii sõnas kui pildis ning seda just linnulennu vaatenurgast.

Harjumaa Omavalitsuste Liit alustas viimase suurprojektiga DigiMaa, millega on ühinenud kõik Harjumaa omavalitused ning Tallinna linnast Pirita linnaosa. DigiMaa rajab valguskaabli võrgud sinna, kuhu sideettevõtjad neid ei ole veel rajanud ja kuhu neid lähiaastatel ei plaani rajada ning uuringuprojekti rahastamine toimub volikogu ühisotsusena esmakordselt HOL reservfondist

Märkimist väärrib kindlasti ka tihe aastatepikkune koostöö Eesti Maaomavalitsuste Liidu (EMOL) ja Eesti Linnade Liiduga (ELL) ning MTÜ POLIS-ega. Oluline muudatus on toimunud ka meie liikmete mõtteviisil, enam pole esikohal erakondlikud huvid vaid üheskoos tegutseme ikka mõtteviisil, mis on kasulik meile kõigile, harjumaalastele.

Meie ühiste tegemiste juures peab kindlasti rõhutama ka aktiivset osalemist nii kultuuri-, noorsoo- kui ka spordiüritustes. Pika traditsiooniga koostööpartner on rahvusoper Estonia, kellega koostöös toimub iga-aastane Kultuuripärli väljaandmine. Mainida tasub ka Harjumaa laulu- ja tantsupi-

dude toetamist ja organiseerimisel kaasalöömist ja paljude muusikakollektiivide aitamist.

Hea uudisena anname ka teada, et aasta lõpus, iga-aastaselt traditsioonilisel maakonna ballil anname välja juba kuuendat korda omavalitsustöötajate oma Oskarid – HOLMER-id (HOL+ Me Ehitame Riiki). Loodame, et skulptor Aivar Simsoni pronksist kujud Suur HOLMER ja Väike HOLMER saavad olema HOL-i järgmise kümnendi suurimad tänud aktiivsetele omavalitsusjuhtidele ja omavalitsustöötajatele.

Uue haldusreformi jõustumisel ning maavalitsuste ülesannete üle võtmisel suureneb prognoositavalt HOL büroo töötajate arv kümneni ja tunneme üheskoos vastutust Harju maakonna igakülgse arengu ees.

Ühe mereäärse omavalitsuse taassünd

Urve Tiidus

Kuressaare linnapea 2005–2011

1.10.1990 jääb kuressaarlaste jaoks ajalukku kui taassünni päev. Hakkajate saarlaste eestvedamisel ning bürokraatia pärituules sai Kuressaare taas ametlikult omavalitsusüksuse staatuse. Muuseas, esimese omavalitsusena. Linnapea ametiketi vastu võtnud Taivo Lõuk on meenutanud seda perioodi – „iga asja jaoks oli hirmus vähe aega. pliiaitsiga visandati linnavalitsuse struktuuri...“ Eelarvegi mahutati paarile A4 lehele ära. Alguse asi, mõistagi. Kohaliku omavalitsuse valimised kaasaegses tähenduses toimusid 1993. aastal. Eelmistest oli möödas 59 aastat.

20. sajandi lõpp ja 21. sajandi algus tähendasid Kuressaarele **üliintensiivset** arenguperioodi nii moodsa omavalitsusena kui Eesti suurima saare tõmbekeskusena. Tahe taastada uhke ja puhta keskkonnaga merelinna maine ning muuta Kuressaare atraktiivsemaks investeringutele viis samm – samult ka tulemusteni. Ühel kaunil päeval oli Kuressaare merelaht puhas ja rannaäär ärkas justkui ellu. Linnarahvas pühitseb oma kestvat sidet merega igasuvistel merepäevadel. Aga merelinna sarm ei jäta külmaks omasid ega külalisi aastaringelt. Kunagist roogu kasvanud kaldapealset kaunistavad jahisadam, hotellid, merekeskkonda hoiab puhtana kaasaegne veepuhasti, sportimislusti innustab jalgpalliväljakuga staadion ning tennisekeskus. Rääkimata koolistaadionitest ja täismõõdus golfiväljakust. Puhas elukeskkond ja kõigile majapidamistele kättesaadav kvaliteetne joogivesi on Kuressaares praegu nii iseenesest mõistetav, kuid maailmas nii mõnelegi suurlinnale järjest suuremat peavalu põhjustav teema. 1999. aastast Maailma Tervishoiuorganisatsiooni WHO heakskiidul Terviselinna tiitlit kandev Kuressaare on väärikat tiitlit igati õigustanud. Elukeskkonna ja linlaste tervise edendamiseks on tehtud suuri investeringuid, millest kasvõi kergliiklusteed on saanud vaimustava vastuvõtu suurtelt ja väikestelt, noortelt ja vanadelt.

Järjest atraktiivsemaks muutus Kuressaare ka investoritele. Alustades spaahotellide ja kaasaegse elektroonikatööstusega luksujahtide ehitamiseni välja. See tähendas uusi töökohti, palga kasvu ja muidugi maksude laekumist linna eelarvesse. Ettevõtja taustaga linnapea Jaanus Tamkivi on meenutanud, kuidas linnaelarve maht kasvas üheksa aastaga viiekordseks (1996 – 40 miljonit krooni, 2005 – 200 miljonit). Uue sajandi soodne makromajanduslik

keskkond, mis kestis 2008. aastani, peegeldus kasvõi väljaantud ehituslubade arvus – 2006. a – 269, 2008. a – 239 ehitusluba.

Mitmeid kordi omavalitsuste võimekuse edetabeli esikümnesse paigutunud Kuressaaret on iseloomustanud alati konstruktiivne koostöövaim, mõningatest poliitilistest erimeelsustest hoolimata. See koostöö vaim käsi-käes innovaatiliste algatustega ja kõrge resultatiivsusega eurorahade taotlemisel on teinud Kuressaarest kaasaegse elukeskkonnaga linna, mille populaarsuse jätkuvaks kasvuks piisab sellestki, kui muu maailm veel rohkem suurlinnadesse voorib. Väikelinnade võlu võimendab seegi, kui tead, et su laps saab siin sama heal tasemel õpetust kui kuskil suurlinnas. Ja seegi, et selle linna kultuuriellu mahuvad harmooniliselt tippkultuur ja rahvakultuur kõige mitmekesisemates vormides.

Kuressaare käekäiku on mõjutanud hea rahvusvaheline koostöö Läänemere Linnade Liidus ning sõpruslinnad viiest riigist, Soomest, Lätist, Rootsist, Taanist ja Belgiast. Nii mõnigi jalgratas jäi sõprade targal nõuandel leiutamata.

Haldusreformiga tõmmatakse Kuressaare linnale kui omavalitsuslikule haldusüksusele küll joon alla, kuid kohaliku elu korraldamisest saadud kogemused ja kuressaarlaste edasipürgiv vaim ei kao kuhugi ka suure Saaremaa koosseisus.

Haldusreformist Jõgevamaal

Mai Treial

Jõgeva Rajooni Täitevkomitee, sekretär

Jõgeva Maavalitsus, maasekretär 1987–1994

Saare Vallavalitsus, jurist 1994–1995

Riigikogu VIII, IX, X, XI koosseisu liige

Jõgeva Linnavalikogu 1993–2005; 2011 kuni käesoleva ajani (valimistel ja osutunud valituks 1993 kuni käesoleva ajani; vahepeal kehtis „kahetooli seadus“ ja ma valisin siis töö Riigikogus)

Linnavalikogu esimees jaan – okt 2013;

Linnavalikogu aseesimees okt 2013 – juuni 2016

Jõgeva maakond moodustus 1989. aastal endise Jõgeva rajooni territooriumil. Pärast 1989. aasta sügisel toimunud valimisi algas tõsine töö omavalitsusliku staatuse saamiseks. Moodustada tuli põhimäärus, arengukava ja eelarve. Luua tuli toimiv struktuur, et täita omavalitsustele antud ülesandeid. Toona ei olnud meil eeskuju ega kogemusi võtta. Mitmel pool kaasati ka teadlaste abi, näiteks Põltsamaa piirkonna omavalitsused tellisid väga laiaulatusliku uuringu. Seda tegi hiljem ka Palamuse, kes tellis teadurilt koguni terve arengukava. See oli omamoodi huvitav õppeprotsess kõikidele.

Omavalitsusliku staatuse omistamise otsustas selleks spetsiaalselt moodustatud Eesti haldusreformi ekspertkomisjon. Esimesena sai Jõgeva maakonnast omavalitsusliku staatuse Jõgeva linn (1991). Sama aasta lõpus olime komisjoni ees Torma, Pajusi, Puurmani, Põltsamaa valla ja Põltsamaa linna juhtidega. Mõned omavalitsusliku staatuse taotlejad jäid veel 1992. aastasse. Aga Jõgeva vald seadis oma tegemised teisiti ja „kuulutas“ ise ilma ekspertkomisjonis käimata omavalitsusliku staatuse välja. Tõsi, hiljem siiski staatus vabariigis kinnitati.

Aastad 1990 kuni 1994 olid küll uuenduslikud, kuid keerulised – mäletame kaupade defitsiiti, kus kaubatalongide jaotamisega tegelesid omavalitsused. Olukord mahenes alles 1992. aasta rahareformiga. Ka reformi läbi viimise suur töö lasus kohalikel omavalitsustel. Samuti omandireform, kus riigi omandist anti munitsipaalomandisse varad, mis olid otseselt vajalikud kohalike omavalitsuste ülesannete täitmiseks.

1993. aasta seaduse muudatustega kehtestati ühetasandiline omavalitsussüsteem ja 1994. aastast sai maavalitsusest riikliku regionaalhalduse üksus. Kuna Jõgevamaa on olnud ajalooliselt üks osa Põhja Tartumaast,

siis tegid 1993. aastal Tabivere ja Puurmani vallavolikogud taotluse liituda Tartumaaga. Moodustati töögrupp, kes tegeles selle küsimuse sotsiaalmajanduslike probleemide analüüsiga. Haldusterritoriaalse jaotuse osas viidi maakonnas läbi rahvaküsitlus. Välja saadeti küsitluslehed – üle poole vastanutest soovis jääda Jõgevamaa alluvusse. Toetati ka kahetasandilist omavalitsussüsteemi.

Riigikogu neljas koosseis (1995–2011) olen saanud võimaluse töötada haldusreformitöögruppides, kus töötatigi välja reformi põhimõtteline sisu. Reform aga ei jõudnud Riigikogu saali, kuna puudus poliitiline konsensus. Nüüd, 2017. aasta kohalikel omavalitsuste valimistel läheb Jõgevamaal valimisõitlusele 3 suurt uut omavalitsusüksust. Reformi käigus viiakse ühtse juhtimise alla Jõgeva ja Tartu politseijaoskonnad. Arutelul on seegi, et tõenäoline on Tartu- ja Jõgevamaa ühise omavalitsuste liidu loomine. Võimalik on Jõgeva maakonna kadumine ajaloo rüppe.

Olles Eesti Juristide liidu haldusjuristide ühenduse liige ja Jõgeva linnavolikogu liige 1993. aastast käesoleva ajani, on selle aja jooksul kogunenud praktilisi teadmisi ka linnavolikogu esimehe ja linnavolikogu aseesimehe ülesandeid täites. Tunnetan, et riik on küll võitnud, kui saavutas esimest korda poliitilise kokkuleppe. Teisalt tunnen muret, et 25. aastat haldusreformi Eestis on saanud üsna kiirustava ja pisut ka läbimõtlematuse tunnetuse pitseri. Seda just kohalike omavalitsuste ja riigiasutuste vaheliste ülesannete jagamise tähenduses.

Kohalik omavalitsus – elukohast elukutseks

Raivo Uukkivi

sotsiaalteaduste magister haldusjuhtimises
alates 2004 vallavanem
2013–2017 HOL-I juhatuse liige

Avastasin enda jaoks kohaliku omavalitsuse kui analüüsisin kuhu minu maksuraha läheb ja kui hästi või halvasti seda kasutatakse. See analüüs jäi sajandi vahetuse perioodi. Sellel ajal oli minu koduvalla Rae vapimärgiks teadmine, et see on vald, kus pidevalt võim vahetub. Ega võimuritel muuks aega jätkunudki. Kui mõtlesin sellele, et kogu see pull käib ju maksumaksja raha eest, siis tekkiski otsus sekkuda.

2002 osalesin valimistel, 2004 kevadel olime ise otsustajatena Rae vallas tüüri hoidmas. Saabus stabiilne aeg kuni aasta 2010 alguseni. Sellest ajast pool aastat juhtisin volikogu tööd ja siis ca 5 aastat vallavanemana Rae valda.

2011 kutsuti Vihula vallavanemaks. Selles vallas olin kuni 2013 valimiseni. Alates 2013 valimistest kuni 2017 valimiseni tegutsesin vallavanemana Raasiku vallas.

Alates 2002. aastast olen valitud ka kõikidel kohalikel valimistel Rae valla volikokku. 2009 ja 2013 saanud ilmselt absoluutnumbris maaomavalitsuste klassis prima tulemuse üle Eesti.

Olles olnud kolme väga erineva valla juhtimise juures oskan ehk kohaliku omavalitsust vaadelda laiemalt kui seda suudab/tahab teha vaid ühte valda juhtinu. Selle kogemuse pealt tuleb kahjuks asuda seisukohale, et turumajanduse tingimustes, mida ei püütagi reguleerida, on tehtud regionaalpoliitiline karuteene tervele Eestile. Töökohad koonduvad sellise vabavoolse majanduse tingimustes keskustesse ja nende lähinaabrusesse ning inimesed rändavad neile järele. Esialgu pendeldatakse kodu- ja töökoha vahel, kuid peagi jäädakse töökoha juurde paikseks. Nii tekitatakse sotsiaalseid koormusi ja pingeid kiiresti rahvaarvult kasvavates piirkondades kui ka neis, kust see rahvas ära tuli. Kiiresti kasvavates omavalitsustes tekib löökkoomus lasteaia-, kooli-, huvialategevuse- jms kohtade osas. Kahanevates valdades muutub vanuseline struktuur selliseks, et lasteasutusi enam vaja polegi ja enim panustamist vajab sotsiaalse kaitse valdkond, kuid puuduvad sissetulekud, mille arvelt panustada saaks.

Täna toimuv „geniaalne“ haldusreform ei muuda olukorda paremaks. Pigem just halvemaks ääremaastuvates piirkondades. Kahjuks otsuste tegi-

jatel puudub igasugune praktiline kogemus ning suuremal osal ilmselt ka teoreetilised teadmised, rääkimata nende kahe kombinatsioonist. Nii katsetataksegi oma tooreid teooriaid rahva peal ning põhistatakse neid statistiliste numbrite manipulatsiooniga. Tihti väga meelevaldse manipulatsiooniga.

Minu kogemus erinevates omavalitsustes ütleb, et ühte vormi ei ole võimalik erinevaid omavalitsusi pressida mitte kunagi. Alustamine haldusterritoriaalsest reformist ei olnud kindlasti ka kõige õigem, kuid kahtlemata tundus kõige lihtsam. Eriti rumal on algusest peale vaid rahvaarvu kriteeriumile rõhudes reformi läbi suruda. Kahju, et selle rumalusega nakatuvad kõik, kes iganes valitsuse tüüri juurde satuvad. Enne territoriaalsete muudatuste tegemist ja üldse enne haldusreformi oleks pidanud üle vaatama majanduslikud hoovad, mida kasutades püüda ettevõtlust meelitada tagasi nendesse piirkondadesse, kus elu on lahkunud või lahkumas.

Demagoogiline ja küüniline on kindlasti argument, et paljud omavalitsused on asunud vabatahtlikult ühinema ja see just näitab, et valitud tee on õige. Kahjuks pole mitte keegi teinud ühtegi analüüsi, et saada teada mis on selle ühinemise põhjuseks. Kas hirm sundliitmise ees, kus keegi kuskilt kaugelt mingi vaid talle teadaoleva loogika alusel hakkab otsustame keda kellega liita või hoopis poliitiline pistis koha kaotavatele omavalitsusjuhtidele. Ilma põhjuseid analüüsivata ei saa teha järeldusi, et omavalitsused on „hakanud mõistma“.

On selge, et poliitiliselt käivitatud haldusterritoriaalset reformi enam keegi peatada ei püüa ja omavalitsuste kaart muutub oluliselt aastast 2018. Jääb loota, et meie omavalitsussüsteem selle löögi üle elab. Veel olulisem on aga teha kõik, et need vähesedki reaalsed inimesed (mitte statistika), kes veel on ääremaadele jäänud, ei saaks sellest läbi mõtlemata reformist hoogu oma tänasest kodust ära kolimiseks põhjusel, et uue ühisvalla tingimustes kaovad viimasedki väiksed koolid, kauplused, perearstid, mis endises vallakeskuses olemas olid.

Harju Maavalitsus, Kaitseliidu Harju Malev koostöös Harjumaa kohalike omavalitsuste ning maakonna operatiiv ja militaarstruktuuridega algatasid MAAKAITSEPÄEVA TRADITSIOONI

Nikolai Vojeikin

Harjumaa geopoliitilisest asendist tulenevalt teevad tsiviilstruktuurid, operatiivteenistused ja Kaitseljõud mitmekülgset ning laiapõhjalist koostööd, et tagada nii Harjumaa kui ka Tallinna turvalisus. Harju Maavalitsuse juurde oli moodustatud korrakaitsekomisjon, mille liikmeteks olid Kaitseliidu, politsei, piirivalve ja päästeteenistuse esindajad, kes ühiselt tegelesid maakonna turvalisusprobleemidega. Komisjoni koostööd ja tegevusi koordineeris aastatel 1994–2010 Harju maavanema nõunik sisejulgeolekualastes küsimustes Nikolai Vojeikin.

Järjekordsel korrakaitsekoosolekul andis malevapealik nooremleitnant Ülo Ostumaa ülevaate Lohjal toimunud maakaitsepäevast, kus nad 1994. aasta sügisel käisid Uusimaa Reservistide Liidu kutsel koos staabiülem nooremleitnant Ülo Kurgpõlluga. Arutluse tulemusena tekkis arusaam vajadusest väärtustada noortes isamaalist kodanikukasvatust, populariseerida maakonnas militaar- ja eriteenistusliku hariduse ning elukutse omandamist. Teemat arutati ka tolleaegse Harju maavanema Mait Korneti ja Nikolai Vojeikiniga. Otsus oli ühene – maakaitsepäev toimub ka Harjumaal.

Esimene maakaitsepäev toimus 1996. aasta võidupühal Rae vallas Jüris. Üritus oli eelkõige isamaaline, sest tol ajal oli Vabadussõja meenutamine kõigile hingelähedane. Ürituse lipukirjaks sai: „Mees, sa pead kodu kaitsma!“ Nii sündis traditsioon, mis mõne aasta pärast laienes Kaitseliidu kaudu kogu riigile.

Kõikidel maakaitsepäevadel algab üritus alati piduliku tseremooniaga, kus keskseks on maavanema kõne ja pärgade asetamine Vabadussõja mälestusmärgile. Tänu sellele traditsioonile on võetud maleva hoole alla kõik Harjumaal asuvad Vabadussõjaga seotud mälestusmärgid ning igal aastal 23. juunil toimub nende kõigi juures pidulik tseremoonia.

Maakaitsepäev seostub ka kodanikukasvatusega noorte seas, õhutades patriotismitunnet, ning demonstreerib Eesti riigi võimekust tagada sise- ja välisjulgeolek. Maakaitsepäeva kui maakondliku suurürituse eripära seisneb selles, et igal aastal toimub see erinevas kohas. Lisaks pärgade panekule aval-

dab muljet militaar- ja operatiivstruktuuride ning tehnika paraad ja pidulik jalutuskäik Politseiorkestri saatel. Maakaitsepäeva tegevusplatsil toimuvad mitmesugused üritused, telkides on jõustruktuuride esitlused, päeva keskseteks üritusteks on aga militaar- ja operatiivteenistuste demonstratsioonisinemised, sportmängud ning kultuuriprogramm. Spordivõistlustest on üks oodatuid nii osalejatele kui ka pealtvaatajatele aastajooks, mille distantsi pikkus vastab aastaarvule.

Ürituse võimsaimaks vaatepildiks on kujunenud Piirivalve Lennusalga ja Ämari Lennubaasi helikopterite meeskondade osalemine demonstratsioonisinemistel ning langevarjurite kujund- ja täpsushüpped. Suurt elamust pakuvad KL Harju Maleva, Rahuoperatsioonide Keskuse (ROK), Scoutspataljoni, Vahipataljoni ja Sidepataljoni asjakohased tutvustused. Harjumaalaste poolehoidu on saavutanud ka Põhja Politseiprefektuur, Põhja-Eesti Päästkeskus, Piirivalvekool, Tallinna Vangla jpt. Alates X maakaitsepäevast osaleb üritusel ajalooklubi Front Line. Ajalooliste mundrite ja relvade eksponeerimine ning näidislahingu „Viimane sõjasuvi“ esitamine on oma ajaloolise autentsusega eriti muljet avaldav. Maakaitsepäeva kõnejuht, näitleja Eero Spriit, on võitnud oma rollis harjumaalaste heakskiidu ja tunnustuse.

Maakaitsepäeva programmi kuulub Eesti Vabariigi presidendi süüdatud võidutule pidulik ja teatraliseeritud vastuvõtmine. Võidutuli jagatakse Harjumaal vallajuhtidele ja linnapeadele, kes viivad selle koos kaitseleitlastega kohtadele jaanitulede süütamiseks.

X Harju maakaitsepäevast sai alguse Jõelähtme valla Loo alevikku vana kivikalme kõrvale rajatud Vabaduse hiis, kuhu toimunud maakaitsepäevade omavalitsuste esindajad istutasid tammepuu. Igal aastal lisandub korraldava omavalitsuse, KL Harju Maleva juhatuse liikmete ja väliskülaliste istutatuna uus tamm.

On hea meel tõdeda, et Harju maakaitsepäeva mastaapsus ning selle kodanikukasvatavuslik ja isamaalik dimensioon äratasid 1999. aastal president Lennart Meri tähelepanu. Maavanemate vastuvõtul soovitas ta ka teistes maakondades seda algatust järgida. Alates 2001. aastast on Harjumaalt alguse saanud traditsioon muutunud üleriigiliseks.

Harju maakaitsepäevad on toimunud: 1996 – Rae vallas, 1997 – Sael, 1998 – Viimsi vallas, 1999 – Keila linnas, 2000 – Anija vallas, 2001 – Vasalemma vallas, 2002 – Saku vallas, 2003 – Maardus, 2004 – Kernu vallas, 2005 – Jõelähtme vallas, 2006 – Kuusalu vallas ja 2007 – Keila vallas jne

Harju maakaitsepäevad näitavad, et selline üritus on oluliseks panuseks kaitsetahte kasvatamisel ja kaitsestruktuuride lähendamisel rahvale eelkõige siis, kui see on korraldatud tõelise rahvapeo ja kogupereüritusena.

Harjumaa Omavalitsuste Liit

Harjumaa Omavalitsuste Liit (HOL) on asutatud 1. aprillil 1992. aastal 17 omavalitsuse – Keila linna, Kehra, Loksa ja Aegviidu alevi, Anija, Harku, Jõelähtme, Keila, Kuusalu, Kõue, Padise, Raasiku, Rae, Saku, Saue, Vasalemma ja Viimsi valla – esindajate poolt.

Asutajad (01.04.1992): Ago Järva (Saku vald); Ennu Kotkas (Kõue vald); Jüri Lillsoo (Kehra alev); Ants-Hembo Lindemann (Viimsi vald); Rein Poolak (Rae vald); Aado Pallase (Vasalemma vald); Julian Patrak (Kuusalu vald); Andres Pärt (Keila linn); Aleksander Soitu (Aegviidu alev); Leemet Vaikmaa (Padise vald); Toivo Veenre (Raasiku vald); Ilsa Väli (Anija vald); Andres Kaskla (Loksa alev); Arvo Must (Harku vald); Taimi Saarma (Jõelähtme vald); Lembit Puusepp (Keila vald); Sirje Milt (Saue vald).

HOL-i esialgne põhikiri on registreeritud 10. detsembril 1992 maa- vanema Mati Zernandi korraldusega nr 1239 ja registreeritud Harju maakonna ettevõttereegis 29. detsembril 1992. Kehtiv põhikiri on registreeritud 13.09.2010 ning sätestab, et HOL on Harjumaa valdade ja linnade vabatahtlik ühendus, maakondlik kohaliku omavalituse üksuste liit.

Harjumaa Omavalitsuste Liidu esimesse juhatusse valiti Ants Lindemann, Ennu Kotkas, Julian Patrak, Aleksander Soitu ning Andres Pärt, kes sai ka juhatuse esimeheks.

Juhatusesimehed: Andres Pärt (1992–1994); Urmas Kirts (1994–1996); Toomas Välimäe (1996–1998); Arvo Pärniste (1998–1999); Enn Kirsman (1999–2001); Andre Sepp (2001–2007); Urmas Arumäe (2007–2009); Vello Jõgisoo (2009–2014); HOLi esimees: Kaupo Rätsepp (alates 2014).

Vaatamata Harjumaal aset leidnud regionaalsetele vangerdustele

1993. aastal eraldus Kernu vald Nissi vallast. Samal aastal eraldus ka Kiili vald Saku vallast. Kehra linn ja Anija vald ühinesid 2002. 2005. aastal ühinesid Kuusalu ja Loksa vallad. 2013. aastal ühinesid Kõue ja Kose vallad. 1993. aastal muutus Loksa alevist linnaks. 1996. aastal eraldus Paldiski linn Keila linnast. Saue alev muutus linnaks 1993 – on liit oma tervikkikkuse säilitanud.

Kui esimene juhatuse liikmed, siis nüüd võib juhatusse kuuluda kaheksa kuni kümme liiget arvestusega, et oleksid esindatud volikogude ja täitevvõimu esindajad. Juhatusse kuuluvad liidu esimees, aseesimees, Tallinna esindaja, kui teda pole liidu esimeheks või aseesimeheks valitud ning juhatuse liikmed.

HOL kõrgeimaks juhtorganiks on volikogu, kuhu vastavalt HOL-i põhirajale kuuluvad liikmete esindajad – reeglina omavalitsuse juht ja volikogu esimees. Igapäevase HOL-i töö korraldamise tegeleb juhatuse ja büroo.

Harju maakonna arengustrateegia koos põhjaliku tegevuskavaga võeti vastu 2008 ning see kehtib aastani 2025. 2014. aastal tegevuskava uuendati.

Moodustatud on eelarve- ja arengukomisjon, haridus- ja kultuurikomisjon, revisjonikomisjon. Ka osaletakse vajadusest tulenevalt erinevates töörühmades.

Harjumaa Omavalitsuste Liit on tegutsenud erinevatel pindadel, kuni 2010. aastal valmis omavalitsusmaja Tallinnas Veskimetsas, Sirge 2, mis lisaks omavalitsusliidule pakub peavarju Harjumaa Ettevõtlus- ja Arenduskeskusele, Rahvakultuurikeskusele, Eesti Maaomavalitsuste Liidule, Harjumaa Ühisteenuste Keskusele, Avaliku Halduse Arenduskeskusele ja kogu Eesti vabatahtlikke päästjaid koondavale Päästeliidule. Ka on siin peavarju leidnud Eesti Külaliikumine Kodukant ning üks Harjumaa LEADER-piirkond Nelja Valla Kogu.

HOL on alati pidanud tähtsaks oma liikmeid kaasavaid ühisüritusi. Toimuvad traditsioonilised sügis- ja kevadkoolitused, kui külastatakse teisi maakondi ning talvised ja suvised spordipäevad. Jätkunud on ka teemapõhiste koolituste, seminaride ning infopäevade korraldamine.

Nimetamist väärib 2015. aastal hoo sisse saanud ühisprojekt „Turvalisem Harjumaa“, mille raames loodi turvakaamerate võrgustik.

2017. aastal alustatud koostööprojektis „DigiMaa lairibaarendus“ ühendab lisaks Harjumaa omavalitsustele Pirita linnaosa Tallinnast.

Maakonna hüüdlauseks on: „Harjumaa – samm alati ees!“ Ja nii ongi. Eelolev riigireform, kus liitudele pannakse kõik maavalitsuslikud kohustused, paneb uusi lahendusi otsima kõigis eluvaldkondades, kuid Harjumaa on suure sammu juba teinud. 2004. aastal loodud MTÜ Harjumaa Ühistranspordikeskust võetakse praegu muudes maakondades eeskujuks. Ka on häid näiteid, kuidas sujub koostöö Tallinna ja maakonna vahel, mis viib linnaliini pealinna piiridest väljapoole. 2017. aasta algusest on HOLi palgal ka haridusspetsialist, kes veab maakondlikku hariduselu. Kuidas valdkonniti edasi läheb, on enne 2018. aasta august, mil kaotatakse maavalitsused, raske prognoosida.

Teada on ka, et tänu ühinevatele omavalitsustele väheneb liikmete arv, kuid liidu tugevus läbi ajaloo ja ka edaspidi on kokkulepe ning veendumus,

et vaid ühise mütsi all peitub maakonna tugevus, arengupotentsiaal ja eeliste piirkondade ees.

HOL toetab HEAK-i, Haiba Lastekodu, SA Põhja-Eesti Turismi, Harjumaa Spordiliitu, Harjumaa Puuetega Inimeste Nõukoda. Koostöös Rahvusoper Estonia ja Harju Maavalitsusega antakse välja Teatripreemia. Koostöös H MV ja Eesti Kultuurkapitaliga preemiat „Harjumaa Kultuuripärl“, mis antakse üle traditsiooniliselt Harjumaa ballil 30. detsembris Estonia teatrimajas.

Koostöös Harju Maavalitsuse, Harju Ettevõtlus- ja Arenduskeskuse ja Kodukant Harjumaaga tunnustatakse iga-aastaselt Harjumaa aasta tegijaid. Valitakse parim väike-ettevõtte, ettevõtte, aasta toetaja, kodanikuühendus ja aasta tegu. Ka valitakse Harjumaa sädeinimene ning aasta küla.

Lisaks tegevustoetustele kaasfinantseerib HOL jätkuvalt maakonna hariduse-, kultuuri-, spordi-, sotsiaal- ning teisi ühisüritusi ning tegevusi. Suurimateks toetuse saajateks on maakonna puhkpilli-, sümfoonia- ja keelpilliorkestrid, kellest viimasele anname ka peavarju ja kodu meie majas. HOL-i majas tegutseb ka segakoor K.O.O.R. Raul Talmari dirigeerimisel.

Suurimad traditsioonilised ettevõtmised on iga-aastane Memme-taadi lustipidu, Harjumaa laululaps, teatrifestivalid lastele ja täiskasvanutele, Rahvusvaheline Noorte Rütmmuusika Festival Visioon ning Loomingu- ja improviseerimise päevad.

Koostöös Maavalitsusega tunnustatakse iga-aastaselt maakonna haridustöötajaid ja medalitega koolilõpetajaid.

Harjumaa Omavalitsuste Liit kuulub ka Harju Maavalitsuse juures asuvasse laulu- ja tantsupeo korralduskomisjoni ning rahastab pidude ettevalmistamist ning koostöös Viimsi Vallavalitsusega valmistatakse ette 2018. aasta maakonna laulu- ja tantsupidu, kuhu on oodata üle 7-8 tuhande esineja.

2012. aastal kutsus HOL ellu omavalitsusliidu tunnustusauhinna HOLMER, mille nimi on tuletatud valdade ühenduse lühendist ning lisatud „Me Ehitame Riiki“. Auhinnaskulptuuri autor on Aivar Simson ning see antakse üle traditsiooniliselt aastalõpu ballil kahes kategoorias:

Suur HOLMER omavalitsuse volikogu esimehele, linnapeale/ vallavanemale, HOL Juhatusel liikmele ja HOL tegevaparaadi juhile teenete eest konkreetse valla/ linna või omavalitsuste koostöö arendamisel.

Väike HOLMER, antakse välja omavalitsuse volikogu liikmele, linnavalitsuse/ vallavalitsuse (ametiasutusena) ja HOL büroo teenistujale/ töötajale teenete eest konkreetse valla/ linna või omavalitsuste koostöö arendamisel.

Harjumaa Omavalitsuste Liit on oma tegevust kajastanud kolmes juubeliväljaandes:

„Märgiga tähistatud aeg 1. Ja 2. osa“ ning „Harjumaa linnulennult“.

Hiiumaa Omavalitsuste Liit

Hiiumaa Omavalitsuste Liit (HOL) asutati 9. juunil 1992 Hellamaal. Kohal olid kõigi omavalitsusüksuste (Emmaste vald, Kõrgessaare vald, Käina vald, Kärddla linn ja Pühalepa vald) volikogu otsustega nimetatud esindajad: Tõnu Otsason, Elle Voolma, Randu Mammuspõu, Eha Karm, Ants Vahtras, Riho Tartu, Toivo Pruul, Mart Reino, Aare Ernes, Tiit Laja, Harri Hiis, Helje Palm, Hannes Maasel, Paul Niit, Jaak Tursk, Sirje Garamaga ja Tõnis Ülemaantee. HOLi moodustamise eestvedajaks oli Tõnu Otsason Pühalepa vallast.

Liidu juhid läbi aegade:

1992–1994 Tõnu Otsason

1994–03.07.1995 Ivo Eesmaa

04.07.1995–20.12.1996 Anton Kaljula

21.12.1996–14.12.1999 Jüri Lauter

15.12.1999–02.06.2002 Ülo Sinisoo

03.06.2002–03.01.2010 Jüri Lauter

04.01.2010–05.01.2014 Jaanus Valk

06.01.2014–tänapäev Üllar Padari

HOL on oma 25 tegevusaasta jooksul tegutsenud omavalitsuspiire ülevõtva oma liikmete ühiste huvidega. Paljud kõigile liikmetele ühised teemad ja projektid on olnud lihtsam korraldada koostöös ja ühe juriidilise isiku läbi. Aegade jooksul on sellised projektid olnud arvukalt: sihtotstarbeline korrakaitsefond abipolitseinike rahastamiseks, politseile patrullauto soetamine, ühise ajalehe väljaandmine, poebussi soetamine ja teenuse käivitamine, ühine jäätmemajandus, arendus- ja turismihenduste toetamine jne.

HOL on nimetanud omavalitsuste esindajaid erinevatesse sihtasutustesse, mittetulundusühendustesse, kogudesse ja töögruppidesse, kus nimetatud esindaja andis hiljem HOLile ülevaate oma tegevusest organisatsioonis.

HOLi koosolekud on toimunud enamasti kord kuus roteerides asukoha oma liikmete hulgas. Läbi aegade on omavalitsusliit tegutsenud mitte hääletenamust kasutades vaid konsensuslikult. HOLil on oma tegutsemise aja jooksul olnud mitmeid erialaseid töögrupe, millistele on antud arvestatavalt suured volitused. Üks pikaajalisemaid töögrupe on olnud hariduse valdkonnas.

Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit

Omavalitsusliku staatuse taotlemisel aastatel 1989–1990 moodustasid Ida-Virumaa külanõukogude esimehed koostöölepe alusel tegutseva külanõukogude esimeeste (vallavanemate) kogu, et ühiselt arutada ja lahendada omavalitsusliku staatuse omistamiseks vajalike valla põhimääruste ja arengukavade koostamisega seonduvaid küsimusi. Kui mitmetes teistes riikides määrati ülemineku periood ühtse tähtajana, siis Eesti Vabariigis vastavalt sellele, kuidas keegi suutis omavalitsusliku staatuse saamist põhjendada. Kõik omavalitsusüksused ei suutnud arengukavasid mitmesugustel põhjustel kiiresti koostada. Oli ka vastupidiseid olukordi, kus arengukava esitati nii linnavolikogu kui vallavolikogu poolt õigel ajal, kuid staatuse saamine venis. Kohaliku omavalitsusreformi rakendamisega arvestati ka seda, et kohalik omavalitsussüsteem võtaks enda kanda omandireformi ja maareformi praktilise ellu rakendamise. Sellel perioodil alustati ka külanõukogudele (valdadele) tollase rajooni täitevkomitee kuulunud mõnede ülesannete-kohustus- te-õiguste üleandmist: uustaludele maade kasutamiseks andmine; haridus- ja kultuuriobjektide haldamise üleandmine jm. Ka need protsessid vajasid omavahelisi arutelusid ja konsultatsioone. Näiteks üritas rajooni täitekomitee korraldada oma korraldusega haridus- ja kultuuriasutuste üleandmist ilma, et külanõukogud-vallavolikogud oleks eelnevalt seda küsimust kohepeal arutanud. Heaks kogemuseks omavahelise koostöö korraldamisel oli Eesti Valdu Asutava Liidu moodustamise ettevalmistus, selle moodustamine ja osalemine selles töös.

1991–1993 omistati omavalitsuslik staatus enamikele omavalitsuslikku staatust taotlenud küla-, alevi- ja linnanõukogudele.

Omavalitsuslik staatus omistati alljärgnevalt:

1991 – Kiviõli linn – 11.01.; Sonda vald – 24.01.; Lüganuse vald – 11.07.; Iisaku vald-26.09.; Tudulinna vald – 19.12.

1992 – Avinurme vald -13.02.; Illuka vald – 13.02.; Alajõe vald – 26.03.; Aseri vald – 09.04. ; Maidla vald – 09.04.; Mäetaguse vald – 09.04.; Vaivara vald – 09.04.; Kohtla vald -17.06.; Jõhvi linn - 17.06.; Jõhvi vald –17.06. (Jõhvi linna ja Jõhvi valla ühinemisel Jõhvi vald – 28.10.2005); Lohusuu vald – 02.07.

1993 - Toila vald – 21.04.; Kohtla-Nõmme vald – 22.04.; Püssi linn – 25.08.; Narva-Jõesuu linn – 25. 08.

Sellele järgnes vajadus jätkata koostööd juba põhikirjaga fikseeritud organisatsioonina.

Algas ettevalmistustöö Ida-Virumaa Valdade Liidu moodustamiseks. 28.04.1992 toimus Ida-Virumaa Valdade Liidu asutamiskoosolek, mis võttis vastu Ida-Virumaa Valdade Liidu põhikirja.

Eesti iseseisvumise järgse omavalitsuste koostöö alguseks saabki Ida-Virumaal lugeda 28.04.1992. aastal loodud valdade liitu. Sellesse kuulus asutajaliikmena ka Jõhvi linn.

Asutajaliikmed (asutamiskoosolek 28.04.1992)

Iisaku vald – Vello Taar, Hannes Kask

Vaivara vald – Elvi Seppar, Jüri Jõgisoo

Toila k/n – Bruno Uustal, Maido Paalo

Illuka vald – Lembit Mägi, Alli Kattago

Jõhvi k/n – Paul Muttanen, Iraida Tšubenko

Lohusuu k/n – Silvi Tomson, Helju Valdmaa

Aseri vald – Ants Varinurm, Hillar Koitla

Mäetaguse vald – Veljo Kingsep, Ervin Metsatalu

Lüganuse vald – Boris Matson, Elga Saluvee

Tudulinna vald – Lembit Tõnis, Maie Auväärt

Kohtla k/n – Helve Voolas, Tiit Juse

Jõhvi linn – Aavo Keerme

29.01.1993 liitus

Alajõe vald – Juri Kuzmin, Hilja Orujõe

Poolteist aastat hiljem nimetati valdade liit Ida-Virumaa Omavalitsuste Liiduks (IVOL).

Jätkus omavalitsusüksuste liitumine IVOL-iga.

20.12.1993

Kohtla-Järve linn – Erik Kaljuvee, Ain Kalmaru

24.03.1994

Kohtla-Nõmme vald – Raul Räitsak, Enn Liivik

Maidla vald – Ülo Jalast, Enno Vinni

22.06.1994

Sonda vald – Rein Strauch, Rein Kask

Avinurme vald – Arne Labe, Ants Rummel

26.01.1995

Narva-Jõesuu linn – Jaan Varblane, Vello Juhkov

21.02.1995

Sillamäe linn – Juri Bozko, Sergei Sobolev

15.03.1995

Narva linn – Anatoli Paal, Raivo Murd
 30.03.1995
 Püssi linn – Peeter Pill, Eha Meiel
 Kiviõli linn – Samuel Talts, Tiit Kuusmik

Seega 1995. aasta aprilliks olid kõik 23 omavalitsust astunud IVOL-i liikmeks. Tänapäevase seisuga on liidus 16 omavalitsust.

Peale Jõhvi valla ja Jõhvi linna ühinemist 28. oktoobril 2005 moodustus Jõhvi vald.

27. oktoobril 2013 moodustus Lüganuse, Maidla valla ja Püssi linna ühinemise teel uus omavalitsusüksus Lüganuse vald.

1. jaanuaril 2009 astus liidust välja Narva linn, 1. jaanuaril 2016 Alajõe, Lohusuu ja Sonda vald.

Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu esimehed:

Lembit Tõnis 1992–1993
 Bruno Uustal 1993–1996
 Aavo Keerme 1996–1999
 Bruno Uustal 1999–2002
 Arno Rossman 2002–2005
 Veikko Luhalaid 2005–2009, 2009–...

Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu tegevjuhid:

Lembit Tõnis 01.01.1996–30.06.2000
 Urve Erikson 01.07.2000–01.06.2015
 Arno Rossman 07.10.2015–...

Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu büroo töötajad:

Sekretär – Jekaterina Sikk 1992–2011, Merle Liiv 2011–...
 Peaspetsialist arengu alal – Tarmo Paju 2004–2013, Anu Blum 2013–2014, Martin Järv 2014–2015

Kultuuri-, spordi- ja noorsootöö spetsialist – Urve Takjas 2003

Haridus- ja kultuuritöö spetsialist – Kristiina Uustal 2006–2008, Maris Toomel 2009–2010, Martin Järv 2012–2014, Kerly Paju 2014–...

Raamatupidaja – Malle Kollo 1992–2004, Maire Raiend 2004–2010, Ivi Murik 2010–...

IT-spetsialist – Marek Erikson 2006–2016

Tähtsamad ettevõtmised ja koostööprojektid:

1995–2007 3+3 Piiriületav koostöö – Eesti kolme maakonna ja Kagu-Soome kolme maakonna koostööprojekt. Projektiga kaasati koostöösse üle 2000 inimese – Eesti ja Soome maakondade omavalitsusjuhte, spetsialiste keskkonna-, tööhõive-, ja arengustruktuuridest, õpetajaid, õpilasi ettevõtete ja ühiskondliku sektori esindajaid.

2002. aastast korraldame koostöös Kodukaunistamise Ühendusega konkursi Eesti kaunis kodu, mille raames valitakse maakonna heakorrastatunud hooned ja majapidamised.

2007. aastast tegutseb liidu juures Keskkonnameetmete täiendavaks finantseerimiseks põlevkivivaldade poolt keskkonnameetmete täiendavaks finantseerimiseks vajalike rahaliste vahendite kogumiseks ja kasutamiseks sealhulgas keskkonnaprojektides Ida-Virumaa omavalitsuste omaosaluse tagamiseks.

2009–2015 tegutses Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juures programmi „Õppenõustamissüsteemi arendamine“ raames loodud Ida-Virumaa Õppenõustamiskeskus, kus oli tööl 9 tugispetsialisti – logopeedid, sotsiaalpedagoogid ja psühholoogid, kes teenindasid tervet maakonda.

2013. aastal loodi koostöös Eesti Energia aktsiaseltsiga Andekate Noorte Energiafond, mille eesmärgiks on toetada Ida-Virumaa andekate noorte huvitegevust.

2012. aastal allkirjastasime rahvusvahelise koostöö kokkuleppe Leningradi oblasti omavalitsuste nõukoguga.

Lisaks tunnustame maakonna tublimaid sotsiaaltöötajaid, terviseedendajaid, koolilõpetajaid, anname välja Aasta tegija tiitlit, koostöös Lääne-Viru Omavalitsuste Liiduga Virumaa kirjandusauhinda, korraldame maakondlikku õpetajate päeva, toetame kultuuri- ja sporditegevust.

Jõgevamaa Omavalitsuste Liit

Jõgevamaa Omavalitsuste Liit asutati Jõgevamaa Linnade ja Valdade Liiduna 13. novembril 1992. Koosolek toimus Jõgeval ja seda juhatas Otto Anslan. Protokollis Heili Nigulas. Koosolekust võttis osa 19 asutajaliiget.

Päevakorras oli neli punkti.

1. Arutati initsiatiivgrupi poolt välja pakutud projekti liidu moodustamiseks. Otsustati asutada Jõgevamaa Linnade ja Valdade Liit ning kinnitati põhikiri.
2. Juhatuse esimehe valimine. Salajasel hääletusel valiti juhatuse esimeheks Palamuse vallavanem Heili Nigulas. Juhatusse kinnitati Aili Soolepp, Heili Nigulas, Olavi Annuk, Sulev Ottson, Andres Rebane, Otto Anslan, Tiit Kulu ja Udo Vellend.

Lisaks valiti kolmeliikmeline revisjonikomisjon, kuhu kuulusid Juhan Danneberg Jõgeva Vallavolikogust, Vambola Plink Pajusi Vallavolikogust ja Jaan Soone Põltsamaa Vallavolikogust.

1. Liikmemaksu kinnitamine 1992. aastaks. Otsustati kinnitada liikmemaksu suuruseks 50 senti ühe valla elaniku kohta.²⁸¹
2. Kantselei moodustamisest. Otsustati kuulutada konkurss kantselei juhataja ametikohale.

Asutamiskoosolekul sõnastati ka liidu eesmärgid, mis on laias laastus samad, mis tänagi. Liidu eesmärkideks on Jõgeva maakonna omavalitsusüksuste ühistegevuse kaudu:

- aidata kaasa maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule;
- säilitada ja edendada maakonna kultuuritraditsioone;
- kaitsta liikmete ühiseid huve ning esindada oma liikmeid ja maakonda;
- edendada maakonna kohalike omavalitsusüksuste koostööd;
- luua paremaid võimalusi liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete täitmiseks.

281 Statistikaameti andmeil elas 1. jaanuaril 1992 Jõgeva maakonnas 42 426 inimest, seega liidu 1992. aasta eelarve oli suurusjärgus 20-21 tuhat krooni.

Kuigi juba 1992. aastal tegeleti liidu kantselei moodustamisega, tekki büroo liidu juurde alles 1997. aastal. Samal aastal võeti tööle ka tegevdirektor Ants Orgulas.

Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektorid

1997–2011 Ants Orgulas

2012–2013 Raivo Suni

2013–2015 Riina Kull (tegevdirektori kt)

2015–..... Raivo Suni

27. mail 1998 kinnitati liidu uus põhikiri ja liit nimetati ametlikult ümber Jõgevamaa Omavalitsuste Liiduks. Hiljem on põhikirja muudetud ja täpsustatud kahel korral: 28. mail 2003 ja 11. mail 2016.

Liidu kõrgeim otsustuskogu on üldkoosolek, mida nimetatakse Jõgevamaal liidu volikoguks. Iga liige nimetab volikogusse kaks esindajat – volikogu esimehe ja vallavanema või linnapea ning nende nimelised asendajad. Volikogu otsuseid teostab liidu juhatus, mis koosneb vallavanematest ja linnapeadest. Juhatuse tööd korraldab juhatuse esimees, kelle valib volikogu.

Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehed

Heili Tõnisson (Nigulas)

1994–1997 Tiit Kulu

1997–2000 Toivo Ilves

2002–2003 Mati Kepp

2003–2013 Toivo Tõnson

2013–... Enn Kurg

2017. aastal kuulub Jõgevamaa Omavalitsuste Liitu 13 maakonna omavalitsusest 11. Pala vald astus liidust välja 2013. aasta lõpus ja Jõgeva linn 2015. aasta suvel. Jõgeva linn ei osalenud liidus ka aastatel 1998–1999.

Liidu eelarve koosneb liikmemaksust, toetustest ja annetustest, liidu põhikirjalisest tegevusest saadavast tulust ja riigieelarvelistest eraldistest.

2017. aastal on liidu liikmemaks kokku 86281 eurot. Omavalitsuste lõikes toimub liikmemaksude arvutamine järgmiselt: $\frac{1}{4}$ liikmemaksust on võrdne kõigile omavalitsustele, ülejäänud jaotatakse vastavalt elanike arvule elanike registris 01. juuli 2016 seisuga.

Eelarve kogumaht on 2017. aastal 158 tuhat eurot.

Jõgevamaa Omavalitsuste Liit teeb koostööd paljude partneritega. Tihedam koostöö on Jõgeva Maavalitsusega, Jõgevamaa Spordiliiduga „Kalju“, Jõgevamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskusega ning MTÜga Jõgevamaa Kultuurikoda.

Omavalitsuste liit on Haridus- ja Teadusministeeriumi partneriks maakondlike õpilasürituste ja õpetajakoolituste rahastamisel ja korraldamisel.

Liidu eestvedamisel on Jõgevamaa omavalitsused teinud mitmeid arendusi oma IT-süsteemides, rajanud koostöös maakondliku arenduskeskusega multifunktsionaalsed mini-arenad. Lisaks on liit maakonna tantsu- ja laulupidude peakorraldaja ja toetanud Jõgevamaa lauljate, tantsijate ja pillimängijate osalemist üldlaulu- ja tantsupidudel.

Järvamaa Omavalitsuste Liit 1995–2017

Järvamaal tegutses esmalt vallavanemate ja linnapeade koda, mida vedasid Üllar Vahtramäe ja Kalev Aun. Kuna aga volikogude kaasatus puudus, tundsid vallajuhid vajadust moodustada liit, mis kaasaks ka volikogude juhid ning otsustaks ühiselt oluliste küsimuste lahendamise.

22. märtsil 1995, kui Järvamaa omavalitsuste esindajad Paide Kultuurikeskusesse kogunesid, oli omavalitsusi Järva maakonnas 16. Kõik nad pidasid ühise liidu loomist vajalikuks. Elevust tekitas aga jõujoonte võimalik kujunemine, mistõttu arutati, kuidas maa ja linnaomavahelised suhted kujunevad ning kaaluti osakaalude seadmist nii hääletamises kui rahastamises. Tookord otsustati siiski võrdsuse kasuks: liikmemaksuks sai kõigile 13 200 krooni aastas ning igal omavalitsusel oli üks hääl. Liit oli omavalitsuste jaoks ka kohaliku rahva häälekandjaks, millest loodeti tasakaalustavat jõudu kohalikele riigivõimu kandjatele.

Uuel liidul oli kohe olemas ka ühisvara ja konkreetsed praktilised kohustused Järvamaa Haigla näol. Liit oli algusaastatest alates tegus, ühisasutuseks arendati 1996. aastal riiklike investeeringutoetuste vahenditest ja valdade-linnade omaosalustega edasi Järvamaa Haiglat, algatati Väätsa Prügila loomine, 1997. aasta alguses avati Paides ettevõtluskeskus, mis pakkus abi ja nõu ning koolitusi nii kohalikele omavalitsustele kui aitas ette valmistada projektitaotlusi. Keskust juhtis nõukogu, kuhu kuulusid nii omavalitsuste liidu kui maavalitsuse esindajad. ning juba detsembris 1996 leiti, et hoonete ehitamisest tähtsam on ühiselt panustada sisuliste tegevuste ja teenuste kvaliteedi osas. Nii seati prioriteetideks sotsiaaltöö arendamine ning hariduse nüüdisajastamine. Hiljem kujundati ettevõtluskeskus ümber SA Järvamaa Arenduskeskuseks, mis hakkas teenuseid pakkuma nii ettevõtjatele, MTÜ-dele kui omavalitsustele.

Sarnasel viisil on Järvamaa ühist asja siiani aetud – loodi hästi töötavad Kesk-estti Noortekeskus, mis täitis ära suure tühiku, mis noorsootöö ja noorsootöötajate osas kohalikes omavalitsustes tol hetkel oli ja seniajani eeskujulikult toimiv Järvamaa Ühistranspordikeskus, millesarnaseid tänapäeval üle Eesti luuakse. Omavalitsuste liidu initsiatiivil loodi ka Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskus mis tänaseks on laienenud kaugele üle Järvamaa piiride. Toimivad koostöömudelid on sageli Järvamaal esmase pilootprojektina oma eluõigust tõestanud ning järgijaid üle kogu riigi leidnud. Oleme selle üle

uhked! „Järvamaal on kõik asjad alati valmis, nii et riigiametnikel jääb ainult kohale sõita ja sõna võtta“, nagu lausus regionaalametnik Jaak Maandi 21. veebruaril 1997 Järvamaa ettevõtluskeskust avades. See lause iseloomustab Järvamaa toimetamisi päris hästi siiani!

Liidu oluliseks eesmärgiks ja ülesandeks on algatamisest peale olnud ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühiste huvide kaitsmine, samuti maakonna kohalike omavalitsuste koostöö edendamine.

Esimese tegevusdirektori Tiina Oraste sõnul oli esialgu vastutus ja tegevusvaldkond lai, tegeleda tuli ju mitte vaid ühe vaid kõigi omavalitsuste küsimustega. Põletavaimaks probleemiks oli toona omavalitsuste omavahe-line arvlemine, kuna polnud veel selgeid ja väljakujunenud seaduslikke alus-põhimõtteid. Ka siis oli üle-eestiliseks probleemiks suhted riigi ja kohalike omavalitsuste vahel, kohustuste suurendamine ei toonud kaasa rahastamise suurendamist ning kohtumised tollaste Järvamaa esindajatega Riigikogus ei andnud samuti tulemusi. Elu on muutunud ja kaasarääkimine otsustus-protsessides muutunud selgemini piiritletuks, lisaks ettenähtule on Järvamaa Omavalitsuste Liit pidevalt teinud koostööd Riigikogu saadikutega, kutsu-nud päevapoliitilistes küsimuste arutamiseks külla tippametnikke ja poliiti-kuid, avaldanud arvamust seadusloome ning praktiliste küsimuste lahenda-mise kohta. Järvamaa esindajad on viinud siinseid arvamusi, kogemusi ning lahendusi sadadesse töögruppidesse ning andnud ideid kümnetesse algatus-tesse.

Sisukas kohalik elu ning arusaamine, et vaid koostöös sünnivad parimad lahendused, on järvakatele alati teada olnud. Liidu algusaasatel allkirjastati kümne aasta jooksul iga-aastaselt maavalitsuse ja omavalitsuste liidu ühiste kavatsuste kokkulepe, millega lepitati kokku oluliste projektide ning algatuste osas. Selline tava levis ka teistesse maakondadesse. 2006. aastal tekkis taht-mine samm edasi astuda. Küpseski mõte teha koostööleping laiapõhjalisem ja kaasata rohkem osapooli. Arenguleppe eeskujuks oli ka president Arnold Rüütli eestvedamisel ellu kutsutud ühiskondlik lepe. Järvamaa arengulepe oli esimene omasugune Eesti maakondades, osalisteks tervelt 61 osapoolt nii omavalitsuste, maavalitsuse, ettevõtjate kui mittetulundusorganisatsioonide näol, sellele panid käe alla ka kõik suuremad erakonnad. Lepe koostati või-malikult konkreetseks, iga ettevõtmise taga oli kirjas, kes töö eest hea seisab.

Järvamaa Omavalitsuste Liit annab välja iga-aastaselt elutööpreemiat, noorsoo-, kultuuri, spordi ja hariduspreemiaid, koostöös maakonnalehega valitakse „Aasta tegu“.

Kohaliku kultuuripärandi hoidmine ja elusana hoidmine on olnud Jär-vamaal erilise au sees. Järjepidevalt iga-aastaseid maakondlikke laulu- ja tant-

supidusid korraldame ainsa Eesti maakonnana. Kultuuripärlid, parimad kollektiivid ning 25-aastaseks saav Kultuurihis, milles kasvamas kõigi Järvamaa kultuurimajakate istutatud puud on tunnistuseks, et kultuuritraditsioonide hoidmise vastutusrikast tööd on kõigi omavalitsuste koostöös hästi tehtud!

Muutuste tuules ning uute omavalitsuste sündides soovivad Järvamaa senised omavalitsusjuhid kindlasti ka edaspidi ühise Järvamaa arengu nimel koostööd teha. Kolme suure omavalitsuse: Järva ja Türi valla ning Paide linna koostöö saab tugineda senistele koostöökogemustele, teadmisele, et üksinda on alati vähem võimalik kui koos ning oskusele näha maakonda kui tervikut.

Läänemaa Omavalitsuste Liit (LOVL)

Läänemaa maakondlik omavalitsuste liit asutati 1992. aastal.

Liidu asutamise mõttega said Läänemaa omavalitsusjuhid kokku 10. märtsil 1992. aastal, kus lepiti kokku liidu moodustamine, selle juhtimise struktuur ja kes valmistab ette põhikirja. Selleks ajaks oldi regulaarselt koos käidud juba üle aasta ning vajadus oli tekkinud katusorganisatsiooni järele. Sest organisatoorseid tööd ei saanud teha klubilises vormis.

Asutamiskoosolek toimus 23. märtsil ning liidu liikmeks astusid kõik 13 maakonna omavalitsust. Liidu juhtimine oli mõeldud kahetasandilisena, kus juhatuse (Eestseisuse) moodustasid vallavanemad ja linnapead. Üldkogul (Omavalitsuste Päev) esindasid igat omavalitsust, sõltumata selle suurusest, kolm inimest.

Liidu esimene Omavalitsuste Päev toimus 4. juunil 1992. Liidu esimehks esimeheks valiti Kalju Janson.

1993. aasta valimiste järel Kalju Janson enam vallavanemana ei jätkanud ning järgmiseks liidu esimeheks valiti enne aastavahetust Arno Peksar. Arno Peksar oli liidu esimees kuni 2010. aasta alguseni.

Aastatel 2010–2013 oli liidu esimees Ülle Erman,

2013–2016 Toomas Schmidt,

alates 2016. aastast Deiv Rahumägi.

1995. aastaks oli jõutud nii kaugele, et tekkis vajadus palgata tegevdiirektor, kuna liidu eelarve oli kasvanud juba ligi poole miljoni kroonini ning liidu esimees ja aseesimehed ei jõudnud oma põhitöö kõrvalt enam vajalikku tööd ära teha.

1996. aastast palgati liidu esimeseks tegevdiirektoriks Vello Haaviste, kes töötas sellel ametikohal 2010. aasta alguseni.

2010–2011 oli liidu tegevdiirektoriks Teet Kallasvee,

2012–2014 Tiit Koel,

alates 2014. aastast Hele Leek-Ambur.

Antud perioodil algas liidu tegevuse hoogne laienemine, mis kestis kuni majanduslanguseni. 1995. aasta sügises otsustati valdade ehitusajjade järje peal hoidmiseks palgata kaks ehitusinspektorit. Enne aastavahetust jõuti palgata Mati Laimets (töötas liidus 1995–1998), kes esialgu teenindas kõiki valdu. Haapsalu linnal oli oma spetsialist ning tema ühist teenust ei soovinud. 1996. aastal palgati teiseks ehitusspetsialistiks Kalev Sepp, kelle piir-

konnaks jäi maakonna põhjaosa. 1998. aastal tuli Mati Laimetsa asemel Jaak Rein Unn (1998–2008), kelle omakorda vahetas 2009. aastal välja Kaarel Salus.

2010. aastaks osad omavalitsused loobusid ehitusspetsialisti teenusest läbi liidu ning Kalev Sepp koondati. 2012. aastal tuli Kaarel Saluse asemel Vjatseslav Fomtsenkov, kelle teenindada on jäänud nüüdseks ainult neli valda. Ülejäänud vallad ja Haapsalu linnas teevad selle töö juba omad spetsialistid.

1996. aastal palgati Läänemaa Omavalitsuste liidule oma raamatupidajaks Anne Valmet. 2010. aastaks oli liidu eelarve vähenenud määraneni, et otsustati raamatupidamisteenus edaspidi firmalt sisse osta ning raamatupidaja koondati.

2008. aastal palgati liidu juurde keskkonnaspetsialistik Tiit Koel. Kes siis liidu rahaliste vahendite kokkuhoiuks määrati peale senise tegevdirektori Teet Kallasvee lahkumist 2012. aastal esialgu liidu tegevdirektori kt-ks ja hiljem tegevdirektoriks. Liidu töö korraldamise juures hakkas keskkonnaspetsialisti töö vaikselt kõrvaliseks tegevuseks muutuma. Peamiseks valdkonnaks jäi ainult ühiste korraldatud jäätmeveo hangete teostamine.

Lühikest perioodi selle sajandi esimese kümnendi keskel tegeles liidu avalike suhete korraldamise, protokollide jm vormistamisega maavalitsuses põhikohaga töötanud Ene Pajula.

Vaadates LOVL-i tegutsemise 25 aastast perioodi, siis kuni majanduslanguseni oli see väga aktiivne. Näitab seda juba eelarve pidev kasv, mida omavalitsused ühistegevuseks kokku panid. Aastatuhande vahetuseks ületas liidu eelarve juba miljoni krooni piiri ja vahetult majanduslanguse hetkeks hakkas jõudma juba 3 miljoni ligi. Kümme aastat hiljem on see liidu tippajast kaks korda väiksem ning enamik soovib rahaliselt rohkem omaette tegutseda. Sellest annab märku ka fakt, et aktiivse tegutsemisperioodi 6 inimesest on hetkel jäänud palgale ainult 2.

LOVL on püsinud kogu tegutsemisaja suhteliselt ühtsena ning liikmest on ära läinud ainult Vormsi vald. Samas mingil tasemel koostöö on ka temaga jätkunud. Paar ülejäänud lahkumiskatset on ära jäänud, sõlmitud said kompromissid. Näiteks Haapsalu linn jäi liidu liikmeks, kuigi makse eelarvesse jäi ainult 30 tuhande krooni peale aastas, mis oli tol ajal Vormsi valla maksest ligi kolm korda väiksem. Toetati ainult keskkontori ülalpidamist, kõik üritused ja teenused finantseeriti otse. Mõned aastad hiljem leidis Haapsalu, et rahaliselt ökonoomsem ja otstarbekam on siiski ühistegevus ning ajapikku taastas oma varasema osakaalu LOVL eelarves.

Esimese 10 tegutsemisaasta jooksul oli liit väga tähtis oma liikmete jaoks. 1995-1998 jaotati maakonnas koos maavalitsusega Riikliku Investeeringute Programmi rahasid oma liikmetele. Otsustati ju omavalitsuste jaoks sealt

suuri rahasid (näit 1998. aastal 6,3 miljonit krooni), millega sai mitmedki omavalitsuste objektid korda või paremasse seisu.

Kuna omavalitsuste piiridel puudusid sildid, siis 1996. aastal pandi need ühiselt. 2000. aastal inventariseeriti liidu poolt kõik maakonna teed ja tänavad.

2001. aastaks viidi omavaheline suhtlemine üle elektrooniliseks, mis oli omaette märgilise tähendusega.

Haldusreform on olnud päevakorras 15 aastat. 19.03.2002 Ridala vallas toimunud liidu Eestseisusel tegi Risti vald Orule ja Taebalale ettepaneku ühineda. Reaalselt jõuti selleni 2013. aastal, kui moodustati Lääne-Nigula vald. Taolisi ettepanekuid tehti vahepeal veelgi, kuid need jäidki ainult ettepanekuteks. Sisulisi läbirääkimisi ei alustatud. Enne Lääne-Nigula valla tekkimist oli Läänemaal ainult üks ühinemine, kus kokku läksid Lihula linn ja teda rõngana ümbritsenud Lihula vald

Milliseks kujuneb peale käesolevat suurt haldusreformi omavalitsuste vaheline koostöö Läänemaal, näitavad lähiaastad. Jäevad ju Lääne maakonda ainult 3 omavalitsust: Haapsalu linn, Lääne-Nigula ja Vormsi vallad.

Lääne-Viru Omavalitsuste Liit

Asutatud oktoobris 1991 Lääne-Viru Ühisomavalitsusena

Põhikiri registreeriti Lääne-Virumaa ettevõtteregistris 07.02.1992

Seoses kohaliku omavalitsuse liitude seaduse kehtestamisega muudeti organisatsiooni nimi 2003. aastal Lääne-Viru Omavalitsuste Liiduks ning võeti kasutusele nimetuse lühendvorm VIROL.

VIROL-i juhid

1992–kuni 08.12.1999 Ühisomavalitsuskogu juhataja Kunda linnapea Anne Tasuja

18.02.1999 moodustati kollegiaalne juhatus.

09.12.1999–11.02.2004 – ühisomavalitsuskogu juhataja, alates 12.02.2004–05.08.2004 juhatuse esimees Tamsalu linnapea Urmas Tamm

02.09.2004–04.01.2006 juhatuse esimees Väike-Maarja vallavanem Olev Liblikmann

05.01.2006–06.01.2010 juhatuse esimees Vinni vallavanem Toomas Väinaste

alates 07.01.2010 juhatuse esimees Rakvere linnapea Mihkel Juhkami

Juhatuse liikmed

1999 Toomas Varek

1999 Ain Tiivas

1999 Guido Ploompuu

1999 Hannes Mets

1999–2002 Matti Jõe

1999–2002 Vello Tafenau

1999–2006 Arne Laas

1999–2009 Ain Suurkaev

2002–2006 Aivar Ojaverre

2002–2010 Ain Tiivas

2006–2010 Kuno Rooba

alates 2006 Peep Vassiljev

2009 Andres Jaadla

2010–2016 Toomas Uudeberg

alates 2010 Leo Adel

alates 2010 Alari Kirt

alates 2016 Erich Petrovits

VIROLi tegevdirektorid

4.01.1993–31.05.1997 Aivar Ojaverre

01.08.1997–31.12.1998 Einar Ohov

01.02.2000–15.11.2008 Jaan Lõõnik

alates 16.03.2009 Sven Hõbemägi

Meenutusi VIROList 2006–2009

Toomas Väinaste, VIROL juhatuses esimees 2006–2010

Jaan Lõõnik, VIROL tegevdirektor 2000–2008

Lääne-Virumaa suurima valla – Vinni valla – vallavanem Toomas Väinaste valiti Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu (VIROL) juhatuses esimeheks 5. jaanuaril 2006, kohe pärast 2005. aasta kohalike omavalitsuste valimisi. Järgnenud neli aastat kujunesid VIROLi töös ühtedeks tormilisema arengu aastateks, mil kulmineerusid mitmed suured, juba varasematel aastatel alustatud arenguprotsessid.

VIROL kui maakonnaintentide üks kandjatest oli selle sajandi esimese kümnendi keskpaigaks välja arendanud väga võimsa koostöövõrgustiku, kuhu olid haaratud maakonna omavalitsusjuhtide kõrval ka omavalitsuste ametnikud eri töövaldkondades, pedagoogid, koolijuhid, rahvamajade ja raamatukogude töötajad, sotsiaaltöötajad, kommunaalasutuste juhid jpt. Samuti toimus tihe partnerlus maakonnas asunud riigiasutuste juhtidega. Võrgustiku eri harud olid rakendatud oma valdkonnas suurte asjade ajamisele. Mastaapsemiteks ettevõtmisteks kujunesid investeringute suuruse mõttes maakondlik veemajandusprojekt ning jäätmeäitluse arendamine.

Veemajandusprojekti algseks ideeks oli esitada ühine rahastamisaotlus tagamaks kvaliteetne joogivesi ja reovee ära juhtimine ning puhastamine maakonna kõikides asulates, kus vajalikud rekonstrueerimistööd veel tege mata. Muudatuste tõttu riiklike programmide tingimustes korraldati ehitustööd küll igas omavalitsuses eraldi, kuid VIROLi kaudu korraldati ühiselt eelprojekteerimine. Hoopis uus teema oli jäätmeäitluse ümberkorraldamine. Kui veemajandusprojekti sisuks oli suuresti vaid torude ja puhastusseadmete väljavahetamine, siis jäätmeäitluses tuli juurutada täiesti nullist korraldatud jäätmevedu ning seniste prügimägede asemele rajada kaasaegne jäätmeäitluskeskus. Sobivat vormi ja sisu sai keskusele otsitud aastaid, tutvusime nii Eesti kui ka Läti, Soome, Rootsi ja Saksamaa erinevate näidete ja kogemustega. Olukorra tegi keerulisemaks pidevalt muutuv olustik (Iru jäätmeäitluskeskuse rajamine, muudatused seadustes jm). Et omavalitsuste koostöotahe ja praktiline vajadus oli maakonnas tugev, õnnestus kõigi raskuste kiuste käitis Rakvere külje alla rajada ning korraldada ka jäätmeveo konkursid.

VIROL oli ka suurürituste korraldajaks. Iga õppeaasta alguses korraldati enam kui 200 pedagoogi osavõtuga seminarnõupidamised, iga aasta alguses enam kui 1000 hääletajaga „Aasta teo“ konkursid. Samuti korraldas VIROL paari aasta tagant mitme tuhande osaleja ja pealtvaatajaga folkloorifestivali „Viru Säru“. Koostöös Ida-Virumaa Omavalitsuste Liiduga anti välja Virumaa Kirjandusauhinda. Omamoodi suurüritusteks võis lugeda ka omavalitsustöötajate ühiseid õppereise naaberriikidesse ning Kirde-Eesti 3 maakonna omavalitsuste suvepäevi. Eriliselt meeldejääv oli Tallinna Vabadussõja Ausamba püstitamiseks korjanduse korraldamine 2008. aastal. Lääne-Virumaa oli ainus maakond Eestis, kus maakonna kõik omavalitsused läksid isamaalise aktsiooniga kaasa. 1438 inimest annetas 45637 krooni.

Väga tihe oli VIROLi rahvusvaheline suhtlus – peamiselt Soome (3+3 maakonnad) ja Rootsi (Gävleborg) suunal. Väliskogemuse najal juurutati maakonnas lisaks jäätmekeskusele ka ühine sotsiaaltranspordikorraldus ning tõsiselt kavandati ka rahva-, kooli- ja teadusraamatukoguhoone rajamist Rakverre.

Aktiivne elu VIROLis oli kindlasti üheks ajendiks, et Jaan Lõõnik valiti maakondlikke omavalitusliite ühendava Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse (EOÜ) juhatusse. Oli ju maakondliku ühistegevuse järjest laienev ulatus hakanud pörkuma seaduste ja finantseerimismudelite seatud piiridega. Piire tuli kindlasti avardada ning regionaalhaldus korrastada. EOÜ täitis selles osas tänuväärset rolli, sest just EOÜ kujunes maakonnaliitude juhtide aktiivseks foorumiks. Kui regionaalministriks oli Vallo Reimaa, siis jõuti koostada ka asjalik ja omavalitsuste ja maakondade arengut soodustav regionaalhalduse kontseptsioon.

Oli vägev aeg.

Pärnumaa Omavalitsuste Liit (POL)

Mittetulundusühing Pärnumaa Omavalitsuste Liit asutati 22. jaanuaril 1992. aastal. Asutajaliikmeteks olid 10 Pärnumaa esmatasandi omavalitsust: Halinga, Häädemeeste, Paikuse, Saarde Sauga, Surju, Tori ja Uulu vallad ning Pärnu-Jaagupi alev ja Kilingi-Nõmme linn.

Asutamiskoosoleku kokkukutsuja oli esmatasandi omavalitsuste eestseisuse esimees Margus Murulauk ning osa võtsid eespool nimetatud kümne omavalitsuse juhid. Asutamiskoosolekul kinnitati POL põhikiri ning valiti POLi esimees, kelleks sai Halinga vallavanem Endel Mäemets ning juhatus. Aegade esimesse juhatusse valiti lisaks esimehele ka 3 liiget: Paikuse vallavanem Aime Käärats, Häädemeeste vallavanem Rein Varep ja Kilingi-Nõmme linnapea Kalle Kiipus.

Esimeses põhikirjas, mis registreeriti Pärnu Maavalitsuses 13.03.1992 sätestati, et POL on valdade, linnade ja alevi volikogude vabatahtlik ühendus, mille põhieesmärgiks on oma liikmete ühishuvide esindamine ja kaitsmine ning koostöö omavalitsusi puudutavates küsimustes.

Kui POL esimeses põhikirjas oli 41 punkti, siis kehtiv (2017) põhikiri kirjeldab liidu ja liikmete eesmärke, õigusi, kohustusi ja võimalusi 107 punktiga.

Liidu eesmärk aga on jäänud üldjoontes samaks.

Põhikirja on esmasest kinnitamisest alates muudetud üheksal korral: 07.01.1994; 01.12.1994; 10.10.1996; 10.06.1997; 18.06.2003; 28.04.2004; 22.04.2008, 27.01.2010 ja 28.01.2015.

Pärnumaa kohalikud omavalitsused (KOVid) pole kunagi kõik korraga POLi liikmed olnud. Liikmete arv on aja jooksul muutunud olles vahemikus 13–23 (omavalitsuste arv on vähenenud 24-lt 19-ni).

1997 aastal oli Pärnu maakonnas 23 KOVi, kellest 22 POL liikmed. Eri-meelsuste tõttu astus volikogude otsuste alusel liidust välja 9 omavalitsust: Audru, Halinga, Häädemeeste, Vändra, Tootsi, Tori ja Kaisma vald ning Vändra alev ja Kilingi-Nõmme linn. Väljaastunutest 7 moodustasid 10. mail 1997 Pärnumaa Omavalitsuste Ühenduse.

Sellega tekkis Pärnumaale kaks maakondlikku KOV „katus“organisatsiooni, millest ühte (POL) kuulus 13 omavalitsust, teise seitse ning kolm Pärnumaa KOVi ei kuulunud kumbagi. Ühenduse tegevus väga aktiivseks

ei osutunud (kuigi äriregistris jätkuvalt registreeritud) ning tasapisi hakkas POLi liikmelisus jälle suurenema.

Maakonna suurim omavalitsus, Pärnu linn astus esmakordselt liikmeks 2006. aastal.

2014. aasta augustis lõpetas Kihnu vald oma liikmelisuse Liidus, kuid 01.01.2015 astus Häädemeeste vald POLi liikmeks. Mis tähendab, et jätkuvalt ei ole üks maakonna omavalitsus POLi liige.

POLi kõrgemaiks juhtorganiks on üldkogu, kuhu vastavalt POL-i põhirajale kuuluvad liikmete esindajad – reeglina omavalitsuse valitsuse juht ja volikogu esimees. Vastavalt vajadusele koguneb Pärnumaa volinike kogu ehk maakogu, et vahendada informatsiooni ning anda uusi tegevussuuniseid. Igapäevase POLi töö korraldamisega tegeleb juhatus ja büroo.

Kui esimene liidu juhatus oli nelja liikmeline, siis 21.12.1993 otsustati juhatus muuta 7-liikmeliseks, kus juhatus hakkas koosnema territooriumi suuruse põhimõttest. Üks koht väikeste valdade (Surju, Tali, Kaisma, Kihnu) esindajale, üks koht keskmiste valdade (Are, Koonga, Tõstamaa, Uulu, Varbla) esindajale, üks koht alevite ja väikelinnade esindajale (Pärnu-Jaagupi, Lavassaare, Tootsi, Väandra, Sindi), üks koht suurte valdade (Audru, Halinga, Häädemeeste, Paikuse, Saarde, Sauga, Tori, Väandra) esindajatele. Üks koht reserveeriti Pärnu linna esindajale (juhuks kui otsustab liikmeks astuda) ning juhatuses olid ka üldkogu poolt valitud liidu esimees ja aseesimees.

19.11.1997 üldkogus otsustati juhatuse suurus jätta 7-liikmeliseks, kuid muudeti juhatuse esindamise süsteemi. Juhatusse hakkasid kuuluma liidu esimees, aseesimees ning üldkogu komisjonide esimehed. Sel ajal olid moodustatud haridus- ja noorsookomisjon, arengukomisjon, sotsiaalkomisjon, kultuuri- ja spordikomisjon ning tervishoiukomisjon.

1.12.1999 otsustas üldkogu, et juhatusse kuuluvad kõik liidu liikmete valitsusjuhid. 1999. aastal oli liidus 16 liiget ja sama suureks kujunes ka juhatus, mis edaspidi kasvas vastavalt liitu astuvate omavalitsuste esindajate võrra. Suurim juhatus oli 23-liikmeline.

Taoline süsteem kestis aastani 2008, kui POL juhatus muudeti kahe liikmeliseks, koosnedes juhatuse esimehest ja juhatuse liikmest. Juhatus kinnitatakse üldkogu poolt, juhatuse liikmed on täiskohaga töötajad, kes töötavad nelja-aastase juhatuse liikme lepingu alusel.

Kõige esimene palgaline inimene võeti liitu tööle 01.10.1992 ja selleks oli 0,5 ametkohaga sekretär Irina Peep (hiljem Luuh). Esimeseks tegevdirektoriks sai 23.02.1994 Raivo Kaik.

Alates 12.07.1996 oli liidu büroos 3,5 ametikohta: tegevidirektor, sekretär, koolitusspetsialist ja 0,5 kohaga raamatupidaja. Kuni 2013. aasta aprillini töötati avaliku teenistuse seaduse alusel. Tegevdirektori ametikoht kaotati 2008. aastal struktuuri ümberkorraldamise ja täiskohaga juhatuse liikmete

tekkimisega. 2017. aastal on palgalisi inimesi neli: kaks juhatuse liiget juhatuse liikme lepingu alusel ning sekretär ja raamatupidaja töölepingu alusel.

Eisialgu asus liidu büroo Paikuse vallamajas. 1996. aastal koliti Pärnu linna maavalitsuse majja, kus asutakse tänaseni.

POL liikmemaks koosnes algusaastatel ühest komponendist, milleks oli KOV elanike arv. Alates 2000. aastast on püsikulude liikmemaks kolme osaline, koosnedes: võrdsest osast kõigile liikmetele, kokkulepitud protsendist KOV tuludest ja elanike arvust.

Kui 2011. aastal olid liikmemaksu määrad järgnevad: võrdne osa 9500 EEK, 0,2% KOV tuludest (eelmise aasta tulumaksu eraldis, arvestuslik maa-maksu eraldis, kohalikelt maardlatelt laekuv kaevandustasu ja tasandusfond) ja 4,5 EEK KOV elaniku kohta. Siis 2017. aastal on: võrdne osa juhtimiskuludest 607 €; tulude osa 0,2% ja elaniku kohta 0,55 senti. Erand on Pärnu linn, kes ei tasu 0,2% tuludest, kuid juhtimiskulude summa on tal 27246 €, mis aja jooksul kasvab teiste liikmete 0,2% tulude osaga võrdselt. Pärnu linnale kehtib erand liikmeks astumisest alates.

Suur muudatuste aeg POLis algas 2007. aastal. Selleks ajaks oldi jõutud arusaamisele, et muutmist vajab struktuur ning sõnastada uued eesmärgid. Hakati koostama esimest Pärnumaa Omavalitsuste Liidu arengukava ning muutma liidu põhikirja. Arengukava koos põhjaliku tegevuskavaga kinnitati 17.12.2007 ning uus põhikirja ja juhtimisstruktuur 22.04.2008.

Arengukava kehtib kuni 2017. aastani ning seda ei ole kümne aasta jooksul muudetud. Iga-aastaselt vaadatakse üle ja täiendatakse tegevuskava.

Jätkuvalt on juhatusele ja üldkogule abiks tegutsemas teemapõhised komisjonid, mida 2017. aastal on seitse: revisjonikomisjon, arengukomisjon, koolituskomisjon, sotsiaalkomisjon, haridus- ja noorsookomisjon ning ühistranspordikomisjon.

Kui liidu algusaastatel oli põhitegevuseks kaasaaitamine ja koostöö kohalike omavalitsuste loomisel ja tööle rakendamisel, siis kolmandal tegevusaastal tõusis esiplaanile valdade-linnade koostöö organiseerimine kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega ette nähtud ülesannete täitmisel. Esma-seks sai KOVide riigi seadustega ettenähtud dotatsioonide ja toetuste kättesaamise tagamine. KOVidele oli antud rida ülesandeid, kuid raha nende täideviimiseks mitte. Teiseks suuremaks probleemiks oli maakondlike õpi-las-, kultuuri-, ja spordiürituste rahaline toetamine, sellealaste traditsioonide jätkamine. Finantseeriti ka õpetajate ja kultuuritöötajate koolitust. Omavalitsuspoliitikute ja -ametnike koolitus oli väga aktuaalne. Palju otsiti ja tehti ise, sest pakkujaid sel ajal ei olnud.

Ettepanekud Riigikogule ja EV Valitsusele seadusandluse täiendamiseks või muutmiseks olid rohked. Suur abi siin oli ka Eesti Omavalitsusliitude Ühendusel.

Ametnike koolitamine, seaduseelnõude kooskõlastamine, kultuuritraditsioonide säilimise tagamine ja uute maakondlike tegevuste loomine olid teemaks algusaastatel ja on teemaks tänaseni.

Olenemata liikmete arvust, juhtidest ning majanduslikust olukorrast on POL alati pidanud tähtsaks mõnda traditsiooni. 1995. aastal alguse saanud augustiseminar (varasemalt Lepanina seminar-laager) ja 1998. aastal lisanud kevadseminar (varasemalt arengupäevad) on katkematult toimunud tänaseni. Iga-aastased on ka kevadised õppereisid välisriikidesse.

Koolitusspetsialisti ei ole, kuid jätkunud on teemapõhiste koolituste, seminaride ja infopäevade korraldamine KOV ametnikele. On toimunud 3 suuremahulist koolitusprojekti (rahastatud EL vahendite kaasabil) aastatel 2006, 2008–2009 ja 2010–2011.

2000. aastal sõlmiti koostööleping Västmanlandi Omavalitsuste Liiduga. Täna on koostöö paraku katkenud.

Lisaks koolitusprojektidele on viidud läbi mitmeid teisi ühiseid projekte.

2003 Põhjamaade Ministrite Nõukogu kaasfinantseerimisel põhjamaade projekt, mille raames toimusid seminarid Eesti, Rootsis ja Soomes. Samal aastal KIK projekt „Tervisele ohutu joogivee valik Pärnu maakonna 8 vallas“.

Kui varasemalt tegeles liit RIP rahade kooskõlastamise ja jaotamisega, siis 2004 koostati ja kiideti heaks esimene KOIT- kava nimekirjaga.

2006. aastal paigaldati koostöös CORD OÜ-ga Pärnumaa 13 omavalitsusse 29 lokaalset WiFi leviala.

2007 asutas POL Sihtasutuse Pärnumaa Turism.

2007. aastal alustati liidu arengukava koostamist, mis kinnitati sama aasta detsembris. Samaaegselt arengukava koostamisega toimus põhikirja muutmine ja uue juhtimisstruktuuri elluviimine ja dokumentide kooskõlla viimine. Kõik sai tehtud 2008. aasta kevadeks.

2008. aastal sai teoks esimene Maakogu, ajavahemikul 2008–2017 on neid toimunud 6.

2009 Rakendus POLi maakondlik arengufond, millest esimene rahaelaldus läks Pärnumaa Külustuskeskuse ehitamise kaasfinantseerimiseks.

Samal aastal said alguse kaks suurt Norra EMP poolt rahastatud projekti: „Pärnu linna ja lähiümbruse võrgustikke siduva teemaplaneeringu koostamine“ ja „Vändra alevi, Vändra, Tootsi, Kaisma ja Järvakandi valdade ühinemiste ettevalmistamine“. Projektid lõppesid 2011.

2011–2013 oli lisaks igapäevastele tegevustele rohkelt suuremahulisi ettevõtmisi.

Projekti „Pärnumaa Keskkonnahariduskeskuse infrastruktuuri väljaarendamine“ raames ehitati imeilus Pärnumaa Keskkonnahariduskeskus. Lisaks ehitati kaheksasse omavalitsusse kümme välikorvpalliväljakut. Toimus esi-

mene ühine elektri ostmise hange. Rahastati Lottemaa ehitamist, mis avati 2014 suvel.

2015. aastal jätkati erinevate uuenduste ellu viimist. Käivitus piirkondade konkurentsivõime tugevdamise toetuse (PKT) programm ning muudeti POL põhikirja, täiendati tegevuskava ja alustati ettevalmistustega Eesti Vabariik 100 juubeliks. Valmis asutuse uus veebileht. Keskkonnahariduskeskuse ehitushanke esialgse võitjaga, kes oli loobunud lepingu sõlmimisest. 2015 aastal taaselustati Pärnu lennujaama renoveerimise projekt. POLi büroo koostöös Pärnu linnavalitsuse, maavalitsuse, SA Pärnumaa Ettevõtlus- ja Arenduskeskuse (PEAK), SA Pärnumaa Turismi (SAPT), turismiettevõtjate ja Pärnumaalt valitud riigikogu liikme Andres Metsojaga viis läbi ulatusliku meediakampaania, millega tõmmati tähelepanu lennujaama renoveerimise vajadusele. 2016. aastal telliti Rootsi ettevõttelt LFV Aviation Consulting AB-lt põhjalik eelanalüüs lennujaama renoveerimisvajaduse kohta. Aasta jooksul toimusid erinevad kohtumised lennujaama nõukogu, ministrite ja riigikogu liikmetega, et selgitada võimalikele otsustajatele Pärnu lennujaama olulisust. Selgitustöö jätkus 2017. aastal.

2016. aastal jätkati veebilehe www.pol.parnumaa.ee täiendamisega, lisades info inglise ja vene keeles. Lisaks trükimeedias erinevate artiklite ja arvamislugude avaldamisega, sõlmiti koostööleping Tre raadioga, mille tulemusel toimusid aasta jooksul igal neljapäeval kell 11.30–12.00 Tre raadio Pärnu stuudios omavalitsuste liidu pooltunni saated Pärnumaa KOV juhtide, partnerite esindajate ja erinevate maakondlike suursündmuste eestvedajatega. Saatesarja eesmärk oli tutvustada maakonna omavalitsusi, koostööorganisatioone, POLi tegemisi ja sündmusi. Kokku toimus 44 saadet, kus olulistest tegemistest ja vahvatest ettevõtmistest Pärnumaast käis rääkimas 50 erinevat inimest.

2016. aastal oli palju tegemist ka haldusreformiga ning presidendi valimisega. Haldusreformiga seoses võeti lisaks juhatuse ja büroo panusele appi Pärnu linnapiirkonna ühinemiste koordinaatoriks Margit Suhhostavets. Selleks otstarbeks taotleti toetust Euroopa Liidu sotsiaalarengu fondist. Pidevalt täiendati läbirääkimiste arenedes liidu veebilehte värske informatsiooniga ning võimaluste piires aidati ja nõustati kohalikke omavalitsusi. Aasta lõpuks oli enam-vähem selge 2017 oktoobrist tekkivad uued Pärnumaa omavalitsused. Artikli koostamis hetkel teada oleva info põhjal väheneb omavalitsuste arv pärast 2017. aasta valimisi 19-lt 7-le. Lõplik tulemus sõltub Häädemeeste ja Saarde erisuste ja Tõstamaa valla rahva arvamusega arvestamisest Vabariigi valitsuse poolt

2016. aastal lisas põnevust sügisel toimunud presidendi valimised. Eesmärgiga säästa liikmete aega ning anda kõikidele presidendiks pürgijatele võimalus kohtuda kohalike omavalitsuste juhtide ja võimalike valijamees-

tega, kutsus liidu büroo 10. augustil 2016 kõik presidendi kandidaadid Pärnumaale ühisele tutvustusele ja arutlusele. Kohal olid Marina Kaljulaid, Siim Kallas, Mart Helme, Urmas Paet, Mailis Reps ja Eiki Nestor. Kokkuvõttalt oli huvitav ja hariv kohtumine.

2016. aasta teises pooles alustati koostöös Pärnu maavalitsuse ja PEA-Kiga DigiTee projekti käivitamist. Projekti idee ja eesmärk on ühendada kõik Pärnumaa majapidamised ülikiire internetivõrguga (valguskaabliga). Projekti kaasati Hanila ja Lihula vallad Läänemaalt, kuna haldusreformi järgselt moodustavad nad koos Varbla ja Koongaga Lääneranna valla Pärnumaa koosseisus. 2017. aasta jaanuari lõpuks viidi läbi elanike sooviavalduste kogumine, misjärel asuti võrke planeerima.

POLi toetab rahaliselt SA Pärnumaa Turismi, MTÜ Pärnumaa Spordiliitu (PSL), MTÜ Pärnu Maakoolide Spordiliitu, MTÜ Pärnumaa Rahvakultuuri Kesksetsi (PRAKS), SA Jõulumäe Tervisespordikeskust, SA Pärnumaa Ettevõtlus- ja Arenduskeskus ning alates 2017. aastast ka Pärnu haigla koosseisus olevat laste ja noorte vaimse tervise keskust. Koostöö ja toetus eespool nimetatud partneritele on oluline kogu Pärnumaa arengule ja elukeskkonnale, lähtudes nii kohalikust elanikust kui külalistajast.

Eesti kultuuri säilimine on oluline kõigile eestlastele. Meie suur ühine traditsioon on laulu- ja tantsupeod. Pärnu maakonna laulu- ja tantsupeod toimuvad suures osas koostöös PRAKSiga. Üleriigiliste laulu- ja tantsupidudesse panustab POL kogu maakonna delegatsiooni jaoks ca 95% rahalistest vahenditest ning büroo tööjuga, olles abiline maakonna kuraatorile ning korraldades maakonna tantsijate ja lauljate mõnusat ja turvalist olemist peo ajal Tallinnas. Nii on see olnud aastaid, oli 2014. aasta laulu- ja tantsupeo ajal ning 2016. aastal algasid ettevalmistused 2017 toimuvaks noorte laulu- ja tantsupeoks.

Lisaks tegevustoetustele kaasfinantseerib POL jätkuvalt maakonna hariduse-, kultuuri-, spordi-, sotsiaal- ning teisi ühisüritusi ning tegevusi.

Ühiselt Pärnu Maavalitsusega tunnustatakse iga-aastaselt Pärnumaa haridustöötajaid.

Et tänada ja tunnustada maakonna tublisi kultuuri- ja sporditegijaid korraldab POL koostöös maavalitsuse, PRAKSi ja PSLiga iga-aastaselt tänugalat „Tähesära“.

Pärnumaa Omavalitsuste Liit annab välja aasta kultuuriauhindu (aasta tegija, aasta üllataja, aasta toetaja) ja noore kultuuritegija ja noore sportlase stipendiumi.

Põlvamaa Omavalitsuste Liit

Põlvamaa Omavalitsuste Liidu asutamiskoosolek toimus 10. veebruaril 1994 Põlvas. Asutamiskoosolekust võtsid osa Põlvamaa kõik 14. kohaliku omavalitsuse juhti. Päevakorras oli kolm punkti:

1. Põlvamaa Omavalitsuste Liidu loomine;
2. Juhatuse esimehe ja asendajate valimine;
3. Põhikirja ettevalmistamine.

Koosolekut viis läbi Põlva linnaape S. Rooden. Liidu juhatuse esimeheks valiti Laheda vallavanem S. Tobreluts ja asetäitjateks Põlva vallavanem T. Tamm, Valgjärve vallavanem A. Randoja ja Veriora vallavanem P. Sibul. Samal koosolekul otsustati teha ettepanek H. Oidermaale, asuda kantselei juhatajaks.

Põlvamaa Omavalitsuste Liidu loomisest osavõtjad:

Põlva linn – S. Rooden

Räpina linn – Vello Ooting

Põlva vald – Tarmo Tamm

Räpina vald – Inge Hirmo

Orava vald – Aare Mällo

Laheda vald – Sirje Tobreluts

Mooste vald – Agu Puniste

Ahja vald – Juta Otsa

Kõlleste vald – Roland Lepp

Kanepi vald – Aivar Luts

Valgjärve vald – Hain Randoja

Veriora vald – Peeter Sibul

Mikitamäe vald – Inara Luigas

Vastse-Kuuste vald – Lennart Liba

Liidu põhimäärus sai kinnitatud Põlva linnavalitsuse 23.02.1994 määrusega nr 45. Seega võime Põlvamaa Omavalitsuste Liidu tegevuse alguseks pidada 23.veebruar 1994.

Põlvamaa Omavalitsuste Liidu struktuur

Liidu kõrgeimaks juhtimisorganiks on üldkoosolek, kuhu kuuluvad kõik vallavanemad ning volikogude esimehed. Liidu tööd juhivad juhatused. Juhatuse esimees on ka ühtlasi omavalitsusliidu esimees. Igapäevatööd korraldab liidu büroo.

Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehed läbi aegade:

1994–1996 – Sirje Tobreluts

1997 – Aivar Luts

1998 – Peeter Sibul

1999–2002 – Sirje Tobreluts

2003–2005 – Peeter Sibul

Mai 2005–2010 – Andrus Seeme

2011–2012 – Raul Kudre

2013 – Kaido Kõiv

Põlvamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektorid:

1994–2013 – Hele Oidermaa

2013–2016 – Veiko Maastik

2016 – Eve Neemsalu

Põhikirja muudatuse järel 20.06.2003 on POL registreeritud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris.

MTÜ Põlvamaa Omavalitsuste Liidu eesmärgiks on kaasa aidata maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule, kultuuritraditsioonide säilitamisele omavalitsuste ühistevgevuse ja koordineerimise kaudu. Liidu liikmed on kõik maakonna 13 valda. Liidul on oma logo.

Raplamaa Omavalitsuste Liit

1991. aasta 6. septembril otsustasid Rapla maakonna omavalitsuste esindajad esimestena Eestis asutada oma ülemaakonnalise liidu – Rapla maakonna alevi- ja vallavolikogude liidu (RAVL). Liidu asutamine veel eksisteeriva maavolikogu kõrvale ei kulgenud kergelt – asutamiskoosolekuid peeti mitu. Liidu asutamist toetas Rapla maakonna valitsus 22. oktoobril 1991. a otsusega. Omavalitsuste liit tekkis vajadusest koordineerida ja kooskõlastada volikogude ja valitsuste tegevust nii omavahel kui ka maavanema ja maavalitsusega. Liidu kaudu omavad omavalitsuste esindajad võimalust rääkida kaasa kogu maakonna küsimustes. **Raplamaa Omavalitsuste Liit** (ROL) on Rapla maakonna alevi- ja vallavolikogude liidu (RAVL) õigusjärglane. Vajalikud põhikirja muudatused võeti vastu 5. mail 1994. aastal. Praegu kehtiv põhikirj kinnitati 19. detsembril 2013. a.

Raplamaa Omavalitsuste Liidu põhieesmärk on maakonna elanikkonna huvidest lähtuva omavalitsusliku haldussüsteemi toime parandamine ning kohalike omavalitsuste koostöö arendamine ja ühistegevuse korraldamine.

ROLi esindusorgan on täiskogu. Täiskogu koosseisu kuulub igast omavalitsusest kaks esindajat – volikogu ja valitsuse esindaja. Täiskogu koosolekud toimuvad 8–9 korda aastas. Vallavanemad on moodustanud ROLi tööorgani – vallavanemate kogu, kus arutatakse täitevvoimu igapäevaprobleeme. Raplamaa Omavalitsuste Liidu tööd juhib juhatus, mis valitakse pärast KOV volikogude valimisi. Praegune ROLi juhatus on viie liikmeline – kaks volikogu esimeest ja kolm vallavanemat. ROLi igapäevatööga tegelevad tegevdirektor ja osalise koormusega sekretär-asjaajaja.

Omavalitsuste liidu koosseis ja ka roll on aastate jooksul muutunud. Alati on olnud oluline ühise vastutuse ja koostöö põhimõtte liidu liikmete vahel. Väga tähtsaks peetakse partnerlussuhteid. ROLi koostöövõrgustikus SA Raplamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus, Rapla maakonna Spordiliit, Rapla maavalitsus, Raplamaa Partnerluskogu, SA Põhja-Eesti Turism. Koostöösuunad ja -tegevused on fikseeritud erinevate koostöölepingutega. Koostööpartneritega hallatakse maakonna infoportaali www.raplamaa.ee

Raplamaa Omavalitsuste Liit on olnud eestvedaja mitmele strateegiaprojektile. 2010. a koostati Norra ja EMP finantsprogrammi toel „Rapla maakonna keskuste arengustrateegia“, mis sai oluliseks sisendiks 2014. a valminud Rapla maakonna arengustrateegiale. 2012. a koostati ESF vahendite abil

strateegia „Raplamaa omavalitsuste jätkusuutlikkuse suurendamine nende võimekuse konsolideerumise kaudu“. Mõlemad projektid on olnud abiks ka 2016. a alanud omavalitsuste vabatahtliku ühinemise ettevalmistamisel.

Raplamaa Omavalitsuste Liit on Rapla maakonna haigla kui omavalitsuste ühise tervishoiuasutuse asutaja. SA Rapla maakonna haigla asutati ROLi poolt 1999. aastal. 2015. a otsustas ROLi üldkoosolek maakonna elanikele kvaliteetse ja jätkusuutliku ambulatoorse ning statsionaarse eriarstiabi kättesaadavuse tagamiseks asutada koos SA Põhja-Eesti Regionaalhaiglaaga uue asutuse – SA Raplamaa Haigla.

Omavalitsuste liidu liikmeskond Raplemaal on olnud aktiivne, uuendusmeelne ja koostöövõimeline. Ühised tegevused on liitnud kolleege sedavõrd, et ka ühised koolitused ja väljasõiduistungid on osavõturohked. Traditsiooniline ühistegevus on augustikuine kahepäevane väljasõiduistung, mida on juba pea kaksikümmend aastat korraldatud Läänemaal Hobulaiul.

Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehed:

Jüri Võigemast	1991–2002
Kalle Toomet	2002–2009
Mart Järvik	2009–2013
Margus Jaanson	2013–...

Tegevjuhid:

Jaak Herodes	2003–2004
Silvi Ojamuru	2006–...

Raplamaa omavalitsuste ühisürituste ja -projektide rahastamine toimub peamiselt **Raplamaa Omavalitsuste Arengufondi** kaudu.

22. oktoobril 1991. a moodustati Rapla Maakonna valitsuse määrusega nr 140 Rapla Maakonna Arengufond. Alates 1999. a juunist on tegemist sihtasutusega Raplamaa Omavalitsuste Arengufond. Arengufondi tegevuse eesmärk on maakonna regionaalset arengut soodustavate programmide ja projektide ning maakondlike ühisürituste täiendavaks finantseerimiseks vajalike rahaliste vahendite sihipärase kogumise ja kasutamise korraldamine. Oma eesmärgi saavutamiseks toetab fond maakonna arengu seisukohalt tähtsaid piirkondlikke, maakondlikke, üleriigilisi ja rahvusvahelisi projekte ning toetab maakondlike ühisürituste finantseerimist. Arengufondi rahalised vahendid moodustuvad peamiselt omavalitsuste eraldistest, kuid fond taotleb ka ise täiendavaid vahendeid erinevatest programmidest.

Arengufond on oma kahekümne kuue aastase eksisteerimise jooksul finantseerinud väga erinevaid tegevusi, sh korraldanud konkursse (ettevõtluse äriplaanide konkurss, omavalitsuste arengukavade koostamise konkurss), abistanud maakonna meditsiiniastutisi (kiirabiautode soetamise soetus), finantseerinud maakondlike messide korraldamist (kontaktmessid

Kehtnas, Märjamaal ja Raplas); toetanud infotehnoloogia projekte ja muusikafestivalide projekte (Rapla kirikumuusika festivali toetus 25 aastat), rahastanud maakondlikke mainesündmusi; rahastanud erinevaid spordiprojekte ja -üritusi (maakonna suve- ja talimängud, sotsiaalsportlik Põrgupõhja retk, olümpiamängude ettevalmistustoetused sportlastele, korvpalli ja võrkpalli meistriliiga jne). Järjepidevalt on toetatud erinevaid suuremaid ja väiksemaid noorsoo-, spordi- ja kultuuriprojekte.

Raplamaa Omavalitsuste Arengufondi rahastamine on aidanud Kohila Võrkpalliklubi naiskonna mitmekordseks Balti liiga ja Eesti meistriks ning Rapla korvpalliklubi meeskonna Eesti meistrivõistlustel medalitele.

Rapla maakonna panus üleriigilises omavalitsuslikus tegevuses

12. aprillil 1990. a toimus Raplas Eesti maakondade volikogude esimeeste nõupidamine, kus muu hulgas arutati ka üleriigilise omavalitsuste liidu moodustamise vajadust ja võimalusi. Peeti otstarbekaks ühe üleriigilise omavalitsuste liidu moodustamist. Siiski läks teisiti. Oma tegevuse taastas nii Eesti Linnade Liit (ELL) kui ka Eesti Maaomavalitsuste Liit (EMOL). Rapla maakonna omavalitsusjuhtide panus on neis organisatsioonides olnud tõhus – Väino Sassi oli ELL-i esimees aastail 1992–1994.; Jüri Võigemast EMOL-i esimees aastail 1994–2002. Alates 14. juunist 2005. a on Jüri Võigemast Eesti Linnade Liidu tegevdirektor.

Raplamaa Omavalitsuste Liidu 2011. a avalik pöördumine „Eesti vajab riigireformi“ oli üheks sisendiks 2012. a märtsis toimunud Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogule. ROLi juhatuse liige ja Eesti Linnade Liidu aseesimees Mart Järvik oli 2012. a Eesti Linnade ja Valdade Üldkogu kokkukutsumise protsessi üks eestvedajatest ning eeskõnelejatest.

Riigireformi sai neil aastatel alguse ja jätkub veel 2017. a.

Saaremaa Omavalitsuste Liit 1993–2017

Saare maakonna omavalitsuste vahelise koostöö vajadus sai taasiseseisvumisel ja omavalitsuste tekkimisega üha selgemaks ning 10. märtsil 1993 kogunetigi Saare Maavalitsuse saali ja otsustati asutada Saaremaa Valdade Liit, mille eesmärk oli omavalitsuste vabatahtlik koostöö ja huvide kaitse. Eelnevalt oli 7 valda (Pöide, Kihelkonna, Kärla, Salme, Kaarma, Laimjala ja Muhu) juba saanud oma volikogudelt volitused asutajaliikmeks asumise kohta. Samal koosolekul viidi läbi salajane hääletus ja esimeseks liidu esimeheks valiti Kaarma vallavanem Jüri Pärtel. Kuu-kaks hiljem liitusid järgmised seitse valda (Ruhnu, Valjala, Mustjala, Pihla, Lümända ja Orissaare). Eesti

Omaavalitsusliitude Ühenduse liikmeks astus Saaremaa Valdade Liit 1. septembril 1993.

Kui varasemalt oli kogu liidu tegevus liidu esimehe korraldada, siis 1. oktoobril 1993 kinnitati kantseleijuhataja ametikohal Liivi Väli, kes üha suurenevat administreerimistööd asus korraldama. Ühtlasi selgus vajadus põhikirja muutmise järele ning 16. veebruaril 1994 liidu volikogu otsusega muudeti ka nimetust. Saaremaa Valdade Liit nimetati ringi Saaremaa Omaavalitsuste Liiduks ja viimased 3 maakonna omaavalitsust (Leisi vald, Kuressaare linn ja Kuressaare vald) 17-st maakonna omaavalitsusest astusid liidu liikmeks.

Liidu koostöö tagas haridusküsimuste, tervishoiu, maakondlike ühisürituste käsitlemine. Viidi läbi koolitused omaavalitsusjuhtidele ja teistele ametnikele. Rahvusvahelisel spordiüritusel „Saarte mängud“ osalemise toetamist omaavalitsuste poolt asuti kohe korraldama.

1996. aasta kohalike omaavalitsuste valimised tõid liidu volikogusse hulgaliselt uusi inimesi ja vahetus liidu esimees. Uueks esimeheks valiti Raimu Aardam ja uuenenud liidu volikogu asus korrastama põhikirja. Selle käigus kantselei nimetati ringi bürooks ja muudeti tema ülesandeid. Konkursi järgselt büroo tegevdirectori ametikohale kinnitati varasem liidu esimees Jüri Pärtel, kes töötas sellel ametikohal kokku 15 aastat.

Liidu tegevustesse lisandus üha enam projektidega ja rahvusvaheliste kontaktidega seonduv tegevus. Kontaktid Rootsi Oxelösundi kommuuni, Norra Froya saarega ja Saksamaale EXPO külastus Hannoveris on esimesteks näideteks. Toimusid tulised arutelud Saaremaa süvasadama ümber. Asutati Saaremaa turismi ümarlaud ja intensiivistus maakonna turismitemaatika. Asutati SA Turvaline Saaremaa ja sõlmiti 4 partneriga koostööleping Kuressaare Kolledzi tegevusteks. Asuti välja andma igal aastal Saaremaa stipendiumeid (Oskar Kallase, Johann von Luce, Johannes Hindi nimelised) ülikoolides õppijatele ning maakonna kultuuritraditsioonide ja loodusmaastiku säilitamiseks käivitus pukktuulikute konkurs.

2002. aasta kohaliku omaavalitsuse valimised tõid liidule aasta lõpus uue esimehe Mart Mäekeri näol. Mart Mäekeri esimeheks oleku ajal tegeleti Karujärve Tervisespordikeskuse arendustegevustega, rahastati Kuressaare tervisepargi valgustust, palju energiat panustati maakonna jäätmekäitlusega seotud küsimuste ühisele lahendamisele ja liidus oli esimene katse ellu viia maakonna omaavalitsuste liitumine üheks vallaks. Kuna eelarveläbirääkimised osutusid varasematest keerukamateks, tuli büroo tegevust korrigeerida vajadustele ja võimalustele vastavaks. Samas projektidega tegelemine oli üha mahukam ja turismi sektor sai suurt tähelepanu üha uute projektide ellukutumise kaudu.

Järgmised kohaliku omavalitsuse valimised tõi liidu uueks esimeheks taas Raimu Aardami. Jätkus varasemate maakondlike kultuuri ja noorte suunatud ürituste toetamine. Lisandus siia juurde õpilasüritusteks ja hariduskorralduslike kulude maakondlik korraldamine ja Timotheus Grünthali stipendium varasematele stipendiumi kategooriatele juurde. Valmis mahukas maakonna turismi arengukava. Bioloogilise mitmekesisuse taastamiseks ja säilitamiseks maakonnas hangiti amfiib niiduk-koguja, mis osutab teenust siiani. Koostöö MTÜ asutamisel, mis toetab LEADER tüüpi tegevusi. Ühiselt Hiiumaa, Lääne ja Pärnu maakondadega asutati regionaalne turismiorganisatsioon Lääne-Eesti Turism ning koostöös Saaremaa Arenduskeskusega asutati MTÜ Saarte Turismiarenduskeskus. Oluline oli jätkuvalt koolituste ja õppereiside korraldamine ning arutelud haldusreformi teemadel.

2008. aastal täitus liidul 15 aastat ja selle sündmuse puhul tuntud ajakirjanik, lavastaja ning kultuurihuviline Tõnis Kipper kirjutas ja lavastas Kuressaare Teatris menukaks osutunud lavatüki „Pöörane päev Karumustika vallas“. 2 h 20 minutit kestnud lavastuses löi kaasa 40 inimest ja etendus esitati täissaalile.

2009. aasta lõpus valiti uueks liidu esimeheks Kaido Kaasik. Töö jätkus saavutatud mahus. Uuematest tegevustest oli päevakorral Saaremaa Õppenõustamiskeskuse tegevuse toetamine ja partnerlus Väikelaevaehtituse kompetentsikeskuse loomisel ning Saarte Geopargi (algse nimetusena Saarte Silurimaa Geopark) asutamisega seonduv. 2011. aastal liituti EL Komisjoni Energiasäästu Programmiga „ISLE Pact“. Liidu prioriteetideks oli turism, maakonna turundamine, erinevad koolitused ja projektide läbiviimine.

Paraku pikalt kestnud vaidlused liikmemaksu suuruse üle, lõppesid Kaarma valla poolt 30. märts 2011 väljaastumisega liidust, Jüri Pärteli taandumisega büroo direktori ametikohalt ning liidu nõuniku Eerika Thalheimi kohusetäitjana jätkamisega büroo direktori ülesannetes. Keeruline aeg sellega ei lõppenud. Peale Kaido Kaasiku siirdumist Saare maavanemaks ja liidu esimehe kohalt lahkumist 2011. aasta sügisel, kujunesid liidu uue esimehe valimised üllatusrohkeks, pakkudes argipäeva poliitmaastikule rohkelt värve. Valimisvõitluse esimehe positsioonile võitis kolmandat korda Raimu Aardam ning liidu aktiveerimist taotleval Koit Kelderil valimata jätmise lõpptulemusena liit kaotas lisaks varasemale lahkujale veel kolm liiget Kuressaare linna, Kärla ja Lümända valla näol.

Hoolimata tõmbetuultest liikmeskonnas, töö liidus jätkus ja 2012. aastal sai omale hoo sisse projekt „Bändikool Saaremaal“, samuti jätkusid teised projektid ja toimusid koolitused, küll aga väiksemas mahus. Maksti välja maakondlikud toetused kultuurile, õpilasüritustele, partneritele jne. ja lähtuti eelnevatest kokkulepetest. Peale mõningast rahunemist, liidu juhatuse soovis seni vakantse büroo direktori ametikoha täita ja koondada liidu

nõuniku ametikoht, kuna eelarve oli kahanenud oluliselt ja ei võimaldanud kahte töötajat palgal hoida ja täita ülesandeid varasemas mahus. Seoses uue avaliku teenistuse seaduse rakendamisega, muutusid ühtlasi liidu ametikohad töökohtadeks ja liit sõlmis värske büroo direktori Veiko Viiliga juba töölepingu. Jätkusid alustatud projektid ja säilisid pikaajalised traditsioonid erinevate ürituste ja tegevuste toetamisel.

2013. aasta kohalike valimiste järgselt oli aeg küps lahkunud liikmete tagasi võitmiseks ja selleks ajaks juba seitsmendat korda muudeti liidu põhikirja. Kuressaare linn naaseski liikmeskonda, aga läbivõitjate käigus Kaarma, Kärla ja Lümända vald hoopis jõudsid omavahelise ühinemiseni ja ühise omavalitsuse nimeks sai Lääne-Saare vald.

2014. aastal läbiviidud liidu esimehe valimistel valiti ühehäälselt liidu uueks esimeheks Kuressaare linna abilinnapea ja hilisem linnapea Madis Kallas. Ülesanded liidus jäid samaks. Koolitused, projektid, ühiste seisukohtade esitamine, ühised toetused, maakondlikud kavad ja üha enam tuli maakondlike teemadena võtta arvesse haldusreformi. Muutus stipendiumite väljandmine uurimistöode konkursiks ja „Saarele sündinud“ kampaaniaga peeti meeles vastsündinuid. Liidu tegevuses oli kõrge tähtsusega turismiteematika ja turismireformi järgselt MTÜ Visit Saaremaa. Samuti leidsid käsitlemist küsimused nagu Saaremaa muuseum, riigigümnaasium, Kuressaare haigla, parvlaevad, lennuühendus.

Rahvaarvult kõige väiksema liikme, Ruhnu otsus 2016. aastal liidust lahkuda jättis maakonna 14 omavalitsusest liidu liikmeteks 12. Selleks ajaks oli haldusreform ja vabatahtlik ühinemine kujunenud valdavaks diskussiooniks omavalitsuste seas. Siin tuli liidul väga selgelt hoiduda initsiatiivist, kuna antud teematika on sügavalt iga kohaliku omavalitsuse arutada ja teostada. Igasugune püüdlus seda teha teisel viisil, osutus alati ebaõnnestunuks. Haldusreformi järgselt Muhu ja Ruhnu vald küll jätkavad valdadena, aga kõik ülejäänud Saaremaa omavalitsused on otsustanud ühineda Saaremaa vallaks, alustades oma tegevust 2018. aastast.

22. augustil 2017. a toimunud liidu volikogul otsustati ühehäälselt liidu tegevus lõpetada ja 24 aastat tagasi seatud ülesanne koostööst ja ühise asja ajamisest on leidnud lahenduse, mis ei vaja maakondlikku liitu organisatsioonina.

Tartumaa Omavalitsuste Liit

Omavalitsusliku staatuse omistamine aastatel 1990–1992 tõi kaasa vajaduse valdade maakondlikuks koostööks. Igapäevaselt lisandus uusi valdkondi, nappis teadmisi ning võimalusi, mida maavolikogus lahendada ei saanud. Oli tekkinud vajadus moodustada oma liit, et ühiselt edasi liikuda, vahetades kogemusi ja tehes koostööd ühiste huvide kaitsmisel.

12. septembril 1991. a kogunes 17 Tartumaa omavalitsust – Alatskivi, Haaslava, Kambja, Konguta, Laeva, Luunja, Mäksa, Puhja, Rannu, Rõngu, Tartu, Tähtvere, Vara, Võnnu, Ülenurme vallad ning Elva ja Kallaste linn. Vaatlejatena osalesid vallad, kellel volikogu otsused olid vormistamisel või omavalitsuslik staatus veel omistamata. Otsustati asutada Tartumaa Valdade Liit, kinnitati põhikirja ja esitati see registreerimiseks Tartu maakonna ettevõtteregestrisse. Sama aasta detsembris liitusid Mehikoorma (Meeksi), Nõo ja Peipsiääre vald.

Valla volikogudest oli valitud kaks esindajat üldkoosolekule, mida nimetati Valdade Päevaks. Juhatuse esimeheks valiti Luunja vallavanem Jaan Õunapuu. Juhatuse moodustasid ametis olevad vallavanemad ja linnapead, kellele olid valitud personaalsed asendusliikmed.

Olime esimesed vabariigis ja juhatuse esimehele oli auasjaks jagada oma teadmisi ja kogemusi naabrite juures teistes maakondades.

1993. aastal nimetati Jaan Õunapuu Tartu maavanemaks. Juhatuse esimehe ülesandeid täitis Alatskivi vallavanem Jaan Pöör 1995. aasta Riigikogu valimisteni, mil temast sai Riigikogu liige. Seejärel juhtis liitu lühikest aega Nõo vallavanem Tiit Kubri kuni tema nimetamiseni regionaalministriks 6. novembril 1995.

12. jaanuaril 1994 Tartumaa Valdade Liit reorganiseeriti Tartumaa Omavalitsuste Liiduks ja kinnitati põhikirja uus redaktsioon. Omavalitsuste Päevale nimetati igast omavalitsuse volikogust üks esindaja, kellele määrati personaalne asendusliige. Liidu tööd hakkas juhtima vallavanematest ja linnapeadest moodustatud juhatuse.

Samal aastal said liidu liikmeteks Tartu linn ja Piirissaare vald. Sellest ajast on kõik Tartumaa 22 kohalikku omavalitsust liidu liikmed.

Alates 22. novembrist 1995 on Tartumaa Omavalitsuste Liitu juhtinud Tartu vallavanem Aivar Soop.

Põhikirja järgi on juhatuse esimehe kõrval kaks aseesimeest. Aseesimehe ametis on olnud Alatskivi vallavanem Jaan Pöör, Nõo vallavanem Kalle Jürgenson, Võnnu vallavanem Aivar Kaldjärv, Nõo vallavanem Tiit Kubri, Kambja vallavanem Ivar Tedrema, Kallaste linnapea Viktor Nukka ja Elva linnapea Toomas Järveoja.

Naljatamisi on Tartumaad võrreldud Eestimaa väikese mudeliga, kus maakonnas on väga eriilmelised omavalitsused alustades Tartu linna ja lõpetades tillukese Piirisaare vallaga, kellel kõigil tuli täita sarnaseid omavalitsuslikke ülesandeid.

Algas pidev õppimine ja kogemuste omandamine – tekkisid esimesed sõprusvallad Soomes – suureks eeskujuks olid tollased Jyväskylä, Muurame, Leivonmäki, Kinnula, Joutsa, Toivakka, Viitasaari, Kyyjärvi, Jämsänkoski, Kannonkoski, Kuhmoinen, Laukaa. Tuge ja abi saadi koostöölepingutest Soome Keskliidu ja Uppsala lääniga. Nende kogemuste põhjal õpiti ise projekte kirjutama ja saadud kogemusi rakendama.

Õpiti kõikjalt ja lahkesti jagati uudiseid naabriga. Raskele majanduslikule olukorrale vaatamata püüti koos tegutsedes olukorda parandada. Ja kiireloomulisi küsimusi oli palju – üldisematest halduskorralduslikest kuni igapäevase olmeni välja. Nüüd aastaid hiljem näib uskumatu, mida arutati ja milliseid tegevusi kooskõlastati. Kõrvuti haldusreformi, munitsipaliseerimise ja omandireformi läbiviimisega olid päevakorras igapäevase kütte probleemid, kust osta kütet asulate majadele, valdade ühisomandi loomine, kauplustes talongikaubanduse kontroll jne.

Maakondlike rahaliste vahendite jaotamisel olgu selleks RIP või Koit kavad järgiti regionaalsust ja kasulikkust kogu maakonnale. Põhimõtteks oli kokku hoida ja otsused vastu võtta konsensuslikult, toetades väiksemaid kohalikke omavalitsusi läbi regionaalsete investeeringute. Nii said koolid ja lasteaiad renoveeritud, paigaldatud tänavalgustus alevikes, Emajõel rajatud sildumisalad ja jalgrattateede projekt maakonna tutvustamiseks.

Tartumaa Omavalitsuste Liit on asutajaks mitmele sihtasutustele. Koos Tartu Maavalitsusega asutati Tartu Ärinõuandla.

Turismi edendamiseks Tartus ja Tartumaal peeti vajalikuks luua SA Tartumaa Turism. Koostööd tehti sihtasutusega Lõuna-Eesti Turism.

Maakonna kodukaunistamise liikumise konkursside läbiviimine on liidu ülesandeks alates 2014. aastast.

Omavalitsuste liidu koosseis ja roll on aastate jooksul muutunud. Kuid alati on peetud oluliseks koostööd maakonnas, head omavahelist läbisaamist omavalitsuste, maavalitsuse ja omavalitsuste liidu vahel. Ühised tegevused on liitnud kolleege koolitustel ja seminaridel. Iga uut aastat alustab Tartumaa meeleoluka ühise üritusega, see traditsioon on kestnud liidu moodustamisest alates.

Liidu büroo on olnud läbi aastate väikese koosseisuline, palgalisena on töötanud alates 1992. aastast Pille Ratasseppe, abistanud raamatupidaja Suire Ratasseppe. 2008. aastal büroo korraldati ümber ja raamatupidamise teenust hakati sisse ostma Siinas osahingult.

Haldusreformi ja liitumisi on arutatud ja läbirääkimisi peetud, kuid kõigi nende aastate jooksul on siiski maakonnas omavalitsuste arv 22 jäänud samaks.

2017. aasta kohalike omavalitsuste valimised toovad Tartumaale uued maakonna ja omavalitsuste piirid, nimed ja hoopis uued ülesanded nii valdades / linnades kui liidus.

Eesti Rahva Muuseumi kõrvale rajatava pargi esimesed sada tamme on oma koha leidnud —Eesti lipu päeval istutasid Tartumaa omavalitsusjuhid Eesti Vabariigi sajanda sünnipäeva auks sada tamme, mis jäävad meenutama 22 omavalitsust enne haldusreformi.

Olles aastast 2017 vajame omavalitsuste koostööd ja ühisosa enamgi kui algusaastatel kohalikke omavalitsusi moodustades.

Tartumaa Omavalitsuste Liit, Tartumaa Valdade Liidu õigusjärglane

Asutatud 12. september 1991

Juhatuse esimehed läbi aegade

12.09.1991 Jaan Õunapuu

12.01.1994 Jaan Pöör

29.03.1995 Tiit Kubri

22.11.1995 Aivar Soop

Juhatuse aseesimehed läbi aegade

Jaan Pöör

Tiit Kubri

Kalle Jürgenson

Aivar Kaldjärv

Ivar Tedrema

Viktor Nukka

Toomas Järveoja

Kantselei juhataja / tegevdirektor

1.01.1992–01.01.2009 Pille Ratassepp

Tegevdirektor

1.01.2009–27.05.2010 Jaan Õunapuu

25.08.2014–05.12.2014 Merle Kivest

Peaspetsialist

01.01.2009–... Pille Ratassepp

Raamatupidaja

1.03.1994–01.10.2008 Suire Ratassepp

01.10.2008 Siina Saarva

Valgamaa Omavalitsuste Liit

Valgamaa Omavalitsuste Liidu asutamise eestvedajaks oli Riho Raave, toonane Tõlliste vallavanem aastatel 1990–1996, kes kutsus kokku Valgas maakondliku omavalitsusliidu asutamiskoosoleku 2. oktoobril, 1992. Valgamaal oli siis 11 valda ja 3 linna. Kõik omavalitsused, peale Otepää linna, esotsas Jaanus Raidaliga, saatsid liidu asutamiskoosolekule oma volitatud esindajad, kelleks olid: Lembit Mäesalu, Aivar Liblik Helme vallast, Kalev Laar Hummulu vallast, Rennu Must, Ants Kilo Karula vallast, Heino Komlev, Aavo Kiisler Palupera vallast, Tiiu Konrad, Kalev Kiisler Puka vallast, Tõnis Kaur Pühajärve vallast, Mati Jaansalu, Vahur Englas Põdrala vallast, Jaan Vaher, Andres Palloson Sangaste vallast, Vello Jaansalu, Uno Teemägi Taheva vallast, Madis Gross, Riho Raave Tõlliste vallast, Vambola Liive, Anne Ehrlich Ōru vallast, Ludmilla Meltsa Tõrva linnast, Kalina Mavrina, Enno Kase Valga linnast. Külalistena osalesid Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees Jaan Ōunapuu, Viljandimaa Omavalitsuste Liidu direktor Märt Moll, Valga maavanem Uno Heinla ja Valga Maavolikogu kantseleijuhataja Hillar Mägi.

Asutamiskoosolekul kinnitati liidu põhikiri, valiti esimeheks Riho Raave, revisjonikomisjoni liikmeteks: Enno Kase, Aivar Liblik, Kalev Kiisler, Anne Ehrlich ning kehtestati liikmemaksuks aastas 0,6 eesti krooni elaniku kohta. Riho Raave sõnas tookord nii: „... *Liit peaks ühe tähtsaima küsimusena läbi vaatama kõik need funktsioonid, mida praegu teostab maakond ja maavolikogu ning miks mitte, kui me nii otsustame, mitmed neist oma pädevuse võtma. Liidu olemasolu loob eelduse funktsioonide piiritlemiseks ja kui maakonda omavalitsuslikke funktsioone ei jäägi, siis teise tasandi omavalitsuse kadumiseks ...*“.

Liidu igapäevane tegevus läks lahti Valga maavalitsuse ruumes 1992. aasta detsembrist, mil võeti konkursi korras tööle kantselei juhataja-raamatupidaja Ellen Eglit. Maavolikogu tegutses aastast 1990 kuni aastani 1993.

Aastakese asja kõrvalt vaadanud, astus ka Otepää linn 18. jaanuaril 1994 Valgamaa Omavalitsuse liidu liikmeks, mil volikogu esimees oli Ilmar Haak ja linnapea Aivar Nigol. Nii püsis Valgamaal omavalitsuste liit koos täies koosseisus, kuhu kuulusid kõik maakonna omavalitsused, pea 16 aastat. 1999. aasta kohalike omavalitsuste valimiste käigus, mil ühinesid Pühajärve vald ja Otepää linn, moodustus Otepää vald. Maakonda jäi 13 omavalitsusüksust – 11 valda ja 2 linna. 19. novembril 2009 astus Otepää vald liidust välja, kuid aasta pärast, 24. novembril 2010, oma liikmelisuse jällegi taastas.

Kuni tänaseni on kõik 13 maakonna kohalikku omavalitsusüksust Valgamaal liidu liikmed.

Valgamaa Omavalitsuste Liit on olnud Eesti Omavalitsusliitude liige selle loomisest saadik. Valgamaa linnad on kuulunud Eesti Linnade Liitu ja vallad Eesti Maaomavalitsuste Liitu.

Liidu tegevuse põhikirjaliseks eesmärgiks selle loomisest alates nagu mujalgi maakondades, on olnud *maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühishuvide kaitsmine, samuti maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.*

Valgamaa Omavalitsuste Liidu põhikirja on täiendatud ja viidud seadustega kooskõlla:

- 15. novembril 1993 – muudetud, täiendatud;
- 25. jaanuaril 1995 – muudetud, täiendatud;
- 7. märtsil 1995 – registreeritud ettevõtteregistris;
- 25. septembril 2001 – vastu võetud uus põhikirja;
- 25. septembril 2002 – viidud kooskõlla MTÜ seadusega;
- 4. detsembril 2003 – registreeritud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris;
- 28. oktoobril 2010 – muudetud, täiendatud.

Liidu kõrgeimaks juhtorganiks on Üldkoosolek. Liidu algusaastatel olid selleks Omavalitsuspäev, Suurkogu. Valgamaal on omavalitsuste liidu liikme esindajateks nimetatud kõigist omavalitsusüksustest läbi kõigi koosseisude peaaegu eranditult vallavanem / linnapea ja volikogu esimees. Igapäevatööd on aastast 2003 juhitud neljaliikmelise juhatusega. Juhatuses esimees on ühtlasi ka liidu esimees. Juhatuses liikmeteks on esitatud ja valitud kandidaadid piirkondlikul põhimõttel nii, et juhatuses oleksid peale esimehe esindatud ka kõik maakonna kolm piirkonda – Otepää, Tõrva, Valga piirkonna omavalitsused.

Liidu esimeesteks on valitud: Riho Raave 1992 oktoober – 2001 aprill; Rein Org 2001 aprill – september; Madis Gross 2001 september – 2013 detsember; Agu Kabrits 2013 detsember – liidu esimees kuni tänaseni.

Aseesimeesteks on olnud: Kalev Laar 1992; Uno Heinla, Väino Tõemets 1997; Rein Org 1998; Margus Lepik, Rein Org 2000; Veiko Faster, Margus Lepik 2001.

Juhatuses liikmeteks on valitud:

23.01.2003 Madis Gross, Margus Lepik, Aivar Nigol, Toivo Põldma.
16.03.2004 Üllar Mölder (Toivo Põldma asemele);

20.12.2005 Madis Gross, Margus Lepik, Agu Kabrits, Terje Korss.
27.04.2007 Ivar Unt (Margus Lepiku asemele);

08.01.2010 Madis Gross, Aivar Pärli, Aivar Uibu, Rain Ruusa.
24.11.2010 Andres Visnapuu (Aivar Pärli asemele), 15.11.2012 Merlin Müür (Andres Visnapuu asemele);

20.12.2013: Agu Kabrits, Kuldar Veere, Madis Gross, Tarmo Tamm.
30.10.2014 Vambola Sipelgas (Kuldar Veere asemele).

Revidentideks on olnud: aastal 1996 Enno Kase; 1997 moodustatud revisjonikomisjoni liikmeteks: Enno Kase, Heikki Kadaja, Rein Laidre; 2000 Veiko Faster, Enno Kase, Heikki Kadaja; revidendiks aastatel 2001... 2005 Terje Korss; 2005 ...2013 Monika Rogenbaum; 2013 alates Terje Korss.

Liidu loomisest 1992 oli liidu tegevuse korraldamine, kantseleitöö ja raamatupidamine liidu sekretäri Ellen Egliti õlul. 2006 alates hakkas liidule raamatupidamisteenust osutama Tiina Korge. 2009. aasta veebruarist loodi struktuuris raamatupidaja ametikoht ja võeti tööle põhikohaga raamatupidaja Eda Külaots, kelle ülesandeks sai nii liidu raamatupidamine kui ka Sihtasutustele Valga Piirkonna Keskkonnakeskus ja Valgamaa Arenguagentuuri raamatupidamisteenuse osutamine. Juba tookord oli võetud sihiks liikuda liidu, keskkonnakeskuse ja arenguagentuuri tegevuste ühendamise suunas, et luua suuremat sünergijat ja saavutada rohkemat efektiivsust. Valga Piirkonna Keskkonnakeskuse tegevuse ületoomisega liitu, moodustati 2011. aasta jaanuarist liidus uus struktuuriüksus, keskkonnaosakond. 2011 sõlmiti ka maakondlik kokkulepe turismiinfokeskuste ühiseks haldamiseks.

Organisatsioonide tegevuste ja juhtimise sisuline ühitamine sai veelgi suurema tõuke ja hoo sisse 2012 aprillist, kui otsustati omavalitsuste liitu tööle võtta tegevjuht, kelleks sai Rein Org ja kes seejärel valiti ka Valgamaa Arenguagentuuri juhatajaks. Praktiliselt saigi aastast 2012 ühitatud maakondliku omavalitsusliidu ja arenguagentuuri töö juhtimine ja administreerimine ning tänaseks tegutsetakse nii ühise juhtimise kui ühise katuse all Valga Raekojas.

Liidu põhiliseks töövormiks on olnud üldkoosolekud, juhatajate koosolekud, küsimuste ettevalmistamine töögruppides. Oluline osa on olnud kohtumistel Vabariigi Presidendi, Riigikogu fraktsioonide, ministrite, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ja eraettevõtete juhtide ning kolmanda sektori esindajatega. Äärmiselt hea, tihe ja ladus igapäevane koostöö on Valgamaal läbi aegade olnud kõigi maavanemate ja maavalitsusega, nii maakonna arengunõukogu valdkondlikes töögruppides kui ka kõigi suuremate maakondlike ettevõtmiste ja ühisürituste korraldamisel. Algaastatel korraldati ühistegevust Sihtasutuse Valgamaa Fond kaudu, mille juhatajaks oli Helve Braun. Aastast 2007 on Valga maavanema ja omavalitsuste liidu vahel kuni tänaseni sõlmitud igaaastane koostööleping, mille alusel panustatakse ühiselt

Valgamaa elu edendamiseks valdkondlike tegevuste korraldamisse ja nende rahastamisse. President Lennart Meri algatatud Eesti kodukaunistamise liikumise maakondlikuks tegevuseks moodustati Valgamaa piirkondlik juhatus eesotsas selle tulihingelise eestvedaja Aare Kittaskiga, mis tegutseb järjepidevalt tänaseni.

Keskkonnaalaseks koostööks löid Valga ümbruskonna omavalitsused aastal 2000 ühisasutuse Valga Piirkonna Keskkonnakeskus, mille juhatajaks oli Meelis Linnamägi. Aastal 2005 moodustati selle baasil sihtasutus, mille etteotsa sai looduskeskkonnaküsimused oma südameasjaks võtnud keskkonnaspetsialist Riho Karu. Ka Tõrva ja Otepää piirkonna omavalitsused vajasid keskkonnaalastes tegevustes tuge ja nõustamist ning aastast 2011 võetigi SA Valga Piirkonna Keskkonnakeskuse tegevus ja töötajad üle Valgamaa Omavalitsuste Liitu. Keskkonnaosakonna juhatajaks oli Riho Karu, spetsialistidena on töötanud Avo Zimmermann, Alari Mägi, Romann Tannenbergh, Jane Mölder, Ilona Akimova. Kuni aastani 2016 tegutses laiahaardeliselt – alates heakorraküsimustest kuni maakonna korraldatud jäätmeveo riigihangete läbiviimiseni aastateks 2008–2012 ning 2013–2017. Täna on käsil maakondlik jäätmeveohange aastani 2022. Äramärkimist väärivad keskkonnaosakonna tegevuses ka Valga prügila sulgemine, kalmistu registri loomine, Valgamaa Keskkonnaabitsa väljaandmine, mitmed elluviidud looduskaitsealased projektid ning eterniidijäätmete kogumise projekti kuus järjestikust vooru.

Oluliseks koostööpartneriks liidule on pikki aastaid olnud SA Valgamaa Arenguagentuur (kuni aastani 2004 SA Valgamaa Äriinfokeskuse nime all). Ühiselt on arendatud turismikorraldust Valgamaal, mis kasvas välja omaaegse Sihtasutuse Valgamaa Turism tegevusest, mida juhtis ja korraldas palju aastaid Marina Lauk. Liidu ja arenguagentuuri koostöös on ellu viidud mitmeid suuri maakondlikke ühisprojekte. Maakonna koolinoorte ja täiskasvanute spordielu on korraldatud aastakümneid käsikäes Rein Leppikuga Valgamaa Spordiliidust.

Laiemaks koostööks erinevates eluvaldkondades on liit nimetanud oma esindajad mitmetesse organisatsioonidesse, nõukogudesse, komisjonidesse, sealhulgas ka Sihtasutusse Lõuna-Eesti Turism ning Eesti Vabariigi, Läti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni piirialade koostööks asutatud MTÜsse Euregio Pskov-Livonia. MTÜ-s Euregio Pskov-Livonia on pikki aastaid tegev olnud Tõlliste vallavanem Madis Gross, esindades nii Valgamaad kui Kagu-Eestit tervikuna. Kahte viimati nimetatud organisatsiooni on läbi aastate toetatud ka rahaliselt. Kagu-Eesti regionaalseks arenguks ellukutsutud KERA programmi raames on palju koostööd tehtud eelkõige just Põlva- ja Võrumaa omavalitsuste ja maavalitsustega. Pikaajaline koostöö ja partnerlus on liidul olnud maakondlikus liikluskomisjonis, MTÜ-ga Valgamaa Partner-

luskogu, Valgamaa Kutseõppekeskusega, Sihtasutuse Valga Isamaalise Kasvatuse Püsiekspositsiooni nõukoguga. Läti läheduse ja Valga-Valka kaksiklinna ühistegevuse raames on kaasa löödud Eesti Läti Instituudi tegemistes.

Tähtsamad, arutatud küsimused, langetatud otsused Valgamaa liidu algaastatel olid kahtlemata maakonna ajalehe Valgamaalane üleandmine munitsipaalomandusse augustis 1992 ning selle ülevõtmine omavalitsuste liidu ühisomandisse veebruaris 1994. Maakonnaleht Valgamaalane erastati juunis 1996 aktsiaseltsile Litero. Aprillis 1994 andis liit nõusoleku Valga Turu munitsipaliseerimiseks. Samal ajaperioodil toimus ka maapiirkondade tuletõrjekomandode ülevõtmine, politseile rahalise abi osutamine raadiosidevahendite soetamiseks ja autokütuse tankimiseks. Regulaarselt kooskõlastati pagaritoodete, bussipiletite hindasid, korraldati maakonna bussiliiklust ja õpilastevedu, päevakorral olid koolide õpilase kohamaksumuse omavahelise arvlemise ning tervishoiuasutuste võrgu korraldamise, Valga Haigla ehituse finantseerimise küsimused. Olulised küsimused olid ka eelarve ja maksude laekumine ning maakondliku toetusfondi summa jaotus, mis Valgamaal aastal 1994 küündis 19,4 miljoni eesti kroonini, 1995 oli see 30,4 miljonit 2005. aastal juba 60,2 miljonit eesti krooni.

1993 oktoobris astuti Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse liikmeks, kus kohe varsti, 1994 märtsis, oma tegevus ka peatati, heites EOÜ-le ette, et rahajaotust kooskõlastades ei arvestatud nn kauguskoeffitsienti. Minki isegi nii kaugele, et 1994 märtsis peatati riiklike ülesannete täitmine – ikka seoses rahapuudusega. Kuna taasiseseisvunud riigis oli oma seadusandluse loomine esimestel aastatel väga intensiivne, siis liidus oli üheks põhitegevuseks seaduseelnõudega tutvumine ja nendele oma arvamuse ja kooskõlastuse andmine. Maakondlike haridus-, kultuuri- ja spordiürituste korraldamiseks ja finantseerimiseks asutati novembris 1994 Valgamaa Fond. Aprillis 1996 käivitus Valgamaa – Jämtlandi lääni (Rootsi Kuningriik) vahel projekt DOLAR-DIVAJ, mis kestis jätkuprojektidena aastani 2003, mille eestvedajateks olid Rainer Kuutma ja Marika Post. 1997 astuti Eesti-Läti-Vene piirialade koostöönõukogu liikmeks. Sama aasta novembrist rakendati ellu ”Tiigrihüppe” programm ja võeti tööle programmi koordinaator. Tegevuse sisuliseks vedajaks Valgamaal koostöös Tiigrihüppe sihtasutusega oli tänane Valga linnapea, tookordne maavalitsuse arenguspetsialist Kalev Härk. Aastast 2004 tegeleti haridusvaldkonna hariduskulude reservi jaotamisega, kooskõlastati KOIT kava koolide renoveerimiseks. Valgamaa Omavalitsuste Liidu suurim elluviidud rahvusvaheline projekt oli kindlasti õhuinterneti projekt aastatel 2005–2007 Interreg IIIA põhjaprioriteedi projekt „Virtual Community of the Valga/Valka region“, mille eestipoolseks projektijuhiks oli Kalev Härk, tänane Valga linnapea.

Viimaste aastate olulisemad otsused on olnud 2014 novembris ettepanek maavanemale objektide pingerea määramiseks PKT meetmest rahastamiseks. 2015 aprillis PATEE tegevuskava 2015–2016 kinnitamine ning 2016 detsembris selle kinnitamine aastateks 2017–2019.

Välissuhtluses on Valgamaal pikimad sõprus- ja koostöösuhted eelmise sajandi 80-ndate lõpust ja 90-ndate algusest loomulikult Läti Valka rajooniga (tänapäevane *novads*), kellega on tänaseks väljakujunenud väga tihe maakondlik koostöö eelkõige Valga-Valka linnade vahel ühise motoga *"1 linn, 2 riiki"*. Teisena tuleks nimetada Rootsi Kuningriigi Jämtlandi lääni, kellega koos on aastal 2000 asutatud Rootsi seaduste alusel tänaseni toimiv Valgamaa Jämtlandi majandusühistu (VJMÜ). 90-ndate keskel sõlmiti koostöösuhted Ungari Vabariigi Somogy maakonnaga, pikk ajalugu on olnud ka koostööl Vene Föderatsiooni Novgorodi oblasti Staraja Russa rajooniga. Ukraina Vabariigi Satski rajooniga viidi koostöö uuele tasemele saades Välisministeeriumi arenguabi projektile Satski rajoonile arengukava koostamiseks. Haldusreformi teemat arutati Soome Vabariigi Ylistaro valla ja hilisema Seinäjoki omavalitsusega. Koostöösuhted on Valgamaal ka Moldova Nisporeni rajooniga, Valgevene Braslavi rajooniga. Viimased sõprus- ja koostöösuhted on loodud 2017 Hispaania Kuningriigi Manilva kohaliku omavalitsusega, kuhu liidu ja Valgamaa Arenguagentuuri koostöös korraldati ettevõtjatele ja omavalitsusjuhtidele õppekülastus.

Liidu korraldada oma liikmetele ongi olnud ühisüritused, koolitused õppereisid. Järjepidevalt läbi aastakümnete on 90-ndatest alates peetud meie kagukandi Põlva – Valga – Võru maakondade omavalitsustöötajate nõupäevi, mida on korraldatud iga-aastaselt kolme omavalitsusliidu poolt kordamööda, kord Valga-, kord Võru-, kord Põlvamaal. Liidu algaastatel oli suur huvi külastada ja tutvuda ka Eesti teiste maakondlike liitude elu-oluga. Eredad mälestused on meie liikmetel õppekülastustest Hiiumaale, Saaremaale, Lääne- ja Ida-Virumaale, Tartu-, Pärnu-, Harju-, Viljandi- ja Läänemaa omavalitsusliitidesse. Sarnaselt on meie koostöö käinud ka Läti Valka piirkonna partneritega, kus alates 90-ndatest oleme ikka kaks korda aastas teineteist külastanud – kevadel näidates läti kolleegidele, mis meil Eestis vahepeal uut on ehitatud ja tehtud ning sügiseti läti kolleegid jällegi meile, kuidas Lätimaal elu läheb – Riias Daugavpilsini. Viimastel aastatel oleme koos läti kolleegidega ette võtnud ühiseid pikemaid õppereise – Soome, Valgevenesse ja Leetu. Ühistegemistes on kindlal kohal alati olnud nii Vabariigi aastapäeva kui Vöidupüha tähistamine ning aastalõpuüritused.

Suuremad elluviidud projektid:

- Valgamaa Reklaamraamat (KERA) 1998
- Valgamaa Viidaprojekt (KERA) 1998

- „Läti Vabariigi, Vene föderatsiooni ja Eesti Vabariigi Piirialade Koostöö nõukogu istung“ (Piirialade Programm) 1998
- Taluturismi koolitus algajatele 1999
- Projekt „Pskov – Livonia Vision 2010“ (Piirialade Programm) 1999
- Projekt „Meedia roll Valgamaa elu kujundamisel“ (KERA) 1999
- Maakonna kaardi valmistamine Valgamaa koolidele ja omavalitsustele 2000
- Projekt „Ühislaulud Valgamaal“ maakonda reklaamiv telesaadete sari 2000
- Piirialade Koostöö nõukogu Initsiatiiv 2002
- „Puhkekohtade väljaehitamine“, „Bussiootepaviljonide korrastamine“, „Bussiinfo kättesaadavuse parendamine“ 2002
- Turismialane ühisprojekt Vidzeme Arenguagentuuriga 2003
- DOLARDIVAJ jätkuprojektid 1, 2, 3, 4 1996–2003
- Maakonna andmeside lahenduse tehnilise projekti tellimine 2004
- Via Hanseatica I ja II (Interreg IIIB programm) projekt „VHB – Zone“ 2004 (maakonna omavalitsused)
- Interreg IIIA põhjaprioriteedi projekt „Virtual Community of the Valga/Valka region“ 2005 õhuinternet
- Lõuna-Eesti kutsekoolide õpetajate ja elanike elukestev õpe ning sotsiaalkultuuriline toimetulek (aastateks 2006–2008)
- Valgamaa turundustegevus prioriteetsetel sihtturgudel, sh turismi-veebi tegemine võõrkeeltes 2005 (Phare)
- Estonian-Swedish Initiative in Staraya Russa and Novgorod Oblast (ESISRANO) Põhjamaade Ministrite Nõukogu 2005
- ESISRANO 1,2,3,4, (neli projekti 2005–2009)
- Baltic Euregional Network (BEN) 2005
- JAVAŠA – Ukraina Satski rajooni, Valgamaa Omavalitsuste Liidu ja Jämtlandi lääni ühisprojekt (2009–2011)
- Jalgrattamarsruutide projekt (Eesti – Läti programm)
- Õppenõustamissüsteemi arendamine Valgamaal 2008–2010
- Valga prügilade rekonstrueerimine III etapp Jäätmejaam mai 2011
- Otepää jäätmejaama rajamine mai 2011
- Korraldatud jäätmevedu Valga maakonnas 2009–2012
- Eterniidijäätmete kogumise projekti 6 vooru 2014–2017
- Korraldatud jäätmevedu Valga maakonnas 2013–2017
- Partnerlus projektides „Via Hanseatica“, „Riverways“, „Kalmistumajanduse infosüsteemi projekt „Haudi““
- Korraldatud jäätmeveo hange Valga maakonnas 2018–2022

2013. a juunis määratleti Valgamaal liidu üldkoosoleku otsusega kolm tõmbekeskust: Valga linn, Tõrva linn, Otepää vald (vallasisene linn). Maakonna kolme keskuse ümber koondunud omavalitsused lähevad niisiis 15. oktoobril 2017 vastu kohalikele valimistele kolme ühineva omavalitsusena. Valgaga ühinevad Tõlliste, Öru, Taheva, Karula vallad, Tõrvaga Hummuli, Põdrala, Helme vallad ning Otepäega Sangaste, Palupera, Puka vallad, kusjuures kaks viimati nimetatut viivad endaga tükikese Valgamaad ära Tartumaale.

Valgamaa Omavalitsuste Liit on teinud juunis 2017 otsuse üle võtta maakonna kohalikele omavalitsustele ühiseks täitmiseks pandud ülesanded ning maakonna sümbolite, lipu ja vapi, hoidmise.

Viljandimaa Omavalitsuste Liit

VOL asutati 17. jaanuaril 1992. aastal Viljandi linnas. Tol hetkel oli maakonnas kokku 20 omavalitsust, neist 14 valda, 4 linna ja 2 alevit.

Asutajaliikmed olid:	1992 aasta jooksul liitusid:	Hiljem ühinesid:
1. Karksi-Nuia alev	13. Kõo vald (17.03)	16. Abja-Paluoja linn (21.12.1993)
2. Suure-Jaani linn	14. Vastemõisa vald (17.03)	17. Kõpu vald (17.03.1994)
3. Tarvastu vald	15. Olustvere vald (12.05)	18. Paistu vald (04.05.1995)
4. Halliste vald		19. Pärsti vald (14.06.1995)
5. Mõisaküla linn		20. Viiratsi vald (18.12.1996)
6. Võhma alev		
7. Saarepeedi vald		
8. Viljandi linn		
9. Kolga-Jaani vald		
10. Abja vald		
11. Polli vald		
12. Suure-Jaani vald		

18. detsember 1996 olid kõik 20 omavalitsusüksust: 6 linna ja 14 valda VOL liikmed.

2014. aasta 1. jaanuariks peale kohalike omavalitsuste valimisi ning peale ühinemisi on maakonnas kokku 12 omavalitsust (3 linna ja 9 valda) ning nad kõik on ka Liidu liikmed.

Aastate jooksul on **ümber nimetatud ja ühinenud** aga järgmised omavalitsused:

Karksi-Nuia alev nimetati 10.08.1993 Karksi Nuia linnaks.

Polli vald 14.10.1997 Karksi vallaks.

Abja-Paluoja linn ja Abja vald ühinesid 11.06.1998.

Karksi-Nuia linn ja Karksi vald ühinesid 18.10.1999.

Olustvere, Vastemõisa ja Suure-Jaani vallad ning Suure-Jaani linn ühinesid 21.10.2005, nimeks sai Suure-Jaani vald

Paistu, Pärsti, Saarepeedi ja Viiratsi vallad ühinesid 05.11.2013 ning uueks valla nimeks sai Viljandi vald.

Liidu esimehed:

17.01.1992 – 08.12.1999 **Kalevi Kaur**, Kolga-Jaani vallavanem

08.12. 1999 – 23.04.2003 **Peep Aru**, Viljandi linnapea

23.04.2003 – 23.11.2005 **Jaan Lukas**, Tarvastu vallavanem

23.11.2005 – 27.11.2009 **Andres Rõigas**, Halliste vallavanem

27.11.2009 – 20.12.2013 **Ene Saar**, Paistu vallavanem

20.12.2013 – 10.11.2015 **Kalevi Kaur**, Kolga-Jaani vallavanem

10.11.2015 **Alar Karu** Tarvastu vallavanem

Juhatuse aseesimehed:

17.02.1992 – 1993 **Helir-Valdor Seeder**, Viljandi linnapea kt ja **Heino**

Tiidla (†), Võhma alevivanem

Liidu aseesimehed:

29.12.1993 – 18.12.1996 **Andres Soosaar**, Viljandi linnapea

18.12.1996 – 08.12.1999 **Mati Ilisson**, Karksi-Nuia linnapea

08.12.1999 – 11.12.2002 **Jaan Lukas**, Tarvastu vallavanem

11.12.2002 – 23.11.2005 **Andres Vinni**, Vastemõisa vallavolikogu esi-

mees

23.11.2005 – 20.12.2013 **Kalevi Kaur**, Kolga-Jaani vallavanem

20.12.2013 **Ando Kiviberg** Viljandi linnapea

Liidu tegevjuhid:

04.03.1992 – 15.06.2005 **Märt Moll**

12.12.2005 – 31.05.2011 **Reevo Maidla**

15.08.2011 – 24.09.2014 **Jaan Looga**

01.01.2015 – 30.11.2015 **Lembit Kruuse**

07.12.2015 **Mati Toomsalu**

Liidu poolt on maakonna ühisürituste läbiviimist toetatud 1994. aastast.

Ametnike ja poliitikute abistamiseks töötati Liidu tegevuse algaastatel büroo poolt välja „Omavalitsuse teatmik“ mis oli esimene selline ülevaatlik töö seadusandlusest, mis puudutas valdu ja linnu. Välja anti ka veel erinevate seaduste väljatrükke, mis aitasid kohalike omavalitsuste ametnikke oma ülesannete täitmisel.

VOL-il olid oma ettevõtted:

ME „Ehitus-Varustus“, aastast 1992 kuni erastamiseni 1995

ME „Tarkur“, aastast 1992 kuni erastamiseni 1997

VOL moodustas oma ettevõtte:SA Perekodu (2008)**VOL on asutajaliige:**Viljandimaa Turismiinfokeskus (1997)MTÜ Viljandi Pärimusmuusika Festival (2000)SA Viljandimaa Arenduskeskus (2002)**VOL oli liige:**MTÜ Euregio Pskov-Livonia (2012–2015)MTÜ Viljandimaa Noortekeskus (2006–2011)**Huvitavaid fakte ja tähelepanekuid VOL tegevusest**

Algselt oli VOL kõrgeimaks organiks Omavalitsuspäev, kuhu vald/linn/alev esitas 2 saadikut ning valis eraldi juhatuse liikme. Juhatusse kuulusid vallavanem, linnapea või alevivanem ja tema personaalne asendaja.

1993. aasta lõpus sai VOL kõrgeimaks organiks üldkogu ehk vanemate kogu, kuhu kuulusid ametikoha järgi vallavanem ja linnapea või omavalitsuse volikogu poolt valitud asendusliige.

1995. aastast kaasati otseselt VOL töösse ka volikogude esimehed, küll esialgu veel ilma hääleõiguseta.

1999 peale kohalike omavalitsuste valimisi olid hääleõiguslikud vanemate kogu liikmed vallavanem/linnapea ning volikogu esimees, sellest ajast moodustati ka VOL 7-liikmeline eestseisus (juhatuse).

Esimesed 2 aastat (1992–1994) kinnitati Liidu eelarvet kvartalite kaupa.

1994 hakati ühiselt rahastama esimesi maakondlikke ühisüritusi ning 1996 võeti selleks tööle kultuuri- ja noorsoonõunik.

VOL esimene eelarve 1992. aastal koostati Saksa markades.

Esimene arveldusarve avati Tartu Kommertspanga Viljandi filiaalis.

Büroo esimene tööarvuti oli Kolga-Jaani koolist laenatud „JUKU“.

1995 andis VOL välja „Omavalitsustöötaja teatmiku“, mis hõlmas tolle-aegset kehtivat omavalitsusi puudutavat seadusandlust.

1999 printis VOL büroo joonkoodiga sõidutalonge maakonna koolide õpilastele ühistranspordis sõitmiseks.

VOL tegevusaja jooksul (1992–2017) on ametis olnud 148 omavalitsusjuhti, neist 16 inimest on läinud manalateele.

VOL saab oma kodulehekülje internetis 1997.

Esimeste EL projektidega hakkas Liit tegelema 2002.

2004 alustab VOL EL projektiga „Rohelise Tee turismiinfoviidad“. Projekt saab alguse Saku vallast läbides Rapla ja Türi ning läheb edasi läbi

Viljandimaa Lätti, mille käigus viidastatakse turismiinfoviitade, suunaviitade, kaartide jmt nn „roheline tee“.

2009. aastal võttis VOL enda alluvusse Viljandimaa Turismiinfo keskuse ning 2010. aasta lõpuks sai VOL kaasabil turismiinfo keskuse ruumid laiendatud ning sisustus ja tehnika uuendatud esimese etapina. Teise etapina 2013. aastal lisandusid veel infokioskid Viljandi, Karksi ja Olustvere info punktidesse, lisandus veelgi inventari ning uuendati Viljandi linnakaarti ja välisvalgusreklaami.

2009. a võtavad Viljandimaa omavalitsuste juhid osa Eesti ajaloo suurimast eraalgatuslikult alustatud heategevusprojektist „Elisabeth“ ning annavad 18 etendust Halliste valla näitekirjanik Agnes Taari kirjutatud „Naisvallavanem“, millega kogutakse 80 tuhat Eesti krooni. Raha läheb liikumispuuetega lastele kõnniroboti soetamise toetamiseks.

2010. a peetakse Eesti Teatrite kutsel Viljandi staadionil maha jalgpallilahing VOL vs Eesti Teatrid, võidavad teatrid seisuga 9:8.

2013. aastal pooldab VOL haldusreformi teema käigus 8 tõmbekeskusega Viljandimaad (maavanem aga 3 tõmbekeskusega).

2016. aasta lõpuks saavutatakse maakonnas kokkulepped, et 12-st omavalitsusest jääb peale 2017. aasta kohalike omavalitsuste valimisi järgi 4 omavalitsust:

- Viljandi linn ca 18 tuhat elanikku;
- Põhja-Sakala vald ca 8000 elanikku (ühinejad Suure-Jaani, Kõo ja Kõpu vallad ning Võhma linn);
- Mulgi vald ca 8000 elanikku (ühinejad Abja, Karksi ja Halliste vallad ning Mõisaküla linn);
- Viljandi vald ca 14 tuhat elanikku (liituvad Viljandi, Tarvastu ja Kolga-Jaani vallad).

Võrumaa Omavalitsuste Liit (1990) 1993–2017

Asutamislugu

Võrumaa Omavalitsuste Liidu (Võrumaa OL) eelkäijaks oli 24. juunil 1990. aastal loodud Võrumaa Valdu Asutav Liit. Liidu esimehena tegutses toonane Haanja Küla Täitevkomitee esimees Arno Vene ning sekretäriülesandeid täitis Urvaste vallavanem Aino Villem. Nimetatud liit tegutses pea kolm aastat eesmärgiga parendada kontakte maakonna kõigi omavalitsuste vahel, töötada maakondlike ühishuvide nimel ning kaitsta omavalitsuste seisukohti teise omavalitsustasandi ja riigi ees.

1993. aasta 3. märts on Võrumaa jaoks ajaloolise tähtsusega, kuna just sel päeval toimus esimene Võrumaa Omavalitsuspäev, millest võtsid osa kõigi Võrumaa omavalitsuste volitatud esindajad (33-st delegeeritud saadikust osales 26). Võrumaa Omavalitsuspäev otsustas moodustada uue koostööle keskenduva liidu nimega Võrumaa Omavalitsuste Liit. Vaatlejaks jäid esialgu Antsla, Haanja ja Mõniste vallad. Mandaatkomisjoni aruanne kinnitati Omavalitsuspäeva saadikute volituste alusel ning võeti vastu Võrumaa OL põhikirj. Põhikirj registreeriti 16. märtsil 1993. aastal Võru Maavalitsuse protokollilise otsusega nr 5. Külalisena ja nõustajana osales Võrumaa OL asutamisel Tartumaa OL esimees ja Luunja vallavanem Jaan Öunapuu.

Volitatud asutajaliikmed:

Võru linn	Neeme Haug (linnapea), Roomet Sõnna (abilinnapea), Mati Kriis (volikogu liige)
Antsla linn	Kurmet Müürsepp (linnapea), Endel Kargaja (abilinnapea), Rolando-Romeo Kuusik (volikogu esimees)
Lasva	Paul Ilves (vallavanem), Jüri Nassar (sotsiaal- ja tööhõive ametnik), Neeme Valm (volikogu liige)
Meremäe	Eevi Liinamäe (vallavanem), Aare Hõrn (abivallavanem),

Misso	Villu Lillmaa (volikogu liige) Juha Saarniit (vallavanem), Karl Ojamets (volikogu esimees), Sulev Nagel (volikogu liige)
Rõuge	Heldur Lüütsepp (vallavanem), Jaak-Hans Kuks (volikogu esimees), Liidia Janson (volikogu liige)
Sõmerpalu	Lenhard Ermel (vallavanem), Aare Hollo (abivallavanem), Maia Müürsepp (vallasekretär)
Urvaste	Aino Villem (vallavanem), Leili Tell (pearaamatupidaja), Tõnu Ingver (volikogu liige)
Varstu	Aivar Nurk (vallavanem), Mai Ploom (volikogu liige), Taivo Tagamets (volikogu liige)
Vastseliina	Viivi Olesk (vallavanem), Adu Ojamets (volikogu liige), Jaak Karu (volikogu liige)
Võru vald	Kersti Vosman (vallavanem), Riho Pähn (volikogu liige), Arvo Kivi (volikogu liige)

Võrumaa OL loodi Võrumaa omavalitsusüksuste poolt koostöö- ja esin-
dusorganisatsiooniks, mille põhiülesandeks on maakonnas ühtlase ja tasa-
kaalustatud ühisarendustegevuse toetamine ning liikmete ühishuvide ja
õiguste kaitsmine vastavalt seadusele. Võrumaa OL on kasumit mittetaotlev
mittetulundusühing, kellel on oma pangaarve ning oma nimetusega pitsat
ja sümboolika. Liit juhindub oma tegevuses põhiseadusest, kohaliku oma-
valitsuse korralduse seadusest, mittetulundusühingute seadusest, kohaliku
omavalitsuse üksuste liitude seadusest ja teistest kehtivatest õigusaktidest
ning põhikirjast. Võrumaa OL liikmeks võivad olla kõik Võrumaa omavalit-
susüksused, kes tunnistavad Võrumaa OL põhikirja ning täidavad Võrumaa
OL üldkoosoleku ja Liidu juhatuse otsuseid

Võrumaa OL esimehed läbi aegade:

Arno Vene	24.06.1990 – 03.03.1993 Valdu Asutava Liidu esimees
Aino Villem	03.03.1993 – 22.02.1994
Jaak-Hans Kuks	22.02.1994 – 01.06.1995
Kurmet Müürsepp	01.06.1995 – 12.03.2003

Ülo Tulik	12.03.2003 – 21.01.2005
Kalvi Kõva	12.06.2005 – 18.05.2007
Tiit Tõnts	18.05.2007 – 18.12.2013
Mailis Koger	15.04.2014 – ...

Võrumaa OL juht- ja tööorganid:

- üldkoosolek;
- juhatus;
- komisjonid:
 - revisjonikomisjon;
 - majanduskomisjon;
 - sotsiaalkomisjon;
 - haridus-, kultuuri- ja spordikomisjon.
- büroo.

Võrumaa OL ülesanded:

- esindab ja kaitseb Võrumaa OL liikmeid kui tervikut suhetes riigiorganitega, teiste isikutega ning rahvusvaheliste organisatsioonidega;
- aitab kaasa omavalitsusliku haldussüsteemi arengule, lähtudes kodanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades omavalitsusüksuste erisusi;
- organiseerib ja korraldab liikmete esindajate omavahelist ning liikmete ja riigivalitsusorganitevahelist koostööd;
- korraldab ja koordineerib vajadusel ühisprojektilast koostööd kõigil tasanditel;
- täidab ülesandeid, mis on talle pandud seadusega või seaduse alusel, mille täitmise eest seotud kulud kaetakse riigieelarvest;
- sõlmib lepinguid valitsusasutustega riiklike ülesannete täitmiseks;
- moodustab oma tegevuseks vajalikke asutusi, organisatsioone, sihtasutusi, fonde ja töökomisjone ning osaleb teistes ühendustes ja organisatsioonides täis- või vaatejaliikmena;
- arendab majandustegevust astudes lepingulistesse suhetesse nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikutega;
- omandab või käsutab kinnis- ja vallasvara vastavalt kehtivale seadusandlusele;
- arendab rahvusvahelist koostööd ja sõprussidemeid kaubandus-, majandus-, teadus- ja haridusvaldkonnas ja haridus-, sotsiaal-, turismi- ning kultuurialal vastavalt kehtivale seadusandlusele;

- toetab ja koordineerib vajadusel teiste organisatsioonide tegevust ja üritusi maakonnas hariduse-, kultuuri-, spordi-, sotsiaal-, noorsoo ja vabaaja üritusi ning osaleb autasustamisel;
- vahendab, üldistab ja edastab Liidu büroo kaudu informatsiooni omavalitsusüksustele;
- organiseerib või korraldab omavalitsusüksuste esindajatele ja töötajatele nõustamist, teadmiste ja ametioskuste täienduskoolitusi;
- osaleb omavalitsusüksusi puudutavate normatiivaktide väljatöötamises;
- seisab maakonna hea maine eest;
- täidab üldkoosoleku otsusega kinnitatud liidu liikmete poolt antud ülesandeid;
- korraldab ja koordineerib omavalitsusüksusi puudutavate ühistrükkide väljaandmist.

Võrumaa OL büroo juhindub oma tegevustes EV seadusandlusest, põhikirjast, üldkoosoleku ja juhatuse otsustest ning juhatuse poolt kinnitatud tegevusjuhiseist.

Büroo teenindab tehniliselt Liidu liikmeid ja Liidu juhtorganeid põhikirjaliste eesmärkide elluviimiseks ning korraldab avalikkuse informeerimist lähtuvalt Liidu eesmärkidest ja tegevusest.

Noppeid Võrumaa OL ajaloost

Esimeseks Võrumaa OL esimeheks valiti 03.03.1993 Urvaste vallavanem Aino Villem, asetäitjateks Misso vallavanem Juha Saarniit ja Sõmerpalu vallavanem Lenhard Ermel ning sekretäriks Võru Maavalitsuse kantseleijuhataja Vaike Tõra.

1994. aastal toimusid uue Võrumaa OL esimehe valimised. Toonastest kandidaatidest (Lembit Sikk, Jaak-Hans Kuks) osutus valituks Jaak-Hans Kuks. 1994. aasta on meelde jääv eelkõige Võrumaa Haigla ja Võrumaa Polikliiniku omavalitsuste ühisomandisse munitsipaliseerimise tõttu. Ametisse asunud Jaak-Hans Kuks jõudis esimehena töötada aasta, kui 1. juunil 1995. aastal toimus Võrumaa OL esimehe vahetus. Kandideerijaid oli kolm – Pille Kama, Tõnu Anton ja Kurmet Müürsepp, valituks osustus Kurmet Müürsepp.

1996. aastal otsustati omavalitsuste toetusfondist finantseerida maakondlikke ühisüritusi, omavalitsustöötajate koolitusi ning õppereisi koos Tartumaa omavalitsustega Norrasse. Võrumaa OL juhatuse otsusega tehti ettepanek omavalitsuste volikogudele kehtestada omavalitsustöötajate sotsiaalsed garantiid. Rahvusvaheliste suhete tasandil sõlmiti märtsikuus Root-

sis, Karlskronas kolme riigi esindaja poolt (Eesti, Läti, Venemaa) protokoliline kokkulepe, milles sätestati nende riikide piiriäärsete omavalitsuste vahelise koostöö tegevuskava. Selle kokkuleppe tulemusena moodustati 07.06.1996 Vene Föderatsiooni, Läti Vabariigi, Eesti Vabariigi Piirialade Koostöönõukogu, nähes ette kolme riigi piirialade arenguvaldkondadeks transiiti ja turismi.

Pärast 1996. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimisi toimus esimene Omavalitsuspäev 27. novembril 1996. aastal, mille päevakorras oli Võrumaa OL esimehe valimine. Kandidaatideks olid taas Kurmet Müürsepp ja Lembit Sikk. Taaskord osutus valituks Kurmet Müürsepp.

1997. aasta paistis silma Võrumaa kahe tervishoiuasutuse ühendamisega asutuseks Võrumaa Haigla. Otsustati osaleda SA Lõuna-Eesti Turismi tegevustes ning toetada Võrumaa Sotsiaaltöö Keskuse asutamist. Võru Maavalitsusega sõlmiti koostööleping ning saadeti ühine pöördumine Vabariigi Valitsusele asundustegevuse kohta. Kinnitati ka VF, LV, EV Piirialade Koostöönõukogu pikaajaline programm transiidi ja transpordi küsimuses. Koostöös Võru maavalitsusega oli omavalitsusjuhtidel võimalik saada osa õppereisidest Soome, Kesk-Põhjamaa Liitu ning Taani, Bornholmi maakonda.

21. jaanuaril 1998. aastal astus Võrumaa OL koosseisust välja Võru linn. Toonase otsuse korral sai määravaks finantseerimise ja esinduste tasakaal. Eesti avalikkuse tähelepanu köitsid Võrumaal toimuvad rahvusvahelised konverentsid. Võrumaa OL korraldusel toimus Norra-Eesti Piirialade Koostöö konverents, Võru maakonna arengu ja planeeringu konverents ning subregionaalne piiriületav koostöö logistika ja transiidi konverents. Võrumaa OL-i külastas Taani suursaadik.

1999. aasta oli edukas projektiaasta, mil esitatud sai koguni 10 maakondlikult olulist projekti. Rahvusvahelise suhete tasandil taastati koostöö Poola Vabariigi Suwalki Vojevoodkonnaga. Twinning programmi raames korraldati Eesti-Poola konverents. Augustis 1999 viibis Võru delegatsioon Suwalkis, kus kirjutati alla koostöö raamleping Suwalki ja Võru linna vahel.

Pärast 1999 aasta oktoobris toimunud kohalike omavalitsuste valimisi toimus Omavalitsuspäeval Võrumaa OL esimehe valimine, valituks osutus Kurmet Müürsepp.

2000 oli murranguliseks aastaks Võrumaale infotehnoloogia vallas ning Tiigrihüppe projekti raames kasutati enam kui kaks miljonit krooni IKT riistvara ja tarkvara soetuseks. Omavalitsuste juhid täiendasid teadmisi väliskoolitusel Saksamaal, Bad Segebergis. Tutvuti Schelswigi-Holsteni Liidumaa omavalitsuste korraldamise põhijoontega.

2001. aasta tegevustest on märkimist vääriv maakondliku hariduskulude toetusfondi moodustamine.

2003. aastal täitus Võrumaa OL-il 10 aastat. Aastapäeva tähistati kultuurimajas „Kannel“ koos konverentsi ja filmiga „Nimed marmortahvil“. Juubeliaasta kujunes töörohkeks. Aasta jooksul toimus 14 juhatuse koosolekut (millest 3 erakorralist) ja toimus 4 üldkoosolekut, millede käigus arutati kokku 115 küsimust ning võeti vastu 39 otsust.

Võrumaa OL büroo initsiatiivil korraldati kolme maakonna (Tartu, Pärnu, Võru) omavalitsustöötajate - talimängud Kurgjärvel. Osalesid maakondade omavalitsuste ametnikud ja volikogude esindajad. Juubeliaasta lõpes ringreisiga Riigikogus ja kohtumistega Kagu-Eesti riigikoguliikmetega.

2004. aastal puudus Võrumaa OL liikmete seast vaid Misso vald.

15. märtsil 2006. aastal liitus seaduses ettenähtud alustel Võrumaa OL-iga Võrumaa Sotsiaaltöö Keskus üheks mittetulundus-ühinguks (registrikoodiga 80194583).

2008. aastal kinnitati Võrumaa OL tänase päevani kasutuses olev sümbolika.

2014. aastal reorganiseeriti Võrumaa OL büroo, moodustades uue struktuuri, mille kohaselt täidab juhatuse esimehe ja tegevjuhi rolli Mailis Koger. Administratiivsete ülesannete eest vastutab juhiabi ning raamatupidamist ostetakse sisse teenusena.

Alates 27.03.15 kuuluvad Võrumaa OL-i kõik 13 maakonna omavalitsust.

Võrumaa OL-i peamised koostööpartnerid läbi aegade:

- Võru Maavalitsus;
- SA Võrumaa Arenguagentuur;
- SA Lõuna-Eesti Turism;
- Võrumaa Keskkonnateenistus;
- Võrumaa Sotsiaaltöö Keskus;
- Võrumaa Turismiliit;
- Eesti Töötukassa Võrumaa osakond;
- Politsei- ja Piirivalveamet Võru politseijaoskond;
- omavalitsuste liidud;
- Võrumaa Partnerluskogu;
- MTÜ Lõuna-Eesti Erihooldusteenuste Keskus;
- Puidutöötlemise ja mööblitootmise kompetentsikeskus Tsender;
- Võru Instituut;
- Maanteeamet;
- Võrumaa Spordiliit.

Huvitavad tegevused koostöös teiste organisatsioonidega

Võrumaa OL on pidanud oluliseks rõhutada oma erilisust piiriäärse maakonnana. Selleks puhuks koguneb Võrumaa omavalitsuste delegatsioon igal aastal detsembrikuu esimesel nädalal, et pidada maha Võrumaa omavalitsuste käsitöömeistrite näitus Riigikogus. Niisugustel näitustel on läbi aegade olnud väljapanek erinevatest hoidistest, kudumitest, puidust- ja metallist käsitöötoodetest, kaltsuvaipadest, jõululinadest, keraamikast ja paljust muust. Lisaks näitusele osalevad Võrumaa omavalitsuste juhid, ametnikud ja volikogude esindajad mitmetel sel ajal Riigikogus toimuvatel istungitel. Võrumaa omavalitsuste käsitöömeistrite näitus Riigikogus ning riigi valitsus- asutuste külastamine iga aasta sügistel on saanud toredaks traditsiooniks, mida jätkatakse loodetavasti ka järgnevatel aastatel.

Head läbisaamist oma naabritega Põlva- ja Valgamaalt tähistatakse igal aastal aset leidva kolme maakonna nõupäevaga. Kolme maakonna nõupäeva traditsioon ulatub 90-ndate algusesse, mil Võru-, Põlva- ja Valgamaa on korraldanud omavalitsutele päevakajalistel ning huvipakkuvatel teemadel ühisüritusi. Nõupäeva korralduse eest vastutavad kagunurga maakonnad kor- damööda

Maakonnasiseselt on head sõprus- ja koostöösuhted Võru Maavalitsusega, kellega on külg külje kõrval eksisteeritud Võrumaa OL loomisest alates. Üheskoos korraldatakse üritusi, koolitusi ja õppereise. Pidulikumad hetked saavad kajastatud ka pildis. Üheks niisuguseks ühiseks ettevõtmiseks on Võru maavanema ja Võrumaa OL juhatuse esimehe pidulik vastuvõtt vabariigi aastapäeva puhul. Pidulikul kontsert-aktusel tunnustatakse Võrumaa väärikaid inimesi ja antakse üle Võrumaa kõrgeimad autasud – Võrumaa Vapimärgi ja Teenetemärgid.

Kõiki huvilised ja asjaosalised on alati oodatud kaasa mõtlema ja rääkima ning tutvuma Võrumaa OL tegevuste ja ühiste ettevõtmistega.

Lisa 1

10. detsembril 1989 ja kordusvalimistega 27. jaanuaril 1991 valitud Tallinna Linnavolikogu liikmed

Volikogu liige	Sünniaeg	Rahvus	Hari- dus	Saadud häali		Valitud voorus
				I voorus	Koos hääle ülekand- misega	
I Keldrimäe (mandaate 3, kandidaate 16)						
1. Sulev Mäeltsemees	07.08.47	E	K	2898	–	1
2. Eino Väärtnõu	20.11.40	E	K	1731	2260	12
3. Aleksandr Iljin	10.11.45	V	K	1125	1801	14
II Tõnismäe (mandaate 5, kandidaate 17)						
4. Enn Siim	8.03.42	E	K	2437	–	1
5. Mart Siimann	21.09.46	E	K	1956	2078	8
6. Aleksandr Basev	24.12.46	V	KK	1604	2045	12
7. Mario Kivistik	15.06.55	E	LK	1364	1980	13
8. Peeter Liiv	24.07.53	E	K	1560	2204	15
III Järve (mandaate 1, kandidaate 2)						
9. Andres Kork	15.04.50	E	K	2591	–	1
IV Nõmme I (mandaate 3, kandidaate 12)						
10. Rein Ratas	09.05.38	E	K	2946	–	1
11. Alar Eiche	23.09.61	E	K	2490	–	1
12. Ülo Laanoja	19.02.53	E	K	2071	2336	8
V Nõmme II (mandaate 4, kandidaate 17)						
13. Arno Kikas	04.08.29	E	K	3751	–	1
14. Tõnis Erilaid	26.09.43	E	K	1572	2430	12
15. Indrek Mandre	09.09.64	E	K	1463	2341	14
16. Raik Saart	03.03.50	E	K	940	1981	16
VI Saue (mandaate 1, kandidaate 4)						
17. Matti Nappus	01.12.43	E	8kl	1280	1627	3
VII Kopli (mandaate 5, kandidaate 19)						
VIII Karjamaa (mandaate 3, kandidaate 7)						
18. Juri Dergunov	25.07.34	V	K	2537	–	1

Volikogu liige	Sünniaeg	Rahvus	Hari- dus	Saadud häali		Valitud voorus
				I voorus	Koos häälte ülekan- d- misega	
19. Kalev Karu	04.04.56	E	K	2137	–	1
20. Oleg Stalnov	22.06.53	V	K	1014	1897	6
IX Pelgulinna (mandaate 3, kandidaate 11)						
21. Vello Ilmoja	11.07.30	E	K	3694	–	1
22. Heiti Aarna	15.11.45	E	K	1356	2017	8
23. Henn Sarv	07.03.55	E	K	424	1889	9
X Kalamaja (mandaate 2, kandidaate 8)						
24. Voldemar Promet	07.01.47	E	K	2094	–	1
25. Aadu Rast	15.11.32	E	K	1416	1847	6
XI Öismäe lõunaosa (mandaate 3, kandidaate 12)						
26. Boris Julegin	20.09.47	V	K	1338	2445	9
27. Elve Kasemets	18.06.42	E	KK	1806	2080	9
28. Jaak Vihmand	29.03.45	E	K	1255	1787	11
XII Öismäe põhjaosa (mandaate 3, kandidaate 12)						
29. Oleg Harlamov	24.02.66	E	K	3819	–	1
30. August Koppel	2.06.45	E	K	1871	2748	7
31. Andres Selg	10.11.57	E	KK	1197	2117	11
XIII Kadrioru (mandaate 4, kandidaate 24)						
32. Mart Aare	28.05.55	E	K			
33. Illar Ehala	30.01.46	E	K			
34. Igor Gnezdilov	27.05.46	V	K			
35. Viljar Hämalane	15.05.46	E	K			
XIV Ülemiste						
XV Uus-Pae						
XVI Lindakivi (mandaate 4, kandidaate 17)						
36. Mait Kornet	14.08.49	E	K	1953	2160	9
37. Kirill Teiter	25.08.52	E	K	1350	2401	14
38. Aleksandr Safonov	20.08.50	V	K	1130	1993	14
39. Raivo Palmaru	27.11.51	E	K	1261	2029	15
XVII Seli (mandaate 5, kandidaate 14)						
40. Rein Tamme	28.03.40	E	K	3134	–	1
41. Enn-Arno Sillari	04.03.44	E	K	2616	–	1
42. Ants Laansoo	01.04.41	E	K	1292	2251	2

Volikogu liige	Sünniaeg	Rahvus	Hari- dus	Saadud hääli		Valitud voorus
				I voorus	Koos häälte ülekan- disega	
43. Boris Popov	19.02.37	U	K	1719	1914	8
44. Viktor Tarassov	24.08.51	V	K	938	1674	12
XVIII Priisle (mandaate 2, kandidaate 11)						
45. Feliks Undusk	23.12.48	E	K	3297	–	1
46. Jaan Karu	03.01.45	E	K	1150	2379	9
XIX Pirita (mandaate 1, kandidaate 5)						
47. Lembit Kivisild	10.07.36	E	K	1547	1826	4
XX Maardu (mandaate 2, kandidaate 8)						
48. Oleg Golovtsov	19.03.35	V	K			
49. Anatoli Kanajev	09.05.47	V	K			
XXI Vanalinn (mandaate 1, kandidaate 3)						
50. Mati Arro	18.10.45	E	K	1297	–	1
XXII Lilleküla (mandaate 4, kandidaate 11)						
51. Olev Laanjärv	11.03.42	E	K	4216	–	1
52. Illar Viilmann	11.04.42	E	K	2842	–	1
53. Krista Kilvet	31.05.46	E	K	1328	2874	8
54. Tiit Toomiste	16.10.43	E	K	923	2616	10
XXIII Sütiste (mandaate 3, kandidaate 8)						
55. Matti Tarum	23.08.41	E	K	6359	–	1
56. Ott Sandrak	22.06.58	E	K	1158	3210	2
57. Enno Pere	07.10.38	E	K	973	2491	7
XXIV Vilde (mandaate 3, kandidaate 10)						
58. Väino-Rein Villik	28.02.36	E	K	5172	–	1
59. Jaan Moks	24.06.38	E	K	1306	2604	2
60. Indrek Saul	30.08.61	E	K	791	2395	9
XXV Tammsaare (mandate 5, kandidaate 14)						
61. Vello Saatpalu	31.05.35	E	K	5972	–	1
62. Andres Kollist	30.01.48	E	K	952	3016	2
63. Jüri Rass	22.09.58	E	K	968	2540	9
64. Ülo Tärno	22.05.36	E	K	1344	2518	11
65. Aleksander Bogovski	01.03.44	E	K	1279	2125	12
XXVI Akadeemia (mandaate 3, kandidaate 12)						
66. Ants Erm	01.09.53	E	K	2506	–	1

Volikogu liige	Sünniaeg	Rahvus	Haridus	Saadud hääli		Valitud voorus
				I voorus	Koos häälte ülekandmisega	
67. Rein Vahisalu	10.06.46	E	K	2170	–	1
68. Ants Vaimel	01.01.27	E	K	355	1508	11
XXVII Sõjaväeosad (mandaate 1, kandidaate 5)						
69. Igor Baranjuk	23.10.50	U	K			

Lisa 1 järg

Esimene muudatus linnavolikogu eeltoodud koosseisus toimus 30. jaanuaril 1990, mil linnavolikogu otsusega kinnitati Oktoobri Rajoonivalitsuse esimeheks M. Arro, sest vastavalt kohaliku omavalitsuse aluste seadusele linnavalitsuse liige ei võinud olla linnavolikogu liige.

18. märtsil 1990 toimusid 21. valimisringkonnas asendusvalimised ja linnavolikogu liikmeks valiti Rein Veidemann, sünd 17.10.46 eestlane, kõrgem haridus.

Edasised muudatused linnavolikogu koosseisus olid järgmised:

26. septembril 1991 lõpetati P. Liivi saadikuvolitused tagasiastumiseks esitatud isikliku avalduse põhjal;

26. märtsil 1992 lõpetati J. Dergunovi saadikuvolitused tagasiastumiseks esitatud isikliku avalduse põhjal;

23. aprillil 1992 kinnitati linnavalitsuse liikmeks (keskkonnanõunikuks) R. Ratas ja tema saadikuvolitused lõpetati;

18. märtsil 1993 loeti isikliku avalduse alusel lõppenuks V. Saatpalu linnavolikogu liikme volitused;

26. augustil 1993 peatati A. Koppeli linnavolikogu liikme volitused seos tema kinnitamisega linnavalitsuse liikmeks.

Pärast neid muudatusi jäi Tallinna linnavolikogusse 64 liiget, sest asendusliikmeid tolleaegne kohaliku omavalitsuse õigusruum ette ei näinud.

Lisa 2

Haldusreformi ekspertkomisjon

Ülemnõukogu Presiidiumi 7. märtsi 1990 otsusega kinnitati 17-liikmeline **haldusreformi ekspertkomisjon** (hiljem suurendati komisjoni ettepanekul liikmete arvu):

Esimees:

Sulev Mäeltsemees – Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi teadusdirektor

Aseesimehed:

Sulev Lääne – Riigikantselei vanemkonsultant

Raivo Vare – Ülemnõukogu Presiidiumi osakonna juhataja asetäitja

Sekretär:

Elvi Sepp – Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi vanemteadur

Liikmed:

Ann Marksoo – Tartu Ülikooli majandusgeograafia kateedri juhataja

Ants Tõnissoo – Majandusministeeriumi looduskasutuse osakonna juhataja

Elvi Ulst – Tartu Ülikooli majandusteaduskonna rahanduse ja krediidi kateedri prof kt

Jüri Jagomägi – Tartu Ülikooli füüsilise geograafia kateedri vanemteadur

Lembit Tepp – Statistikaameti peadirektori esimene asetäitja

Liina Tõnisson – Majandusministeeriumi osakonna juhataja

Madis Kaldmäe – EMI konsultatsiooniosakonna territoriaalse juhtimise sektori juhataja-vanemkonsultant

Rait Roosve – Majandusministeeriumi regionaalpoliitika ja territoriaalse juhtimise osakonna juhataja

Raivo Vallner – Maa-ameti peadirektori asetäitja

Rein Reinholm – Ehitusministeeriumi peaspetsialist

Tiit Kirss – Majandusministeeriumi regionaalpoliitika ja territoriaalse juhtimise osakonna juhataja asetäitja

Tiit Saat – Majandusministeeriumi majanduspoliitika osakonna juhataja

Väino Voolaid – Rahandusministeeriumi osakonna juhataja

Hiljem kinnitati ekspertkomisjoni liikmeteks täiendavalt:

Aadu Keskaik

Igor Ligema

Jüri Liventaal

Arvi Lundver

Rivo Noorkõiv

Jüri Saar

Taavi Torgo

Uno Vatsel

Lisa 3

Haldusreformi komitee

11. veebruaril 1991 moodustas Edgar Savisaare valitsus 21-liikmelise Haldusreformi komitee

Esimees:

Raivo Vare – riigiminister

Aseesimees:

Sulev Lääne – Eesti Vabariigi valitsuse nõunik

Liikmed:

Jüri Allikalt – Vinni vallavanem, Eesti Valdu Asutava Liidu (EVAL) aseesimees

Andres Jaaska – siseministri esimene asetäitja

Madis Kaldmäe – Eesti Valdu Asutava Liidu (EVAL) esimees

Eva Kraav – keskkonnaministri asetäitja

Arvo Kuddo – sotsiaalminister

Jaak Leimann – majandusminister

Kalju Luts – haridusministri asetäitja

Enn Markvart – justiitsministri asetäitja

Toomas Mendelson – Tartu linnaepea, Eesti Linnade Liidu esimees

Rein Miller – rahandusminister

Sulev Mäeltsemees – Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi teadusdirektor

Tiit Nuudi – Ülemnõukogu esimehe nõunik

Robert Närska – Tartu maavanem, Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees

Hele Oidermaa – Vastse-Kuuste vallavanem

Maido Pajo – põllumajandusministri asetäitja

Voldemar Promet – kultuuriministri asetäitja

Aade Saade – Riigikantselei munitsipaalosakonna juhataja

Väino Sassi – Rapla alevivanem, Eesti Linnade Liidu esimehe asetäitja

Toomas Vilosius – Lääne Maakonnavolikogu esimees, Eesti Maaomavalitsuste Liidu juhatuse liige

Lisa 4

Eesti NSV Ülemnõukogu otsus haldusreformi läbiviimisest Eesti NSVs

Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Ülemnõukogu otsustab:

1. Lähtudes IME koondkontseptsioonist ja Eesti NSV seadusest “Eesti NSV isemajandamise alused” ning vajadusest tagada üleminek kehtivalt haldussüsteemilt omavalitsuslikule haldussüsteemile viia vabariigis 1990–1994. a läbi haldusreform, mis hõlmab:

1) rahvavõimu vabariigisisese **detsentraliseerimise omavalitsuslikele juhtimistasanditele ning riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiirilise eristamise;**

2) territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimise.

Haldusreformi alustamise tähtajaks on 1. jaanuar 1990 sellest hetkest jõustuva seadusandluse alusel.

2. Kehtestada, et haldusreformiga luuakse Eesti NSV-s **kaheastmeline haldusstruktuur**, mis on kogu vabariigi territooriumi ulatuses ühtne ja ühetaoline. Esmase haldustasandi moodustavad omavalitsuslikud vallad, alevid ja linnad, teise tasandi, mis on üheaegselt nii omavalitsuslikuks kui ka riikliku juhtimise*; regionaalseks tasandiks, maakonnad ja vabariiklikud linnad, kusjuures viimased täidavad samaaegselt ka esmatasandi kohaliku omavalitsuse funktsioone.

3. Haldusreformi läbiviimise kohtadel tagavad kohaliku omavalitsuse*¹ esindusorganitena tegutsema hakkavad volikogud, mis valitakse eelseisvatel valimistel vastavalt “Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseadusele”. Seejuures maakondade ja vabariikliku alluvusega linnade volikogud asuvad tegevusse 1. jaanuarist 1990, valdade, alevite ja linnade kui esmatasandi kohaliku omavalitsuse esindusorganid tegutsevad valimisjärgselt vastavate asutavate kogudena, vastavate valdade, alevite ja linnade omavalitsusliku staatuse kinnitamise hetkest aga volikogudena.

4. Esmatasandi haldusüksuste piirid kuuluvad läbivaatamisele ja korrigeerimisele elanikkonna arvamusest lähtudes vastavate kohaliku omavalitsuse esindusorganite poolt, mille kinnitab Eesti NSV Ülemnõukogu.

5. Eesti NSV Ministrite Nõukogul tagada haldusreformi läbiviimine ning selleks vajalike normatiivaktide projektide ettevalmistamine esitamiseks Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumile.

6. Moodustada haldusreformi ettevalmistamise komisjon järgmistest Eesti NSV Ülemnõukogu saadikutest: K. Benno, R. Hagelberg, R. Kirs, M. Kolossova, T. Kork, H. Lumi, N. Mihejeva, V. Mižui, N. Preiman, E. Savi-saar, L. Sirel, A. Tammleht ja Ü. Uluots.

Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi esimees A. RÜÜTEL

Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi sekretär A. ALMANN Tallinn,
8. augustil 1989.

(ENSV ÜVT 1989, nr. 26, art. 348)

Lisa 5

Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse ajaloolis-õiguslik õiend

I. Eesti Linnade Liidu tegevusest

Eesti Linnade Liidu (ELL) loomine otsustati põhimõtteliselt 1920. aasta jaanuaris I Eesti linnade ja alevite esindajate kongressil. Liidu põhikiri registreeriti Tallinna-Haapsalu Rahukogus 28. juunil 1920. a. Liidu asutamiskoosolek toimus 19. septembril 1920. a.

ELL-i liikmeskond kasvas järgmiselt: 1920. aastal olid liikmed 7 linna ja 1 alev, 1925. aastaks oli liidu liikmed juba kõik 13 linna ja 12 alevit.

26. märtsil 1926. a võttis Riigikogu vastu "Omavalitsuste liitude seaduse" (lisa 1), 9. septembril 1926. a kinnitas aga Vabariigi Valitsus ELL-i põhikirja (lisa 2).

ELL-i tegevuse olulisemad põhisuunad olid:

1. Linnade ja alevite ühistegevuse organiseerimine ning nende õiguste kaitse.

ELL-i poolt algatati ja paljudel juhtudel ka ta enda poolt töötati välja mitmeid seaduseelnõusid (näiteks uus linnaseadus, maksuseadus, kogukonnaseadus, linnade ja alevite hoiukassade asutamise seaduseelnõu ja palju teisi). Sellega seondub vahetult arvamuste avaldamine, aga samuti mitmesuguste märgukirjade koostamine teiste poolt esitatud, kuid linnade ja alevite huve puudutavate normatiivaktide kohta.

Peale selle osalesid ELL-i esindajad sageli Riigikogu ja ministeeriumide mitmesuguste komisjonide töös, tähtsamatel juhtudel läkitas ELL oma delegatsioone riigivanema või ministrite juurde. Pidevalt suurenes nende asutuste ja organisatsioonide arv, millede tööst ELL-i esindajad osa võtsid. Mainida võiks Hooldekandenõukogu, Tervishoiunõukogu, Tariifinõukogu, Riigi Majandusnõukogu, Sihtasutist "Turismi Keskkorraldus Eestis", Liikluskomiteed, asutist Fenno-Ugria, Maksupeakomiteed.

Vastavalt Eesti Vabariigi Põhiseaduse (1933. a) paragrahvile 84, oli valimise alusel Riiginõukogu liikmeks ka Eesti linnaomavalitsuste esindaja.

Oluline on veel märkida esindajatekogu tegevusest, et nn kevadised koosolekud peeti igal aastal ise linnas või alevis, mis võimaldas omavalitsustegelastel tutvuda koha-peal majandamise tulemustega ja probleemidega.

2. Sotsiaalmajanduslik tegevus

ELL-i poolt koostati omavalitsuste eelarvete ja aruannete nomenklatuur, uus raamatupidamise süsteem, ühtlustati statistiliste andmete kogumist, perekonnaseisuaemetnike tööd jms. Tehti ülevaateid linnade ja alevite büdsettidest, alevite raamatupidamistest jne. Erilisel kohal olid kommunaalmajandusküsimused, aga samuti hariduse, tervishoiu, sotsiaalhoolekande, kaubanduse, puhkemajanduse ja kägu ettevõtluse probleemid.

3. Omavalitsustegelaste väljaõpe ja kvalifikatsiooni tõstmine, töökogemuste üldistamine ning tutvustamine.

ELL-i poolt korraldati mitmesuguseid kursusi, mis üldjuhul lõppesid komisjoni ees tehtud kutseksamitega ja kutsetunnistuste väljaandmisega, korraldati ka üksikute erialade esindajate päevi (linnade sekretäride, statistikute, perekonnaseisuaemetite ja maksunõudjate nõupidamised ja päevad).

Suure tähtsusega linnade ja alevite omavalitsustegelaste ning ametnike õpetamisel, aga samuti kogemuste tundmaõppimisel ning levitamisel oli ajakirjal Linnad ja Alevid, mille väljaandmist alustati alates 1927. a (peale haldusreformi kandis nimetust Eesti Linnad). Ajakiri oli praktiliselt käsi-raamatu eest, olgugi, et ELL tegeles ka linnade omavalitsust puudutavate raamatute väljaandmisega.

Omaette sündmuseks kujunesid ELL-i ning Eesti Maaomavalitsuste Liidu poolt ühiselt organiseeritud Eesti omavalitsustegelaste kongressid, kusjuures esimene toimus juba 24.–26. oktoobril 1924. a.

4. Rahvusvaheline koostöö

ELL osales aktiivselt rahvusvaheliste omavalitsusi ühendavate organisatsioonide tegevuses:

- 1925. aastast kuulus ELL 52 OOD linna ja omavalitsust ühendavasse 1913. aastal asutatud Rahvusvahelisse Linnade ja Kohalike Valitsuste Liitu (Brüssel).

Peale selle osales ELL veel omavalitsuste konkreetsete tegevusvaldkondade rahvusvahelistes ühendustes: Rahvusvaheline Korteriasjanduse ja Linnaplaneerimise Ühing (London), Rahvusvaheline Korteriasjanduse Ühing (Frankfurt Maini ääres) ning Kommunaalmajanduse ja Kommunaalpoliitika Liit (Berliin).

Eraldi märkimist väärivad ELL sidemed Läti ja Leedu vastavate liitudega. Töö koordineerimiseks moodustati Balti riikide linnadelitute vaheline komitee. Alates 1927. aastast korraldati regulaarselt Balti Linnade Liitude konverentse. Peamisteks eesmärkideks oli linnade planeerimise, rahanduse, linnaseaduste unifitseerimise ja linnamajanduse alaste küsimuste läbitöötamine ja ühiste seisukohtade leidmine jne. Balti ühenduse raames toimus

pidev informatsiooni vahetamine linnade ja liitude tegevusest. Viimane, arvult viies, Balti riikide linnade liitude konverents toimus 1940. aasta juunis Tallinnas. 1923. aastal seati sisse suhted Soome Linnade Liiduga. Sidemetes oldi aga paljude Euroopa riikidega; eriti Läänemere maadega.

II. Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevusest

Eesti Vabariigi Siseministeeriumi Omaavalitsusajade Peavalitsuse poolt 13.–19. juunil 1921. a kokku kutsutud Eesti Maakonnaomavalitsuste esindajate konverents otsustas asutada Eesti Maakondade Liidu (EML), mis oleks analoogiline 1920. a asutatud ELL-le. EKL-i ellukutsumise eeltööde tegemiseks valiti ajutine 3-liikmeline komitee, kes esitas EML-i põhikirja projekti registreerimiseks Tallinna-Haapsalu Rahukogule. Nimetatud komitee poolt kutsuti kokku 20.–22. novembrini 1921. a esindajad EML-i nõukogu esimeheks koosolekuks, millest võtsid osa kõikide maakondade esindajad, EML-i esimene põhikiri registreeriti 13. mail 1922. a Tallinna-Haapsalu Rahukogu poolt.

9. septembril 1926. a kinnitas Vabariigi Valitsus teise EML-i põhikirja (lisa 3). Seoses valdade osatähtsuse suurenemisega Eesti omavalitsuse struktuur nimetati Vabariigi Valitsuse otsusega 20.05.1927. a Eesti Maakondade Liit ümber Eesti Maaomavalitsuse Liiduks (EMOL) (lisa 4). 17.12.1930. a muudeti Vabariigi Valitsuse otsusega EMOL-i põhikirja, millega laiendati valdade õigusi EMOL-i liikmeks astumisel ja tegevuses osalemisel (lisa 5).

EMOL-i liikmeskond kasvas järgmiselt: 1921–1923 olid liidu liikmeteks kõik maakonnad peale Saaremaa, kes astus liidu liikmeks 1924. a. 1927. aastast alates võtsid liidu tegevusest osa ka vallad. 1939. a koondusid EMOL-i kõik 11 maakonnaomavalitsut ja algul 365 vallaomavalitsust, hiljem – valdade territoriaalse ümberkorralduse järel – kõik 248 vallaomavalitsust.

EMOL-i tegevuse põhisuundadest tuleks tähelepanu pöörata järgmistele:

1. Maakondade ja valdade ühistegevuse organiseerimine ja õiguste kaitse.

EMOL-i poolt töötati välja rida seaduseelnõusid, näiteks koolimaade ja majade valdadele määramise seaduse eelnõu; maksuseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille vastuvõtmisel maakonnaomavalitsused vabaneksid dotatsiooni vajadusest; uus vallaseadus, maakonnaseadus ja rida teisi.

Samuti esitati mitmesuguseid märgukirju ja ettepanekuid valdade ja maakondade huve puudutavate normatiivaktide projektide kohta. Vaatluse all olid õpetajate ja omavalitsuse töötajate palkade ja pensionide, tuletõrje, ehituse, telefoni ja posti side, tervishoiu, liikluse maakorralduse jms. küsimused.

EMOL võttis oma esindajate kaudu osa Tervishoiunõukogu, Hoolekandenõukogu, Tariifidenõukogu, Riigi Statistikanõukogu, Riigiarhiivinõukogu, Omavalitsuste Liitude vahelise komisjoni, Riigi majandusnõukogu, Sotsiaaltöö komitee, Maksupeakomitee, Metsahoiukomitee, Geodeetilise komitee, Lennuasjanduse komitee. Tuletõrjekapitali komitee ja mitmete sihtasutiste ja nõukogude tööst.

2. Sotsiaalmajanduslik tegevus, omavalitsuste töökorralduse ühtlustamine.

Esimestel tegevusaastatel pöördus liit sageli Valitsuse poole maakondade eelarvetele dotatsioonide saamiseks.

EMOL-i poolt koostati vallavalitsuste ja maakonnaavalitsuste raamatupidamise eeskirjad, arhiivide kodukord, maakonnaomavalitsute eelarvete ja aruannete nomenklatuur, ühtlustati statistiliste andmete kogumist, kirjade registreerimist, tehti ettepanekuid perekonnaseisuametnike ja vallakohtunike töö täiustamiseks jne. EMOL-i algatusel asutati koolimajade ehitusfond, 1939. a taotleti ka vallamajade ehitusfondi loomist. Igal aastal avaldati maakonna-omavalitsuste ja vallavalitsuste eelarvete aruanded.

3. Omavalitsustegelaste väljaõpe ja kvalifikatsiooni tõstmine.

EMOL-i poolt korraldati mitmesuguseid täienduskursusi vallavanematele, vallasekretäridele, raamatupidajatele, arhivaaridele ja teistele omavalitsusametnikele, mis üldjuhul lõppesid kutseeksamitega.

Kõrvuti ajakirja Maaomavalitsus väljaandmisega aastatel 1923–1940 tegeles EMOL ka mitmesuguste käsiraamatute kirjastamisega (näiteks “Vallavolikogude kord”, “Vallaseaduse seletustega” jne).

4. Rahvusvaheline koostöö.

EMOL-il olid tihedad sidemed Soome Maakogukondade Liiduga, kellega esimest korda astuti ühendusse 1927. a Rootsi Landstingide (maakondade) Liiduga astuti sidemetesse 1928. a. Sidemed olid ka Läti Maakondade Omavalitsuste Liidu, Taani Maaomavalitsuste Liidu, Poola Maaomavalitsuste Liidu jmt.

III. Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse õiguslik reguleerimine ning nende töö lõpetamisega seonduvad asjaolud

Lähtealusena ELL-i ja EMOL-i tegevuse õigusliku reguleerimise ja selle lõpetamisega seonduvate asjaolude analüüsimisel tuleks silmas pidada seda, et juba 1933. aastal alustasid nad uute põhikirjade projektide väljatöötamist.

Uute põhikirjade projektide iseloomuslikeks joonteks olid nende suurem vastavus tolleaegse elu nõuetele. Uutes põhikirjades asetati Siseministeeriumi poolt rõhk keskvoimu kontrolli tugevdamisele nimetatud liitude tegevuse üle (arvestada tuleks siin ka poliitilist tausta – keerukat sise- ja välispoliitilist olukorda). Nii sätestati põhikirjades (vt RT 1940, 48, 433 ja RT 1940, 48, 434), et:

- liidud võisid astuda omavalitsuste rahvusvaheliste orga nisatsioonide liikmeks üksnes Siseministri nõusolekul (Eesti Linnaomavalitsuste Liidu põhikirja paragrahv 3 p 6 ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu põhikirja paragrahv 3 p 6);
- liidud tegutsevad siseministri järelevalvel, kellel on õigus nõuda liidu esimehelt ja juhatuselt ettekandeid liidu tegevuse kohta ja lasta revideerida liidu tegevust (Põhikirjade paragrahv 4);
- liitude organite koosolekud kutsutakse kokku siseministri nõusolekul ja teadmisel (Põhikirjade paragrahvid 12, 13, 25 ja 26);
- fikseeriti siseministri õigus lõpetada esindusorganite koosolek enne päevakorra läbiarutamist (Põhikirjade paragrahv 21);
- liitude nõukogude otsused küsimustes, mis puudutavad liikmeks määramist liidu ülesannete teostamiseks, aga samuti asutiste ja ettevõtete ellukutsumist, kinnisvarade omandamist, pantimist ja võõrandamist ning laenude tegemise otsustamist, jõustuvad pärast nende kinnitamist siseministri poolt (Eesti Linnaomavalitsuste Liidu põhikirja paragrahv 31, Eesti Maaomavalitsuste Liidu põhikirja paragrahv 32).

ELL ja EMOL ei olnud sääraste tsentristlike, vabariigi keskvoimu tugevdamisele suunatud sätetega nõus, olgugi, et projektide arutamisel tehti nendes mitmeid redaktsioonilist laadi muudatusi. Põhikirjad kinnitati Eesti Vabariigi Valitsuse poolt 30. mail 1940. aastal.

Vastuvõetud põhikirjades oli mitmeid liitude poolt, kritiseeritud sätteid pehmendatud, kuid juurde oli lisatud esialgses projektis puudunud säte – paragrahv 5, mille kohaselt Vabariigi valitsusel oli õigus siseministri ettepanekul seisma panna liitude üksiku või kõigi organite tegevus, pannes vajaduse korral vastava organi ülesanded Vabariigi Valitsuse poolt määratavatele isikutele. Eeltoodu alusel võib aru saada ELL-i ja EMOL-i soove, et J. Varese valitsus paneks uuesti kehtima 1926. aasta liitude põhikirjad, mida ka tehti (lisa 6). Selles kontekstis on ka mõistetav 4. juulil 1940. aastal ELL-i juhatuse tervituskiri peaministrile (lisa 7). Tagantjärele on mõistetav ka J. Varese valitsuse sammude poliitiline eesmärk – saavutada 1940. aasta 14. ja 15. juuli Riigivolikogu “valimistel” kohal ike omavalitsuste ja nende liitude toetus ning poolehoid.

Olukord muutus põhimõtteliselt peale “valimisi”, mille järgselt Riigivolikogu oma “ajaloolised” otsused teinud oli. Probleemi olemuse ja tausta mõistmiseks on oluline tähelepanu pöörata ka Vabariigi Presidendi dekreedile 31. juulist 1940. aastal “Vallaseaduse täiendamise seadus” (lisa 5), millega sätestati siseministri õigus riiklikes huvides vabastada ametist kas üksikute või kõigi valdade vallavanemad ja nende abid ning määrata nende asemele ametisse uued isikud. Dekreedile on ai l a kirjutanud siseminister Vabariigi Presidendi ülesannetes.

ELL-i ja EMOL-i saatus aga otsustati Eesti NSV Valitsuse 17. augusti 1940. aasta “Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liidu likvideerimise määruse” vastuvõtmisega (lisa 9).

Otsuse õiguslikul hindamisel tuleks lähtuda sellest, et kõhal ike omavalitsuste ja nende liitude tegevuse õiguslikud alused olid põhimõtteliselt reguleeritud Eesti Valla-, Maakonna- ja Linnaseadusega, seejuures tegevuse põhiprintsiibid, organisatsiooniline struktuur ja lõpetamise alused aga konkreetset vastavate omavalitsuste liitude põhikirjadega. Eesti NSV Valitsuse 17. augusti 1940. aasta liitude likvideerimise määrukses viidatakse selle õigusliku alusena Eesti Maakonnaseaduse paragrahvile 13, Linnaseaduse paragrahvile 17 ja Vallaseaduse paragrahvile 15 (RT 1938, 43; 1937, 32). Tegelikult vastavate paragrahvidega reguleeriti omavalitsuste liitude moodustamist: sätestades, et oma tegevuse edukama ja otstarbekama korraldamise eest hoolitsemiseks ja oma ühiste huvide edendamiseks linnaomavalitsused koonduvad omavalitsuste liitu Vabariigi Valitsuse poolt antava põhikirja alusel.

Toodud paragrahvidest järeldub, et eri liiki omavalitsusseadustes puudusid üldse sätted omavalitsuste liitude likvideerimise kohta. Järelikult puudus ka Eesti NSV Valitsusel seaduslik alus nimetatud liitude likvideerimiseks, seda enam, et nagu eespool öeldud, viidati seadustele, kus see küsimus üldse käsitlemist ei leidnud.

Vaadeldavad probleemid olid aga lahendatud omavalitsuste liitude põhikirjades. Näiteks ELL-i Põhikirjas (1926. a) VI osa (Liidu tegevuse lõpetamine) paragrahv 22 kohaselt liidu tegevus lõpeb: a) kui esindajate kogu otsustab paragrahv 10 ja 14 ettenähtud korras; b) kui liidu liikmete arv langeb alla kolme. Kumbki neist tingimustest ei olnud 1940. a liitude likvideerimisel aluseks ning seda isegi formaalselt mitte. Põhikirja paragrahv 23 ja 24 reglementeerivad detailselt Eesti Linnade Liidu tegevuse lõpetamise protseduuri. Paragrahv 23 kohaselt liidu tegevuse lõpetamise korral pidi esitajate kogu valima vähemalt kolmeliikmelise likvideerimiskomisjoni ja määrama ara likvideerimise korra. Eraldi rõhutamist väärib paragrahv 23 lg 2, mis sätestab, et likvideerimise ajal ei käota käesoleva põhikirja määrused esitajate kogu kohta oma jõudu. Analoogiliselt oli liidu tegevuse lõpetamine regulee-

ritud ka EMOL-i 1926. a põhikirjas. Tegelikult määrati likvideerimiskomisjon siseministri abi P. Vihalema otsuse alusel (I isa 10).

Eeltoodu võimaldab teha järelduse, et ENSV Valitsuse 17.08.1940. a “Eesti Maaomavalitsuse Liidu 3a Eesti Linnade Liidu likvideerimise määrus” on mitteõiguspärane.

Eesti Linnade Liidu tegevuse
taastamise Algatava Kägu nimel T. Mendelson
Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse
taastamise’ Algatava Kogu nimel R. Närska

EESTI NÕUKOGUDE SOTSIALISTLIKU VABARIIGI VALITSUS

Määrus

1. märtsist 1990. a nr 46 Tallinn. Toompea

Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise kohta.

Lähtudes omavalitsusliku haldussüsteemi loomise eesmärgist ja Omavalitsusüksuste nii riigisisese kui rahvusvahelise ühistegevuse arendamise vajadusest Eesti NSV Valitsus määrab:

Nõustuda Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise algatavate kogude ettepanekutega vastavate liitude tegevuse taastamise kohta ning tühistada Vabariigi Valitsuse 17. augusti 1940. a. Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liidu likvideerimise määrus kui mitteõiguspärane.

Toetada Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise algatavate kogude otsuseid, milles peetakse vajalikuks kutsuda vastavate liitude tegevuse taastamiseks kokku Eesti Linnade Liidu esindajate kogu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu nõukogu.

Eesti NSV Riigikantseleil ning ENSV Majandusministeeriumil osutada vajalikku abi liitude tegevuse taastamisel tõusetuvate küsimuste lahendamisel.

Eesti NSV Valitsuse esimees I. Toome

Eesti NSV riigiminister T. Järve

MN AV 1842. 10000. 1989

Lisa 6

Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu juhatuste ühiste kavatsuste kokkulepe kohalike omavalitsuste üleriigilise ühistegevuse tugevdamiseks

Eesti Linnade Liidu (ELL) ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu (EMOL) ühiseks eesmärgiks on kohalike omavalitsuste üleriigilise koostöö tugevdamine. Koostöö tugevdamise üheks eelduseks ja võimaluseks on linnade ja valdade koondumine ühtseks üleriigiliseks kohalike omavalitsuste ühishuve esindavaks ja kaitsvaks organisatsiooniks.

Ülaltoodud eesmärgist lähtudes teevad Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit kõigile linnadele ja valdadele ettepaneku **kõigi** kohaliku omavalitsuse üksuste koondumiseks ühtseks üleriigiliseks omavalitsuste organisatsiooniks - Eesti Linnade ja Valdade Liiduks (edaspidi Liit).

Linnade ja valdade ühtse üleriigilise Liidu moodustamise ettevalmistamisel peetakse oluliseks Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu põhidokumentides sätestatud eesmärkide ning ajaloolise järjepidevuse säilimist, aga samuti ühiskonnas toimunud muudatustega arvestamise vajadust.

ELL ja EMOL on seisukohal, et omavalitsuste ühtse üleriigilise organisatsiooni moodustumise kõige praktilisem lahendus, arvestades haldusreformi prognoositavaid tulemusi, on võimalik saavutada Eesti Linnade Liidu põhikirja muutmise ja haldusreformi tulemusel kujunenud uute omavalitsusüksuste Liiduga liitumise kaudu.

Põhikirja muudatused kavandatakse paremini vastavaks uuele, valimiste järgselt kujunevale omavalitsusüksuste muustrile ning ühistegevuse vajadustele:

- Liidu nimi - Eesti Linnade ja Valdade Liit, kajastab täpsemalt liidu liikmeskonda.
- Kõigil linnadel ja valdadel on õigus osaleda Liidu tegevuses.
- Liidu põhikiri tagab kõigi liikmete osaluse ning hääleõiguse nii üldkoosolekul kui ka Liidu jooksvat poliitikat kujundavas volikogus.
- Liidu liikmelisuse otsustab, liikmete esindajad ning nende asendajad Liidu üldkoosolekule ja volikogu koosseisu määrab linna või valla volikogu.
- Liikmete esindajate arv Liidu üldkoosolekul ja volikogus lähtub elanike arvust linnas või vallas – esindajate arv senise Eesti Linnade Liidu põhikirjaga võrreldes ei muutu.
- Kõigil liikmete esindajatel on õigus kaasa lüüa Liidu töөрühmades, võrgustikes ning muudes ühistes töövormides.
- Kõigil Liidu volikogusse kuuluvatel liikmete esindajatel on õigus valida ja olla valitud Liidu juhatuse ja revisjonikomisjoni.
- Põhikirja muutmise eelnõuga on esitatud ettepanek Liidu juhatuse liikmete arvu suurendamiseks 13 liikmeni. Liidu volikogu valib juhatuse liikmed volikogu liikmete hulgast. Juhatuse esimehe ja aseesimehed valib Liidu volikogu juhatuse liikmete hulgast.
- Liidu esindajad rahvusvahelistes organisatsioonides määrab Liidu volikogu.

Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu koostööle tuginedes kujundatakse ühtne üleriigiline liit järgmistele tegevustele kaudu:

Lisa 7

Eesti I Omavalitsuspäeva pöördumine Riigikogu poole

Austatud Riigikogu esimees Eiki Nestor

Lugupeetud Riigikogu liikmed

Meie, 4. oktoobril 2016 Riigikogu Konverentsikeskuses toimival Eesti I Omavalitsuspäeval osalejad, arvestades meie kohaliku omavalitsuse pikaajalist traditsiooni ja suurt panust Eesti Vabariigi loomisse, taastamisse ning arendamisse pöördume Teie poole ettepanekuga:

nimetada 1. oktoober riiklikuks tähtpäevaks – Omavalitsuspäevaks.

Peame 1. oktoobrit väga oluliseks ajalooliseks tähtpäevaks, kuna 1.10.1866. aastal, ehk seega 150 aastat tagasi, jõustus meie esimene avaliku halduse seadus "Makoggukonna Seadus Baltia-merrekubbermangudele. Ria-, Tallinna- ja Kura-male". Vallakogukonna seaduse tõlkis eesti keelde Fr. R. Kreutzwald.

Kaasaegse Eesti kohaliku omavalitsuse taastamise üheks väga oluliseks sündmuseks oli samuti 1. oktoober 1990. aastal, kui omistati omavalitsuslik staatus esimestena Muhu vallale ning Kuressaare linnale.

Eesti kohaliku omavalitsuse pikaajalist traditsiooni ja tähtsust ning suurt panust Eesti Vabariigi loomisse, taastamisse ja arendamisse ilmestavad ka paljud Eesti riigimeeste, kultuuritegelaste, kohaliku omavalitsuse ja teadlaste esindajate seisukohad (lühitülevaade lisatud)

Palume Riigikogu, arvestades eeltoodud, meie ettepanekuga nõustuda - koos saaksime luua Eestis uue traditsiooni, mis oleks tunnustuseks meie avaliku võimu loonud ja arendanud varasematele põlvkondedele ja uueks võimaluseks kesk võimu ning kohaliku omavalitsuse partnerlussuhete arendamisse.

Eesti I Omavalitsuspäeval osalejad:

JAAAN ALVER KEELA VALLAVANEM
 SULEV LÄÄNE Mõu Põlis espreidub
 AJAR KOKK Reigerozi seige
 VELLO TAMM HOL

Arnold Riiutal

JURI KANN

Sulev Mäeltemen Mõu

Taivo Lõuk

Arnold Riiutal
 Kann
 Mäeltemen
 Lõuk

Ülla Reiko Kõnnu vallavaime
 Teet Helmi Kõnnu vallavaime
 Marju Tiivola Rääkkylä vallavalitus
 Anne Leht Karkkila vallavaime
 Anne Kaif Rovaniemi Vallavalitus esimees
 Sivi Ojamaa Repasa OV Liit
 Kaimo Kärmmann-Liive Eesti Linnade Liit, konsultant
 Tiina Madal, ELL-i ja EMOL-i esimees Brüsselis
 Sunnet Mürssy EMOL esimees, Arvola valikogu esimees
 Helir-Valdon Seder, Rügikogu,
 Lauri Keskylä HOJ, Harku vald
 OVE RASASALO HARTU MAANAVEN
 Tarmo Kivi Vana abivallavaime
 Kaarlo Kaasli Saar Maanavim
 Reili Rand Kõnnu vallavaime
 Salla Kaurmaa Volpanda abivallavaime
 Aleksandr Stevoren Meeksi vallavaime
 Anne Läms Eesti Linnade Liit esimees
 Anneli Egel Eesti Linnade Liit arendusdirektor
 Madis Kallas Kinnisaare linnavalitsus
 Raido Siitmaa Muhu vallavaime
 Uno Silberg Kõnnu vallavalitus esimees
 Kauri Kauri-Aarlar
 Kadri Viik Sullamaa abivallavaime
 Jüri Oti Sullamaa vallavaime
 Riina Soanov Kõhles-Jõrve linnavalikogu esimees
 Toivo Riičan ELL arendusdirektor

Tavist Neme, Tallinna Ülikool		Donspilay
Aleksandri		
Latvia Siglas	TLÜ	
VEIKKO LUHARATIS	VÄRVARA VALD	
Erno Rossman	IVOL	
Mari Nüts	Orissaare	Nüts
VELLO RUTHAU	ORISSAARE	
Taru Saar	Rihola vald	
Reino Aasla	Kõhela vald	
EVA KAMS	ELVA LINNAPEA	
Jüri Värsmaa	Elte teaduskond	
Jüri Pärtas		
Elvira Püroppel	Maardu linnavalikogu	
REIN MEEL	Maardu LV	
Tanel Ots	Saku v. vallikogu esimees	
Eda Lippin	Türi vald	
Kerstin Kattari	Tallinna Ülikool	
GEORGI SEERA	PS	
Varbo Kool	Kiiki vald HOL	
Kaupo Kallas	Paldiski v. vald	
PEETER JÄRV	KEHA VALLAVOLIKOGU ESIMEES	
Styve Luukoi	EMOL noormik	
Mari Anso	Tallinna Ülikool	
Uwe Põder	RKE	
Vladimir Šokman	TARTU LUK	

Eesti II Omavalitsuspäeva korralduskomitee

Sulev Lääne, korralduskomitee esimees, MTÜ POLIS asepresident, Tallinna
Ülikool

liikmed:

Kurmet Määrsepp, EMOLi esimees

Ott Kasuri, EMOLi tegevdirektor

Sirje Ludvig, EMOLi nõunik, MTÜ POLIS juhatuse liige

Sulev Mäeltsemees, MTÜ POLIS juhatuse liige, TTÜ emeriitprofessor

Tiit Land, Tallinna Ülikooli rektor, Rektorate Nõukogu esimees

Kersten Kattai, MTÜ POLIS juhatuse liige, Tallinna Ülikool

Jüri Võigemast, ELL tegevdirektor

Kaupo Rätsepp, HOLi esimees, Harku vallavanem

Veikko Luhalaid, IVOLi esimees, Vaivara vallavanem

Silvi Ojamuru, Rapla Omavalitsuste Liidu tegevdirektor

Eve East, Ida-Viru maasekretär, Haldusjuristide Ühenduse juhatuse esimees

Ants Liimets, Narva linnasekretär, Valla- ja linnasekretäride seltsi peasekretär

Vladimir Šokman, Tartu linnavolikogu esimees

Aivar Kokk, Riigikogu liige, Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaal-
poliitika toetusrühma esimees

Aadu Must, Riigikogu liige, Riigikogu kultuurikomisjoni esimees

Urve Tiidus, Riigikogu liige, Riigikogu õiguskomisjoni liige

Mihkel Liivo, Riigikogu esimehe nõunik

Riho Kangur, peaministri nõunik

Ulf Johansson, SWECO juhtivekspert

Lili Tiri, Tallinna Ülikool

Toomas Sepp, Tallinna linnasekretär

Omavalitsuspäeva ja kogumiku „Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 1989–2017“ toetajad

Rahandusministeerium, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Harjumaa Omavalitsuste Liit, Sillamäe Sadam, Tallinna Ülikool, Ida-Viru Maavalitsus, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit, Jõgevamaa Omavalitsuste Liit, Lääne-Virumaa Omavalitsuste Liit, Pärnumaa Omavalitsuste Liit, Raplamaa Omavalitsuste Liit, Saaremaa Omavalitsuste Liit, Tartumaa Omavalitsuste Liit, Viljandimaa Omavalitsuste Liit, Tallinna Ülikooli Ühiskonnateaduste Instituut, Tartu linn, Eesti Linnade Liit, MTÜ POLIS, Narva linn, Hiiumaa Omavalitsuste Liit, Estonian Business School.

Kogumiku “Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende liitude taastamine ja areng aastail 1989–2017” toimetuskolleegium

Aivar Kokk

Tööga omavalitsuses on seotud omavalitsusliku staatuse taastamisajast alates.

10. detsembril 1989 valiti A. Kokk Jõgeva Küla Rahvasaadikute Nõukogu 20. koosseisu liikmeks ja 4. novembrist 1992 volikogu aseesimeheks.

Jõgeva vallavolikogu liige alates 1993., 1996., 1999., 2002, 2009. ja 1013. aastal. Neist esimesel perioodil volikogu eelarve- ja majanduskomisjoni esimees, teisel perioodil eelarve-, majandus- ja erastamiskomisjoni esimees.

1999., 2002. ja 2009. aasta kohalike valimiste järel tegutses Jõgeva vallavolikogu esimehena.

2. augustist 2004 kuni 1. augustini 2019. aastal oli Jõgeva maavanem.

2011. aastal valiti A. Kokk Riigikogu XII koosseisu. Parlamendis on seisnud maapiirkondade edenemise eest, olles ühtaegu maaelu komisjoni aseesimees ning kohalike omavalitsuste ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees.

2015. aastal valiti ta Riigikogu XIII koosseisu, olles ühtaegu sotsiaalkomisjoni esimees ning kohalike omavalitsuste ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees.

2016. aasta detsembris valiti majanduskomisjoni esimeheks ja 2017. aasta veebruarist on lisaks veel riigireformi probleemkomisjoni liige ning 2017. a juunist maaelukomisjoni esimees.

Sirje Ludvig

2004– ... Eesti Maaomavalitsuste Liidu nõunik

2001–2004 Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse tegevdirektori kt

1990–2001 Eesti Linnade Liidu vanemspetsialist

Omavalitsusliitude Vanematekogu liige

MTÜ Polis juhatuse liige

Sulev Lääne

MTÜ Polis asepresident, Tallinna Ülikooli õppejõud

- Kaastegev kohaliku omavalitsuse, nende liitude ning haldusreformi valdkonnas, sh vastavate õigusaktide väljatöötamisel, asjaomaste komisjonide, töögruppide jm juht ja/või liige, ekspert alates 1988. aastast;
- Eesti Linnade Liidu (ELL) taastamise Algatava Kogu juhatuse liige, vastutav sekretär (1989–1990); ELL juhatuse liige, peasekretär/teadussekretär (1990–1998);
- Eesti Maaomavalitsuste Liidu Algatava Kogu juhatuse liige (1990);
- Vabariigi Valitsuse nõunik, Vabariigi Valitsuse Haldusreformi Komitee aseesimees 1990–1992;
- Ülemnõukogu Presiidiumi/Vabariigi Valitsuse haldusreformi ekspertkomisjoni aseesimees;
- Põhiseaduse Assamblee ekspert;
- Eesti Riigikaitse/Sisekaitse Akadeemia nõukogu liige, riigiehituse õppetooli juhataja ja dotsent aastani 2000; mitmete Eesti ülikoolide õppejõud, sh TLÜ Senati arenduskomisjoni liige, TLÜ Riigiteaduste Instituudi arendusjuht; koostanud valdkonna kogumikke; avaldanud artikleid nii Eestis kui ka välismaal;
- Paljude rahvusvaheliste ja riigisiseste foorumite, konverentside, jms korralduskomitee esimees/liige, samuti esinenud nendel paljudel ettekannetega; osalenud mitmetes valdkonna projektides;
- Haldusjuristide Ühenduse juhatuse aseesimees, varasemalt esimees ja EJL volikogu liige;
- Üleriigiliste Omavalitsusliitude Vanemate Kogu aseesimees

Aadu Must

Aadu Must on Eesti ajaloolane ja poliitik, XIII Riigikogu liige.

Tartu Ülikooli arhiivinduse professor.

2007–2009 ning 2011–2013 Riigikogu liige.

2001–2007, 2009–2011 ja 2013–2015 Tartu linnavolikogu esimees

Balti Assamblee president

Sulev Mäeltsemees

Tallinna Tehnikaülikooli emeriitprofessor on pikka aega tegelenud kohaliku omavalitsuse õppe-, teadus- ja arendustegevusega. Ta oli Tallinna Linnavolikogu liige 1989–96 (sh linnavolikogu esimees 1992–93) ja Kesklinna Halduskogu liige 1993–99 (sh halduskogu esimees 1993–96). Oli Põhiseaduse Assamblee kohaliku omavalitsuse ekspert 1992.–93. aastal.

Osales Eesti kohaliku omavalitsuse taastamisel (sh vabariikliku haldusreformi ekspertkomisjoni esimehena).

On andnud panuse kohaliku omavalitsuse üksuste liitude tegevuse taastamisele ja arendamisele. On osalenud kohaliku omavalitsuse seadusandluse väljatöötamise mitmetes töögruppides. On andnud ekspertarvamusi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse arendamise küsimustes Riigikogu Kantseile, Tallinna Linnavolikogule, teistele Eesti kohaliku omavalitsuse üksustele ja nende liitudele. On viinud läbi arvukalt täienduskoolitust meie kohaliku omavalitsuse poliitikutele ja ametnikele. On Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi (CLRAE) Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ekspertide grupi liige alates 1998. aastast.

On Omavalitsusliitude Vanematekogu esimees.

EESTI II OMAVALITSUSPÄEV

26. septembril 2017 Kalevi spordihallis.

Pühendatud Eesti kohaliku omavalitsuse ja omavalitsusliitude taastamisele ja arengule 1989–2017.

AEG: 26. september 2017

KOHT: Kalevi spordihall, Juhkentali 12, Tallinn

AJAKAVA:

12.00 Osalejate registreerimine, kohv

I OSA – OMAVALITSUSPÄEVA KONVERENTS

13.05 Esineb Janika Sillamaa

13.30 Avasõnad:

Aivar Kokk, Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees

Sulev Lääne, MTÜ Polis asepresident, Tallinna Ülikool

13.40 Tervituskõned:

Eiki Nestor, Riigikogu esimees

Jüri Ratas, Eesti Vabariigi peaminister

Maris Kucinskis, Läti Vabariigi peaminister

Ettekanded:

14.10 Taavi Aas, Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees

ELL-i tegevusest ning arengust – linnad ja linnapiirkonnad täna ning tulevikus

14.40 Eerik-Juhan Truuväli, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Raivo Vare,

Georg Sootla, Kersten Kattai, MTÜ Polis

Eesti kohalik omavalitsus ja omavalitsusliidud – taastamisest ning rollist Eesti avaliku halduse kujundamisel ja arendamisel

15.10 Jaak Aab, riigihalduse minister

Regionaalpoliitika ja arengud kohalike omavalitsuste valdkonnas

15.25 Kurmet Määrsepp, Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees

EMOL-i tegevusest ning arengust – vallad ja maapiirkonnad täna ning tulevikus

15.40 Riigikogus esindatud erakondade juhtide paneeldiskussioon, moderaator Märt Treier

Eesti kohalik omavalitsus täna ja homme – vaade ka kaugemale

17.10 Omavalitsuspäeva konverentsi lõpetamine

II OSA – OMAVALITSUSPÄEVA VASTUVÕTT

17.30 Avasõnad:

Enn Eesmaa, Riigikogu I aseesimees

Tervitused:

President Arnold Rüütel

Sirpa Paatero, Soome Omavalitsusliidu esimees, Soome parlamendi liige

Veiko Spolitis, Läti parlamendi liige, Läti-Eesti sõprusrühma esimees

Ülle Madise, õiguskantsler

Gints Kaminskis, Läti Omavalitsusliidu tegevesimees

18.00 Omavalitsuskogumiku esitlus

Pidulik õhtusöök, tänamine, kultuuriprogramm Koit Toome ja ansambel, Rahvatantsuansambel Sõprus

Õhtut juhib Gaute Kivistik (tuntud kui Rohke Debelakk)

Omavalitsuspäeva lõpetamine

Korraldajatel on õigus teha muudatusi programmis

Narva nii nagu ta on

Narva linn on ikka olnud veidi teistmoodi kui muu Eesti. Ka praegu asume Eesti idapiiril ja oleme esimeseks kohaks, mida turistid uudistavad kui nad sõidavad riiki Sankt -Peterburi poolt. See teeb meid uhkeks aga ka paneb vastutuse. Narva on ühtaegu nii vana, keskaegne linn kui ka uus, nõukogude ajal ülesehitatu. Meie parimad objektid, milledest tahaks lugejaga mõtteid jagada on Victoria bastion, jõe promenaad, Tartu Ülikooli Narva kolledž ja Narva veesüsteem. Viimast pole küll tänavapildis märgata, kuid kõik elanikud mäletavad üleskaevatud tänavaid ja paigutatud uusi torusid. Märgatavalt paranes kraanist voolav vesi. See oleks olnud mõeldamatu ilma Euroopa Liidu abirahata. Eestimaa algab Narvast.

Tere tulemast Eesti III Omavalitsuspäevale Narva 2018.

Tarmo Tammiste

linnapea

Personaalia

ELL, EMOL, EVAL, EOÜ JUHID JA TÖÖTAJAD

Eesti Linnade Liidu juhid

Toomas Mendelson (Tartu linnapea)

ELL Algatava Kogu juhatuse esimees (1989–1990);

ELL juhatuse esimees 31.05.1990 – 22.05.1992

Sulev Lääne

ELL Algatava Kogu juhatuse liige, vastutav sekretär (1989–1990);

ELL juhatuse liige, peasekretär/teadussekretär (1990–1998)

Sulev Mäeltsemees

ELL Algatava Kogu juhatuse liige (1989–1990);

ELL asedirektor 16.03.1998 – 15.09.1998

Väino Sassi (Rapla alevivanem)

ELL juhatuse esimees 22.05.1992 – 07.01.1994

Tiit Vähi (Tallinna linnavolikogu esimees)

ELL juhatuse esimees 07.01.1994 – 17.04.1995

Raivo Murd (Narva linnapea)

ELL juhatuse esimees 17.04.1995 – 24.01.1997

ja 07.05.1997 – 07.04.1999

Tõnis Lukas (Tartu Linnapea)

ELL juhatuse esimees 24.01.1997 – 07.05.1997

Andrus Ansip (Tartu linnapea) 7.04.1999 – 23.11.2000

Jaanus Tamkivi (Kuressaare linnapea)

ELL juhatuse esimees 23.11.2000 – 15.02.2006

Margus Lepik (Valga linnapea)

ELL juhatuse esimees 15.02.2006 – 27.03.2007

Urmas Kruuse (Tartu linnapea)

ELL juhatuse esimees 05.06.2007 – 16.02.2007

Taavi Aas (Tallinna abilinnapea) ELL juhatuse esimees 16.02.2010 – ...

Eesti Linnade Liidu direktorid

Vello Saatpalu	10.07.1990 – 15.04.1991
Taavi Torgo	15.08.1991 – 15.11.1993
Juhan Sillaste	02.02.1994 – 01.02.1997
Ain Kalmaru	01.03.1997 – 02.06.2003
Jaak Aab	21.07.2003 – 12.04.2005
Jüri Voigemast	14.06.2005 – ...

Eesti Linnade Liidu töötajad

Taavi Torgo (konsultant) august 1990 kuni direktoriks valimiseni
 Tiit Kirss * 08.10.1990 (nõunik)
 Ülle Ehatamm (referent); Igor Baranov/Ligema (konsultant);
 Madis Kaldmäe (koolituste koordinaator);
 Arvi Lundver (spetsialist) – aastatel 1990–1992
 Erika Grüner (raamatupidaja) august 1990 – 01.10.1994
 Peeter Sirotin (spetsialist) september 1990 – 01.09.1992
 Sirje Ludvig (vanemspetsialist) oktoober 1990 – 27.08.2001
 Leili Veering (referent) jaanuar 1991 – 26.04.1993
 Alar Eiche (nõunik) juuni 1991–01.03.1996
 Tiina Üksvärav (konsultant) 17.09.1991 – 03.09.1993
 Taimi Karafin (tehnik) detsember 1991 – 30.01.1997
 Signe Tamm (juhtivspetsialist) 11.09.1992 – 30.08.2001
 Ann Jürjo (nõunik) jaanuar 1992 – 02.08.1997
 Jüri Voore (nõunik) 07.11.1994 – 31.12.1998
 Inga Köster * (juhiabi) 01.09.1994
 Peep Kirsima (nõunik) 10.04.1995 – 14.08.2010
 Aigi Sander * (pearaamatupidaja) 02.10.1995
 Märt Moll (koosseisuväline nõunik) 1996–1998
 Inga Krist (referent) 01.11.1996 – 20.04.1997
 Ille Allsaar (nõunik) 03.02.1997 – 20.08.2007; (Eesti üleriigiliste omavalit-
 susliitude esindaja Brüsselis) 21.08.2007 – 19.10.2013 †
 Jaanus Tärnov (peaspetsialist) 03.03.1997 – 05.08.2002
 Deiw Rahumägi (asedirektor) 02.01.1998 – 01.10.1999
 Kaidi Roots (pressiesindaja) 02.01.1998 – 05.01.2007
 Karti-Liis Lepik (juhtivspetsialist) 01.06.2000 – 29.11.2002
 Irja Alakivi (konsultant) * 28.08.2001
 Toivo Riimaa (asedirektor) * 17.09.2001
 Kaimo Käärman-Liive * (konsultant) 02.01.2003

Jüri Võigemast * (asedirektor) 12.01.2004 – 13.06.2005 kuni direktoriks
valimiseni

Orm Valtson (asedirektor) 20.06.2005 – 09.01.2008

Anne-Ly Reimaa (Eesti üleriigiliste omavalitsusliitude esindaja Brüsselis)
16.08.2005 – 21.06.2007

Hille Ilves * (nõunik) 21.08.2007

Terje Lillo (asedirektor) 28.01.2008 – 15.05.2010

Anne Läns * (nõunik) 01.09.2011

Andrus Saare (arendusdirektor) 06.08.2012 – 18.01.2013

Tiiu Madal * (Eesti üleriigiliste omavalitsusliitude esindaja Brüsselis)
02.01.2014

Marliis Rettau * (pressiesindaja) 29.05.2017

Eesti Maaomavalitsuste Liit

Esimehed

Robert Närska
Uno Heinla
Tarmo Mänd
Jüri Võigemast
Sven Kesler
Jüri Ellram
Kurmet Määrsepp
Jüri Landberg

Tegevdirektorid

Karl Türk
Uno Silberg 2004–2008
Ott Kasuri* 01.02.2008 –

Töötajad

Tiina Üksvärav (õigusnõunik)* 03.04.2004 –
Sirje Ludvig (nõunik)* 15.04.2004 –
Märt Moll (rahandusnõunik)* 16.06.2005 –
Riina Kütt (välissuhete nõunik) 03.04.2006 – 01.11.2007
Taimi Saarma (haridus-ja noorsoonõunik) 16.01.2006 – 26.06.2016
Ene Millert (raamatupidaja)* 09.02.2004 –
Mailis Kaljula (haridus-ja sotsiaalnõunik)* 01.09.2008 –
Aare Vabamägi (keskkonna-ja maanõunik)* 01.02.2012 –
Sille Paas 21.01.2008 – 31.01.2012
Henri Pook (IKT spetsialist)* 02.05.2016 –
Nevel Paju (IKT spetsialist)* 01.10.2016 –

Eesti Omavalitsusliitude Ühendus (asutatud 1993)

Esimehed

Aivar Ojaverre
Üllar Vahtramäe
Toomas Välimäe
Kurmet Mürsepp

Tegevdirektorid

Märt Moll 1993–1995
Jaan Peiel 1995–1997
Sirje Ludvig 27.08.2001–14.04.2004

Töötajad:

Tiina Üksvärav 16.01.2002 – 02.04.2004
*Töötavad 01.09.2017. a seisuga ELL ja EMOL büroos

