



EESTI KOHALIK OMAVALITSUS JA LIIDUD

100

MINEVIK, TÄNAPÄEV JA TULEVIK

Koostajad: Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees

Trükikoda Dipri OÜ

Keeletoimetaja Anne Taklaja
Küljendaja Katrin Põdra

Tallinna Ülikool, Eesti Linnade ja Valdade Liit, POLIS MTÜ

ISBN ISBN 978-9949-88-722-4

Tervitused

Kaua oodatud ja vaieldud haldusreform on toimunud, ühendatud omavalitsustes korraldatakse elu uue ja senisest suurema eelarvega. Kuigi paljude inimeste jaoks jäi reformi järel vallamaja kaugemaks, ei tohi kohalik võim ning osutatavad teenused inimesest kaugeneda. Reformi ei saa pidada õnnestunuks, kui koos vallamajaga kolivad uutesse keskustesse seni piirkondades osutatud teenused. Kohalikku elu hoidvad lasteaed, algkool ja raamatukogu peaksid jääma sinna, kus elavad inimesed. Lapsevanem, kes soovib oma lapsele lasteaia kohta kodulähedases lasteaias, ei pea rahulduma vaba kohaga mitmekümne kilomeetri kaugusel valla teises lasteaias. Isegi siis, kui selline korraldus oleks ühinenud vallale majanduslikult kasulikum.

Paljude meie linnade ja alevite teke või kiire kasv on vahetult seotud piirkonda rajatud tööstusettevõtte või inimeste ja kaupade liikumist hõlbustanud raudteede ehitamisega. Ometi on uued raudteede, farmide ja tehaste rajamise plaanid pannud inimesi muretsema. Kuigi nii mõneski väljaütlemises on hirm varjutanud kaine mõistuse, ei ole kriitikute eksimuste naeruvääristamine lahendus.

Meie arengu jaoks tähtsate otsuste õnnestumises on suur osa kohalike omavalitsuste võimekusel oma inimesi aruteludesse kaasata, tutvustada neile kavandatavaid plaane, selgitada valikute tagamaid. Seda tööd ei saa jätta ministriumide ametnikele ega teistele väljast tulnud spetsialistidele, seda peavad tegema inimesed, keda kohalikud elanikud teavad, tunnevad ja usaldavad.

Panen Teile südamele jääda riigimehelikuks. Huvigrupi hästi orkestreeritud ja tasutud trummipõrina saatel võib tekkida kiusatus teha populaarseid otsuseid ja nii-öelda „rahva” poole üle minna. Teisme eas õpilastele võiks meeldida koolijuht, kes keelaks kodused tööd ja hindamise, kuid kas selline otsus oleks ikka õpilaste huvides? Teie selgitusoskusest, pühendumusest ja kaalutletud otsustest võivad sõltuda nii piirkonna töökohad, Eesti majanduse konkurentsivõime ning mõnel juhul isegi riigi kaitsevõime.

Selleks, et inimesed tahaksid ja saaksid jääda elama oma kodukohta, peab neil olema hea elukeskkond ja võimalused sobivaks eneseteostuseks. Inimesed liiguvad sinna, kus on äraelamist võimaldav töö ja inimsõbralik keskkond laste kasvatamiseks. Nii, nagu Eesti riik peab pingutama, et meie inimesed oma unistuste teostamiseks võõrsile ei läheks, vaid viiksid neid ellu siin, tuleb pingutada ka omavalitsustel. Valija ootab riigilt ja omavalitsustelt kvaliteetseid teenuseid oma kodu lähedal. Meil ei ole üleliigseid inimesi, meil ei ole üleliigseid linnu ja külasid. Eesti on nii väike, et siin ei tohi olla ääremaid ega mitteperspektiivseid asulaid. Teie õlgadel on suur vastutus paljude inimeste kvaliteetse elukeskkonna korraldamise eest. Selleks kõigele meile riigimehelikku tarkust ja edu!

Eiki Nestor,
Riigikogu esimees

August 2018

Kohalik elu ja omavalitsused selle hoidjana on riigi alusvundament

Kogumiku „Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Loomine ja areng” ilmumise ajaks on Riigikogu vastu võtnud Pühade ja tähtpäevade seaduse muudatuse, millega sätestati 1. oktoober ametlikult riikliku tähtpäevana – omavalitsuspäevana. See on pealtnäha väike, kuid oluline samm meie omavalitsuste ajaloos ning arengus. Omavalitsuspäev annab nüüd ja edaspidi suurepärase võimaluse juhtida tähelepanu valdade ja linnade olemusele, selgitada omavalitsuste eesmärke ja rolli demokraatlikus valitsemissüsteemis ning mõista nende toimimist, tegevust, saavutusi ja probleeme.

Olen jätkuvalt kindlal seisukohal, et riigi ja omavalitsuste suhted ei tohi olla hierarhilised, kus keskvalitsus kõnetab omavalitsusi läbi käskude, nõudmiste ja ettekirjutuste. Taolise ülalt-alla valitsemismudeli tagajärjeks on võõrandumine, võimuvõitlus ja usaldamatus, kus pole kohta konstruktiivsele koostööle ühiste eesmärkide saavutamiseks. Käsulaudade asemel valitsegu riigi ja omavalitsuste vahel võrdväärne partnerlus, mis on rajatud usaldusele ja vastastikkusele lugupidamisele läbi avatud dialoogi, kaasamise ning arusaamise. Vastutustundlik avalik haldus saab põhineda ainult sellisel suhtel, kus kõik osapooled tunnevad, et nende soovidel ja seisukohtadel on kaalu, kus pakutakse üksteisele küünarnukitunnet ning räägitakse läbi kõik ette tulevad probleemid. Dialoog ei ole vajalik ainult riigi ja omavalitsuste mõttelistes suhetes, vaid see on vajalik nii parlamendi ja valitsuse liikmete kui ka omavalitsusjuhtide igapäevases töös. Seisame ju ühiselt selle eest, et elu Eestis muutuks üha paremaks igale inimesele. Soovitud suunas saame liikuda vaid aktiivses ja igakülgses koostöös, sest kohalik omavalitsus on alati inimestele nende rõõmudes ja muredes kõige lähemal.

Omavalitsuste ja riigi koostööl on iseseisvuse taastanud Eestis olnud mitu väljundit, millest kõige tuntumaks on iga-aastased eelarveläbirääkimised omavalitsusliitude ja riigi vahel. Omavalitsusliitude Koostöökogu hakkas 1994. aastal pidama esimesi läbirääkimisi keskvalitsusega ning see väärt traditsioon kestab siiani. Regulaarsed eelarveläbirääkimised on olnud peamiseks ametlikuks konsultatsiooniks riigi ja omavalitsuste vahel ning on kohati muutunud palju laiemalt kohalike omavalitsustega seotud poliitikate arutelufurmaadiks. Nendel läbirääkimistel juhib valitsuse delegatsiooni riigihalduse minister ja omavalitsuste delegatsiooni omavalitsusliidu juht. Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu läbirääkimiste lõpp-protokoll esitatakse igal aastal koos riigieelarve eelnõuga Riigikogule. Kunagi oli heaks tavaks, et delegatsioonide juhid andsid läbirääkimiste lõpp-protokollid ühiselt üle peaministrile ning seejärel arutati üheskoos ka edasisi plaane. Toetan igati selle märgilise ning ka sisult olulise traditsiooni taastamist.

Jüri Ratas,

Eesti Vabariigi peaminister

August 2018

Lugupeetud Eesti omavalitsusjuhid, Eesti elanikud!

Käesolev 2018. aasta on Läti ja Eesti ajaloos eriline – see on meie riikluse sajanda aastapäeva aasta.

Äsja, augustis, oli mul au Riias vastu võtta täies koosseisus Eesti Vabariigi Valitsust, et pidada üheskoos Läti ja Eesti valitsuste ühist istungit. See oli enneolematu meie riikide vaheline sündmus, kus arutasime tuleviku koostööplaane. Ja koostegemisi meil jagub!

Enne, kui asusin Läti Valitsuse tüüri ette, juhtisin Läti ühte suurematest ja majanduslikult edukamatest omavalitsustest, samuti olen juhtinud ka Läti Suurte Linnade Liitu, osaledes erinevatel omavalitsuste arenguetappidel ja ka suurel määral neil silma peal hoides.

Minu kogemus Läti Vabariigi Valitsust juhtides on mulle andnud võimaluse paremini mõista nii riigi erinevates maakondades ja valdades elavate inimeste meeleolusid kui ka nende eestvedajate argumente ühe või teise küsimuse arutelus.

Läti Vabariigi sajanda aastapäeva märk sümboliseerib igavikku/lõpmatust ja juhtlause ütleb „Mina olen Läti”. See tähendab ennekõike vastutust ja hoolitsemist oma pere, omavalitsuse, kus elame, oma riigi eest.

Soovin Eesti omavalitsustele head koostööd nii omavahel kui ka naabritega Lätis – teeme meie riikidest ühe eduka piirkonna Euroopas!

Māris Kučinskis,
Läti Vabariigi peaminister

August 2018 Riias

Eesmärgiks omavalitsuste rahvusvaheline koostöö

„Vaata, inimese elu, see on isemoodi kallis, ja ta ei sõltu valitsevast mallist” („Kato ystävyys se on kallista, se ei riipu hallintomallista”), nii laulis omal ajal Juice Leskinen oma Eestiski populaarseks saanud laulus „Eesti On My Mind”. Selles kristalliseerub ka kohalikul tasemel läbikäimine Soome ja Eesti vahel.

Kõigepealt proovis raudne eesriie läbi lõigata rannarahvaste sidemed. Haldusreformid on omal moel vanu võrgustikke lõhkunud, kuid kumbki pole suhtlemise vajadust suutnud takistada.

Peaaegu igal Eesti omavalitsusel on oma sõpruslinn või -vald Soomes. Sõpruslinnade ja valdade võrgustik sündis peamiselt pärast Eesti taasiseseisvumist. Tolle aja vajadused olid erinevad. Oli vajadus abi ja toetuse järele kohalike omavalitsuste ülesehitamisel. Soomlastel oli tahet ja oskusi aidata ja toetada.

Ülesehitustööde tempoka etapi järel tuli suhetesse vaikus. Eesti ja Soome pöörasid oma pilgud Euroopa suunas. Tollal arvasime – ja nii arvasid Euroopas teisedki, et kahepoolsed suhted on osa Euroopa Liidu raamistikust. Nüüd märkame, et kahepoolseid suhteid ei saa millegagi asendada.

Rahvusvahelised võrgustikud on praegu sama olulised – ehk isegi rohkemgi, kui sõprusvõrgustike loomise ajal. Ettevõtted, koolid ja organisatsioonid vajavad oma arenguks suhteid välismaailmaga. Koostöö võib olla projektipõhine. Kui on partnerid juba olemas, käib see lihtsamalt. Toetus sarnaselt rühmalt on kergem.

Nüüd tuleb piirkondliku tasandi sõprustegevus viia ellu uuel viisil. Soome ja Eesti vahelistes suhetes on jõutud igal tasandil uude faasi. Me oleme partnerid, kes õpivad teineteiselt ja abistavad oma kompetentsiga. Igal omavalitsusel, kellel on tõsised ambitsioonid oma tuleviku suhtes, peab olema ka rahvusvaheline strateegia.

Sõprusvaldade ja -koguduste põhitegevuseks on olnud spordi- ja kultuuritegevus ning noorsoovaetus. Lisaks sellele on tehtud koostööd asjatundjate tasemel, majanduselus ja erinevate kodanike gruppide vahel. Praegusel ajal on lisaks nendele saamas aktuaalseks ka digitaalne õpe, e-teenused ja ettevõtete vahelised ühisprojektid.

Üheks uueks prioriteediks võiks olla kodanikuühiskonna koostöö. Pärast omavalitsuste haldusreformi on vaja tugevdada kohalikku identiteeti, kodakondsust. Ka selles on meil võimalik üksteist toetada ja vastastikku õppida. Võrgustikku võiks kaasata ka teiste riikide sõpruslinna ja -valdu. Selle asemel, et koostööst rääkida, tuleks keskenduda koos tegutsemisele.

Sõprustegevuse tuumaks on kohtamised. See vajadus pole vähenenud ajast, kui üle Soome lahe tehti sõbrakaubandust, nn seprakaupa. Põhivajadused on samad, nagu ennegi, lihtsalt teisel kujul. Sõprus aga jääb.

Kirsti Narinen,
Soome Vabariigi suursaadik Eestis

August 2018

Kallid sõbrad!

Aastal, mil me tähistame oma riikide sajandat sünnipäeva, peame meeles pidama, et läbipaistvad ja vastutustundlikud institutsioonid on olnud meie arengu võtmetegurid ja ehituskivid, mille abil meie riigid kolm aastakümnet tagasi taastati. Käies valitud demokraatlikku ja poliitilist teed, jätkame oma ühiskondade arendamist, et pakkuda kõigile kodanikele veelgi paremat juurdepääsu tervishoiule, koolile, haridusele, eluasemele, tööhõivele ja sotsiaalkaitsele. Paljusid neist põhiküsimustest korraldavad meie kohalikud omavalitsused.

Kolm aastakümnet tagasi me ainult mõtlesime sellele, kuidas lahendada neid meie ees seisvaid ülesandeid, millest mõni võis isegi teostamatu tunduda. Täna on päevakorras teistsugused ülesanded – me keskendume kindlalt erinevate poliitikaalternatiivide toimivusele ja uurime seda.

Läti ja Eesti on riigid, kus inimestel on suurepärased võimalused edukaks ja rahuldust pakkuvaks eluks, olles Euroopas kõige õnnelikumate seas. Sellega seoses peame pidevalt toetama ideid, mis aitavad Eestil ja Lätil läbi heanaaberliku koostöö kasvada ning tugevdada sidemeid meie regioonide, valdade ja linnade vahel. Olen kindel, et järgnevatel aastakümnetel toovad meie ühised jõupingutused aktiivse ja atraktiivse regionaalse ettevõtluskeskkonna, integreeritud tööturu ning puhta ja hinnatud elukeskkonna loomisel käegakatsutavaid tulemusi.

Kuna Eesti tähistab sel aastal esimest korda kohaliku omavalitsuse päeva riikliku tähtpäevana, siis õnnitlen Eestit ja kõiki Eesti kolmandast omavalitsuspäevast osavõtjaid. Olgu järgmised sada aastat Teie ja minu riigi jaoks rahu, vabaduse ja heaolu periood ning säragu Eesti rahvas jätkuvalt oma annete ja saavutustega Euroopas ja maailmas.

Elagu Eesti ja mingi tal alati hästi!

Raimonds Jansons,

Läti Vabariigi suursaadik Eestis

August 2018

Meie kaugemas minevikus olid vallavanemad tavaliselt suurte ja jõukate talude peremehed. Seda vastutusrikast tööd tehti oma igapäevase töö kõrvalt suure pühendumuse ja hoolega. Taasiseseisvumise järgselt on Eestimaal olnud õnne, et kohalike omavalitsuste eesotsas on olnud võimekad juhid. Kas see kehtib ka täna? Kas täna saame öelda, et mõne suure ettevõtte juht julgeb astuda vallavanema kohale? Erandeid on, aga tundub, et järjest vähem leidub meie seas ettevõtlikke inimesi, kes soovivad sellist riski võtta. Seda põhjusel, et viimastel aastatel on mitmed kohaliku tasandi ettevõtlikud ja oma valda arendada soovinud inimesed saanud süüdistuse huvide konflikti tõttu.

Eesti riigi algaastatel olid töökad taluperemehed hinnas ja korrupsiooniohtu ega huvide konflikti ei osatud karta. Tänapäeval on saanud kahjuks normiks, et nii mõndagi tublit omavalitsusjuhti süüdistatakse tuhandes patus ainult sellepärast, et nad on soovinud oma valla või linna elu edendada. Omakaspüüdlikkust tuleb kahtlemata taunida, kuid enne alusetute süüdistuste esitamist peab olema veendunud, et kuritegu on toime pandud. Me ei tohi inimesi aastaid vintsutada ning seejärel tõdeda, et tegelikult pole midagi kuritegelikku korda saadetud. Püüdlikkust ja ettevõtlikkust on vaja tunnustada, mitte karistada, sest ainult nii tagame selle, et meie tublid kohalikud ettevõtlikud inimesed soovivad omavalitsuste elu edendada.

2017. aasta sügisel läbi viidud omavalitsusreform on loonud meie omavalitsusmaastikul seninägematu olukorra. Uutel volikogudel ning linna- ja vallavalitsustel on olnud kiired ajad. Nende peamiseks ülesandeks on olnud eripalgeliste kogukondade ühendamine ja tasakaalustatud arengu tagamiseks on nad pidanud leidma vahendeid erinevate piirkondade soovide täitmiseks. Kohalik omavalitsus vajab senisest veelgi suuremat ühiskonna tähelepanu ja koos kasvava vastutusega peaks käima ka tunnustamine ning võimalus kasutada kõiki teid ühiskondliku dialoogi ja teadmiste arendamiseks. Meie omavalitsuste roll ei ole iseenesestmõistetav. Meil on kaunid lasteaiad, koolid, kultuurimajad, spordihooned, külamajad, hooldekodud ning enamikes piirkondades on renoveeritud või lausa uued vee- ja kanalisatsioonitrassid, ökonoomsed katlamajad. Samuti on tagatud hea internetiühendus ja elektrivarustus, rääkimata hooldatud sõiduteedest ning ehitatud kergteedest. Meie omavalitsustes toimub vilgas haridus-, spordi-, kultuurielu jne. Kõik see on korda saadetud tänu meie tugevatele omavalitsustele ja aktiivsetele inimestele. Väärtustamiseks rohkem kohalikul tasandil toimuvat, suutsime Riigikogus kevadel vastu võtta Pühade ja tähtpäevade seaduse muudatuse, milles sätestati 1. oktoober riikliku tähtpäevana – omavalitsuspäevana.

Omavalitsuspäeva muutmine riiklikuks tähtpäevaks on oluline võimalus omavalitsuste rolli esile tõstmiseks ühiskonnas, aidates paremini sidustada valdkondlikku koostööd. See on sügav kummardus kõigile, kes on panustanud linnade ja valdade tegevusse ning selle eesmärk on tutvustada omavalitsuste olulist osa ja saavutusi Eesti arengus. Jõudu ja jaksu kõigile omavalitsustöötajatele ja volikogude liikmetele, sest just TEIE otsustest sõltub Eestimaa inimeste heaolu!

Aivar Kokk,

Riigikogu maaelukomisjoni esimees, Isamaa

Riigikogu kohalike omavalitsuste ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees

August 2018

Omavalitsuse kogemust on eestlastel olnud palju kauem, kui oma riiki. Enne olid omavalitsused, siis tuli oma riik. Omavalitsused osalesid Eesti riigi sünnis sada aastat tagasi ja iseseisva riigi taassünnis laulva revolutsiooni päevil. Ei ole mingit põhjust alahinnata omavalitsuste ajaloolist rolli Eesti elus. Hindan väga kõrgelt tööd, mida tegid omavalitsuste juhid ja volikogude liikmed Eesti iseseisvuse taastamise ajal ja on teinud selle järel, et elu Eesti kõikides piirkondades edeneks. Praegune valitsus on võtnud kindla suuna omavalitsuste rolli tugevdamisele. Haldusreformiga loodi raam suurema otsustusõiguse ja rohkemate ülesannete täitmiseks. Oleme asunud taastama majanduskriisi ajal kärbitud tulubaasi, nii tulumaksu kui ka tasandusfondi.

Kaalume erinevaid võimalusi, kuidas haldusreformi järgselt tugevnenud valdadele ja linnadele saaks anda senisest veel rohkem otsustusõigust. Eeskujuks on Põhjamaad, kus traditsiooniliselt on kohalike omavalitsuste roll olnud ühiskonna asjade korraldamisel tuntav.

Uute ülesannete andmine – loomulikult ainult koos vajalike rahaliste vahenditega – eeldab kõigepealt valmisolekut. Seda mõlemalt poolelt, nii üle andjate kui ka vastu võtjate poolt. Erinevates ministereerimises on olnud otsustajate arusaam omavalitsustest kui nõrkadest, ebaühtlase võimekusega riigihalduse üksustest. Neile ei antud täiendavat rolli, vaid vastupidi, sammhaaval on erinevates valdkondades otsustamist aastate jooksul hoopis tsentraliseeritud.

Nüüd, pärast haldusreformi, kui keskmine omavalitsus on senisest kolm-neli korda suurem ja vastavalt ka eelduslikult võimekam, on aeg vaadata pilti uue pilguga. See, mille tegemine võis mõnele väikevallale üle jõu käia, ei ole keskmisele 7000 – 8000 elanikuga ning enam kui 10 miljoni euro suuruse aastaeelarvega ühinenud omavalitsusele enam probleem. Tulevikus on tugevatel omavalitsustel lisaks iseenda asjadega hakkama saamisele suurem roll ka oma piirkonna arengus ning riigi regionaalpoliitika mõjutamisel.

Teatud osa senisest maavalitsuste ülesannetest on üle antud piirkonna omavalitsustele ühiseks täitmiseks. Omavalitsused on asunud koos kavandama maakondade arengustrateegiaid, võtnud üle rahvatervise ja turvalisuse eelisarengu seadmise, maakonna kultuurikoostöö koordineerimise, rahvastiku- ja perekonnaseisutoimingud.

Tervitan uue ühise üleriigilise omavalitsusliidu sünni ja soovin näha selle kaudu avanenud koostöövõimaluste tõhusamat kasutamist. Riigil on vaja oma poliitikate kujundamisel omavalitsusliitude näol tugevat ja nõudlikku partnerit. Loodan, et üleriigiline omavalitsusliit selleks kujuneb. Partneriks, kes mitte ainult ei nõua teistelt, vaid suudab pakkuda ka ise häid ja kaasaegseid lahendusi. Näiteks IT-võimekuse arendamise, välisriikidega koostöö või omavalitsustöötajate koolituse osas.

Usun omavalitsustesse ja soovin jätkuvalt head koostööd!

Janek Mäggi,
Riigihalduse minister

August 2018

Elame ajal, mil vaatame tagasi mitmetele tähtsatele ajaloolistele teetähistele meie riigi ja kohalike omavalitsuste arenguteel, Tallinn nende hulgas. Nende ajalooliste sündmuste tähistamine on tuleviku suhtes strateegiliselt oluline tegevus, sest annab meile võimaluse peatuda, tagasi vaadata, anda hinnanguid (ehk mõnevõrra kiretumalt) ja küsida, mida on meil möödunud õppida ja mis nüüd?

Tänavu kevadel möödus 770 aastat Tallinna linnas kehtima hakanud Lübecki linnaõigusest. See on üks kaugem teetähistest, mida 15. mail meeles peame – Tallinna arvamist Euroopa linnade sekka 1248. aastal.

Möödunud aasta detsembris tähistasime 140 aasta möödumist Tallinna esimestest linnavolikogu valimistest. Nende valimistega 1877. aasta lõpus pandi alus kaasaegsele linnajuhtimisele Tallinnas.

Eesti Vabariigi juubelit tähistame terve 2018. aasta ja kauemgi. Meie riigi iseseisvuse väljakuulutamine 24. veebruaril 1918 sai võimalikuks mitmete oluliste pikemaajaliste sise- ja välispoliitiliste faktorite kokkulangemise ning soodsas olukorras julgelt tegutsemise tõttu. Üks neist faktoritest on 19. sajandi lõpul ja 20. sajandi algusaastail kohalikes omavalitsustes toimuv. Mitmed on märkinud, et kuni 1917. aastani õpivad eestlased avaliku võimu korraldamist, tegutsedes kohalikul tasandil, sest omavalitsused olid ainsad eestlaste avaliku võimu kandjad. Heaks näiteks sellest on 20. sajandi algusaastail Tallinnas aset leidnud majanduskasvu tingimustes tark taktikaline tegutsemine, kui valmistuti kohalikeks valimisteks. Pingutused olid edukad ning 1904. aasta volikogu valimistel haarati linnas võim. Eestlased saavutavad seni linna juhtinud sakslaste suureks hämminguks 37 kohaga 60-st kaaluka valimisvõidu ning koos neli volikogukohta saanud venelastega moodustatakse ühine blokk, et olulistes küsimustes omada vajalikku häälteenamust. 1904. aasta Tallinna Linnavolikogus leiame tegutemas tulevased Eesti 20. sajandi olulised riigimehed Jaan Poska, Konstantin Päts, Jaan Teemant, Otto Strandmann ja Mihkel Pung, kes alustasid oma teekonda Tallinnas kohaliku omavalitsuse tasandil.

Kui mõelda küsimustele, mis olid aktuaalsed omavalitsuste puhul 100 aastat tagasi, siis on üks põhimõtteline teema, mis pole sajandi jooksul oma aktuaalsust kaotanud. Sellest annab meile aimu Jaan Poska, kes ütleb Maanõukogu eestseisuse koosolekul 18. augustil 1917. aastal:

„Wenemaa kisub tsentralisatsiooni poole ja jäeb ka tulewikus tsentralwalitsuse juurde sellepärast, et wene rahwal seesugune iseloom on, mis ei jõua detsentraliseeritud walitsuse wiisi ülewal hoida. Eestlastel oleks küllalt tahtejõudu ja isetegewuse andi, et omal maal detsentralisatsiooni põhjusemõtet läbiwiia ja alalhoida. Seni aga, kui Wenemaal weel rewolutsioon on, kuni „raud weel kuum on”, tuleks sammusid astuda, et Eestimaal võimalikult palju walitsuse teguritest oma kätte nõutada.”

Sada aastat hiljem seisame sama põhimõttelise küsimus ees, kuhu me liigume? Kas me läheme edasi tsentraliseerimise või detsentraliseerimise suunas? Viimased 25 aastat oleme kasutanud selliseid väljendeid, nagu õhuke riik, demokraatia, omavalitsuste iseseisvus ja autonoomia, aga paralleelselt sellele retoorikale oleme tegelikult liikunud tsentraliseerimise suunas. Arutelu tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise üle riigi arengusuundades käib alati ning ühes sellega võivad muutuda prioriteedid, eesmärgid sõnastatakse ümber. Tähtis on, et reaalsed sammud astutaks samal kursil ideoloogilise arusaamaga – eesmärgistatud tegevus on alati tulemuslikum.

Tugev kohalik initsiatiiv ja koostöö olid nii sada aastat tagasi kui ka Eesti Vabariigi taasiseseisvumisel meie iseolemise edu aluseks. Otsused peavad sündima nende, keda otsused mõjutavad, keskelt. Seda iseloomustab Tallinna Linnavolikogu 1993. aasta otsus, mille tulemusena jaotati linn kaheksaks linnaosaks ning neis moodustati halduskogud (nüüd linnaosakogud).

Linnaosavalitsused on olnud kasulavaks uute juhtide järelkasvule. Tallinna linnaosadest on alanud paljude meie poliitikute tee pealinna või riigi kesktasandi juhtimisstruktuuridesse ning ka Euroopa Parlamenti.

Veerandsaja aasta möödumine linnaosade moodustamisest on samuti üks oluline ajalooline sündmus, mida tähistame 2018. aastal ning see meenutab meile veel kord kohaliku omavalitsuse tasandil toimuva olulisust Eesti Vabariigi juubeliaastal.

Mihhail Kõlvart,

Tallinna Linnavolikogu esimees

August 2018

Tere tulemast Narva!

Kohanimesena on Narva tuntud juba ammustest aegadest. Esmamainimine erinevates allikates ulatub 13. sajandisse, kusjuures on tähelepanuväärne, et linna nimi pole sajandite jooksul muutunud. Asutamise üri-
kut pole seni leitud, küll aga on säilinud dokument, millega kinnitas Taani kuningas Valdemar IV 1345. aastal Narva Lübecki linna õigusi.

Narva on eriline ja kordumatu linn, kus mitmete sajandite vältel on piirnenud ja põimunud erinevad rahvad ja riigid – ka tänapäeval on siin käsikäes vana ja uus ning erinevad kultuurid. Nii geograafiline kui ka ajalooline Ida ja Lääne ristumine on kujundanud Narva eripära ja kordumatuse. Piir pole ju ainult eraldusriba, vaid ka riikide, rahvaste ja nende kultuuride kohtumispaik. Asukoht Hansa kaubateede ristumiskohas ja odava vee-energia olemasolu on kindlustanud aastate vältel nii Narva kasvu ja arengut kui ka tööstuspiirkonda. Kolm suurt elektrijaama linna läheduses on teinud Narvast olulise linna Eesti Vabariigis.

Narva on olnud iseteadlik ja iseseisev. Juba 19. sajandi lõpus toimusid esimesed valimised Narva linnavolikokku. Demokraatia areng pole alati käinud mööda sirgjoont, kuid pikemas perspektiivis on järjekindlalt laienenud linnaelanike osavõtt valitsemisest.

On eriliselt meeldiv olla seekordse omavalitsuspäeva läbiviijaks ja küllakutsujaks.

Riigikogu poolt 29. mail 2018. aastal vastu võetud seaduse alusel tähistame tänava esmakordselt 1. oktoobrit kui omavalitsuspäeva.

Soovin kõikidele Eesti omavalitsustele jõudu ja tarmukust uue päeva sisustamisel meie elanike hüveks!

Tarmo Tammiste,
Narva linnapea

August 2018

Hea lugeja!

Eesti ühiskond ja riik vajavad rohkem kui kunagi varem tarku ning teadus- ja tõenduspõhiseid otsuseid. See eeldab nii teadlaste ja poliitika kujundajate kui ka teadlaste ja riigijuhtide tihedat ja sisukat dialoogi. Eesti Vabariigi ajaloos on ülikoolide ja kohalike omavalitsuste koostöö olnud väga suure tähendusega. Eesti akadeemiline mõte ja rahvuslik liikumine on tekkinud ja arenenud paljuski tänu ülikoolidele, alates rahvusülikooli loomisest 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.

Samuti on raske 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-, teadus- ja arendustegevus. Eesti ülikoolides on toimunud mitmed valdkonna konverentsid, foorumid, kollokviumid, seminarid. Eeltoodud foorumitel on lisaks Eesti riigi, kohalike omavalitsuste ja teadlaste esindajatele esinenud ka kolleegid teistest riikidest, Euroopa Liidu ja Põhjamaade Ministrite Nõukogu esindajad. See on saanud võimalikuks vaid tänu valdkonna koostöövõrgustiku aktiivsele toimimisele, milles osalejateks on Riigikogu, mitmed ministriumid ja teised riigi institutsioonid, kohalikud omavalitsused ja nende liidud, ülikoolid ja kolmanda sektori esindajad. Näiteks on koos Tallinna Ülikooli ning selle ühiskonnateaduste Instituudiga aastaid koordineerivat rolli mänginud ka MTÜ Polis. Koostöövõrgustiku osapooled osalevad ka riigi ja kohaliku omavalitsuse valdkonna praktilises teadus-, õppe- ja arendustöös. Ühelt poolt on paljud üliõpilased saanud oma teadmisi täiendada partnerite juures seminar-praktikumidel, 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 nõustanud äsja lõpule jõudnud haldusreformi.

Usun, et teadus- ja tõenduspõhisus saavad edaspidiste avaliku võimu otsustuste igapäevaseks osaks. Loodan, et senised algatused ja mitmetahuline koostöö annavad uut hoogu ühistegevusele ning ülikoolide ja omavalitsuste ajaloolise rolli suurendamisele demokraatliku Eesti arengus.

Professor Tiit Land,
Tallinna Ülikooli rektor

August 2018

Eesti tähistab sel aastal oma sajandat sünnipäeva. Iseseisvuse taastamisest möödunud 27 aastast poole ehk 14 aastat on Eesti kuulunud Euroopa Liitu. EL-i liikmeks saamine seati eesmärgiks kohe pärast taasiseseisvumist. Seda väga lihtsal põhjusel: et tagada omariiklus ja selle püsimine palju pikemaks ajaks, kui enne Eesti okupeerimist. Nüüdseks on Eesti Euroopaga poliitiliselt ja majanduslikult lõimunud ning see aitab meil loodetavasti veel väga kaua olla iseseisev, demokraatlik ja euroopalikke väärtusi tähtsaks pidav riik. Demokraatliku riigikorralduse juurde kuuluvad lahutamatu ka tugevad, sõltumatud ja hästi hakkama saavad omavalitsused.

Euroopa Liitu kuulumine on aidanud Eestil jõuda meie praeguse arengutaseme ja tänaste võimalusteni. EL on tugevdanud omavalitsusi õigusriigi põhimõtete väärtustamise ja regionaalse arengu toetamise kaudu. Piirkondliku ettevõtluse soodustamine, investeeringud ühendustesse ja transpordivõimalustesse, uued koolimajad ja lasteaiad, kvaliteetne joogivesi ja prügimajandus, sotsiaalhoolekanne – tänu liikmelisusele on omavalitsustel olnud palju rohkem võimalusi nendesse valdkondadesse panustada.

Meie liikmeks saamisest alates on Euroopa Liidu eelarvest investeeritud Eestisse 10 miljardit eurot. Umbes nii suur on praegu Eesti riigi ühe aasta eelarve. Ka uuel, 2021. aastal algaval eelarveperioodil saab Eesti Euroopa Liidu eelarvest oluliselt rohkem, kui sellesse ise maksab. Kuigi eelarveläbirääkimised alles algavad ja täpsed tulud/kulud pole veel teada, võib öelda lihtsustatult, et kui seni saime ühe sisse makstud euro eest tagasi neli eurot, siis edaspidi saame kolm. Euroopa Liidu eelarvest tulevate maksete vähenemine näitab ennekõike seda, et oleme saanud jõukamaks ja liidu osa selles ei maksa alahinnata.

Oma sajandaks sünnipäevaks on Eesti jõudnud Euroopa Liidu ühest vaesemast riigist seis, kus me esimest korda ei kuulu enam vähemarenenud piirkondade hulka.

Sageli nähakse Euroopa Liitu ja selle liikmeks olemisest saadavaid hüvesid iseenesest mõistetavana, ent Euroopa väärtuste säilimise ja liidu arengu eest tuleb kogu aeg seista ning seda peab tegema mitte ainult valitsuse ja riigikogu tasemel. Kohalikel poliitikutel ja ametnikel on selles väga oluline roll, sest just omavalitsustes teatakse kõige paremini, millised on inimeste vajadused, ootused ja ka hirmud.

Loomulikult on Euroopas probleeme ja mitte vähe. Euroopa Liit loodigi selleks, et riikide ühiseid probleeme koos lahendada, tegeleda küsimustega, mida üksi lahendada oleks keeruline või vähemalt mitte nii tulemuslik. Tänapäeva suured väljakutsed on ränne, siseturvalisus, kaitse ja julgeolek ning tehnoloogia ja digi-valdkonna kiire areng. Euroopa Liidu riigid peavad neile koos reageerima, sest kui see ei õnnestu, on ohus ka senised hüved ja vabadused. Seda nägime rändekriisi ajal, mis hakkas reaalselt ohustama eestlaste jaoks kõige olulisema Euroopa Liidu põhimõtte – isikute vaba liikumine – säilimist.

Piirkondlik areng pole mingil moel vähem oluline, vaid vastupidi. Kui inimesed tunnevad, et nende elujärg paraneb, on ka kõikide teiste teemadega lihtsam hakkama saada.

Soovin kohaliku arengu eestvedajatele püsivust, kannatlikkust ja uuendusmeelsust.

Seiske ikka euroopalike väärtuste eest, sest tugev Euroopa on Eesti huvides.

Koos oleme edukamad, kui igaüks ise pusides.

Keit Kasemets,

Euroopa Komisjoni Eesti esinduse juht

August 2018

Austatud lugeja, hea riigi- ja omavalitsustegelane, teadlane!

Riigi sünd eeldab mitmeid sisemisi ja väliseid objektiivseid tegureid, kuid oluline koht on siin ka nn ajaloo aknal. Konkreetsete tingimuste ja ajaloo erinevate perioodide osas on eelnev varieeruv, kuid kindlasti peab riigil olema rahvas, kes oskab ja suudab saavutatud omariiklust hoida ning arendada. Eesti Vabariigil olid olemas mõlemad eeldused ning ka rahva oskus ja soov oma riigis elu ise korraldada. Seega me ei tule õiguslikus, poliitilises, halduslikus ja ka praktilises mõttes „tühjalt kohalt” ega toimi „sõltumatuna” ümbritsevast maailmast.

Eestis oleme n-ö suures plaanis seotud ajaloolise kogukondliku haldusega, mida võib nimetada kohaliku omavalitsuse eellaseks. Varasema kogemuse ning arusaamad, mis valitsevad selles valdkonnas Euroopa demokraatlikes maades, on kokku võtnud Euroopa Nõukogu kohaliku omavalitsuse harta. Eelneva kontsentraadiks on omakorda meie põhiseadus, eriti selle XIV peatükk, kohalik omavalitsus. Teisalt aga otsime taas oma kogukondliku halduse juuri ning püüame koos professor Jüri Uluotsaga mõista eestlase olemust ja tema kollektiivse tegevuse üht alustala just kogukondliku halduse – kohalike omavalitsuste – kaudu. Seetõttu ei saa me kuidagi mööda muinasmaakondade, kihelkondade ja külade imepärastest ajaloolistest seostest tänapäevaga, rääkimata sellest väga olulisest osast, mis kohalikel omavalitsustel on olnud nii Eesti Vabariigi sünni kui ka tema taasloomise juures. Olid ju kogukondlik haldus ning kohalikud omavalitsused ja nende juhid nii rahvuse, riikluse kui ka kultuuri, sh õiguskultuuri, üks peamisi lähtealuseid ja kandjaid.

Eesti õiguskultuur ja -praktika kannavad suurt teoreetilist ja praktilist kogemust, sealhulgas erinevaid lähenemisi kohalikele omavalitsustele. Üldine omadus seisneb usus inimesse, tema aususse ning tahtesse olla ise oma maa ja elu peremees. Eelnevaga haakub mõistmine, et vaid koos saab lahendada küsimusi, mis ei mahu ühe inimese või perekonna tegevussfääri.

Ja siin oli ja on kesksel kohal OMA VALITSUS – tänu paljuski millele saame tähistada oma riigi 100. sünnipäeva.

Tarkust ja õnne meile kõigile, et see mõistmine ja oskus ise oma elu korraldada, sealjuures vajadusel ühiselt, jääks kestma veel sajanditeks.

Eerik – Juhan Truuväli,
EV õiguskantsler aastatel 1993–2000
MTÜ Polis president

August 2018

Eesti kohaliku omavalitsuse arengu koondpilt

Eesti Vabariigi 100. aastapäeva raames oleme koostöös paljude autoritega välja andnud kaks kohaliku omavalitsuse arengut iseloomustavat kogumikku: „Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017” ja „Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Omavalitsustegelased”. Esimene iseloomustab haldusterritoriaalse jaotuse ja korralduse arengut Eestis ning teise kogumiku suur osa oli seotud personaaliaga. Eesmärk oli jäädvustada nende inimeste nimed, kes on andnud suure panuse meie kohaliku omavalitsuse arendamisse alates taastamisest 1990. aastate alguses, kuni 2018. aastani.

Käesolev teine osa „Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik” iseloomustab kohaliku omavalitsuse sisulise arengu erinevaid poliitilisi, õiguslikke, majanduslikke ja juhtimisalaseid tahke.

Omavalitsusliku elukorralduse traditsioonid Eestis on Euroopa pikimaid.^{1,2} Tänapäevases sisus kohalikust omavalitsusest saame meil rääkida siiski alles alates 19. sajandi teisest poolest. Ajast, mil ka lähiriikide (Soome, Rootsi jt) maapiirkondades mindi kirikuga seotud omavalitsuselt üle ilmalikule, kaasaegsele kohalikule omavalitsusele. Linnades sajandeid kehtinud omavalitsuslik elukorraldus (nt Lübecki õigus Tallinnas 1248. aastast) oli seisuslik omavalitsus.

1816. aastal hakkas kehtima Eestimaa talurahvaseadus, millega kaotati talupoegade pärisorjus. Talupojad said isikliku vabaduse ja hakkasid ise maksma pearahamaksu ja muid riigimakse. Talurahvaseadus tekitas nüüdsest vabadeks saanud talupoegade jaoks ka talurahva omavalitsused ehk mõisavallad, mis võisid mõisavalitsuse järelevalve all otsustada talupoegade lihtsamaid ühiseluküsimusi. Need langesid kokku mõisate piiridega. Kogukonnavalitsus pidi kindlustama talurahvale pandud mõisa- ja riigikoormiste täitmise, hoolitsemise vaeste ja haigete eest, pidama ülal koole ja valvama korra järele oma territooriumil. Vallad hakkasid kogukonna elukorralduse reguleeriva organina üle võtma funktsioone, mis enne olid mõisnike käes. Mõisa kontroll aga säilis – vallatalitaja kinnitas ametisse mõisnik ning mõisnik kontrollis ka kogukonna tegevust. 1819. aastal hakkas Liivimaal kehtima talurahvaseadus, millega samuti kaotati pärisorjus ning talurahvas võis omandada kinnisvara. Ka Liivimaal hakati looma talurahvakogukondi (valdu). Eesti I Üldlaulupidu peetigi Tartus tähistamaks poole sajandi möödumist pärisorjuse kaotamisest ning rahva oma elukorralduse sisseseadmise algusest.

1866. aasta 1. oktoobril jõustus nn Vallaseadus (*Makogukonna Seadus Baltia-merre kubbermangudele. Ria-, Tallinna- ja Kura-male*). Seadus vabastas talupojakogukonnad mõisa eestkostest ja vald muutus riiklikuks haldusüksuseks, jäädes algselt oma territooriumilt ikkagi enamasti veel ühe mõisa piiridesse. Nii ärkamisaja juhid kui ka hilisemad poliitikud ja teadlased hindasid 1866. aasta Vallaseadust ning selle alusel tekkinud omavalitsusi väga kõrgelt. 1890. aastatel viidi läbi radikaalne haldusterritoriaalne reform, mille käigus esialgu mõisate kaupa moodustunud umbes tuhandest vallast jäi alles ca 400.

1870. aastal anti välja Linnaseadus, mis jõustus meil 1877. aastal. Seaduse alusel valiti sama aasta detsembris ka esimene Tallinna Linnavolikogu (linnaduuma). 1904. aasta detsembris toimunud Tallinna Linnavolikogu valimistel said esmakordselt ajaloos enamuse eestlased ja linnavolikogusse valiti Jaan Poska (valiti esimeseks eestlasest Tallinna Linnavolikogu esimeheks), Konstantin Päts (valiti abilinnapeaks) ja

1 Prof Jüri Uluots „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.” (Jüri Uluots. Omavalitsuste tähtsus Eestis ajaloolisest seisukohast. „Eesti Maaomavalitsus” 1934, Nr 10, lk 159)

2 Prof Wolfgang Drechsler „Eesti riik on ajalooliselt välja kasvanud kohalikest omavalitsustest ja eestlased on elanud kogukondlikus iseorganiseerimises kui ühiselu struktuuris sajandeid kauem peaaegu kõigist Euroopa rahvastest.” Wolfgang Drechsler. Eessõna. Peter Schöber. Kohalik omavalitsus. Eesti Keele Sihtasutus, Tallinn 2003

paljud teised Eesti omariikluse saavutamisel tuntuks saanud poliitikud. 1904. aasta Tallinna Linnavolikogu valimistel oli suur tähtsus Eesti Vabariigi sünnil.

Väärtustades senisest tunduvalt enam meie kogukondliku halduse ja kohaliku omavalitsuse ajalugu ning kogemust, on rõhutatud, et Eesti riik kasvas välja omavalitsustest, millele omakorda pandi sisuline alus 1866. aasta Vallaseaduse ja 1870. aasta Linnaseaduse realiseerimisega. Sellest ajast arendasid eestlased ja lätlased algul koos oma avalikku võimu ning hiljem ehtasid selle baasil juba rahvusriigid.

30. märtsil 1917. aastal Venemaa ajutise valitsuse poolt antud Eestimaa kubermangu administratiivse valitsemise ja omavalitsuse ajutise korraldamise seaduse alusel ühendati Eestimaa üheks rahvuslikuks kubermanguks ning Eesti maakonnad muutusid omavalitsuslikeks haldusüksusteks. 13. juunil 1917. aastal avaldati ajutised määrused kubermangu ja maakondade maanõukogude valimiste asjus. Selle järgi tuli maanõukogu liikmeid valida maakonna valijatekogu poolt. Valdades valiti iga tuhande valija kohta üks saadik maakonna valijate kogusse. See kogu valis omakorda maakonnanõukogu. Maakonnanõukogu täidesaatvaks organiks oli maakonnanõukogu koosolekul valitud maakonnavalitsus, kuhu pidi kuuluma vähemalt kolm liiget (sh esimees) ja sekretär.

1. juulil 1917 alustasid kubermangu ja maakonna nõukogud tegevust. Järgmisel päeval tuli Toompea lossi Valges saalis kokku Eesti Maapäev, ametliku nimetusega Eestimaa kubermangu maanõukogu. Kubermangu komissar Jaan Poska ütles oma avakõnes: „... *Tänase päevaga algab meie kodumaa alus ja ajaloos uus ja tähtis ajajärk. Uks, mis aastasadade kestes meie eest seitsme pitseriga kinni seisis, on täna lahti läinud ja rahvaesitus astus tema sisse, et maa valitsemist oma kätte võtta.... Meie kodumaa uus ajalugu algab tänasest päevast peale. Mina usun kindlasti, et meie järeltulijad, kes selle ajaloo esimesi lehekülgi loevad, – ja need leheküljed saavad teie tegevusest jutustama, saavad ütleva: tõesti, Eestimaa saatis oma esimesesse Maanõukogusse oma kõige paremad pojad.*”³

Maapäev kuulutas 15. novembril (uue kalendri järgi 28. novembril) 1917:

„1. *Eesti Maapäev tunnistab enese Eestimaa ainsaks kõrgema võimu kandjaks, kelle määruste ja korralduste järele kõikidel Eestimaal tuleb käia, kuni Maapäeva poolt demokraatlike valimiseaduse põhjal viibimata kokkukutsutav Eesti Asutav Kogu kokku astub, et Eestimaal riiklist korda kindlaks määrates maal lõplikku seadusandlist ja valitsuslist võimu luua.*”⁴

Eesti omavalitsused olid andnud erakordse panuse omariikluse ettevalmistamiseks, mis päädis 24. veebruaril 1918 *Manifestiga kõigile Eestimaa rahvastele*, millega Eestimaa tema ajaloolistes ja etnograafilistes piirides kuulutati iseseisvaks demokraatlikuks vabariigiks. Iseseisva Eesti Vabariigi piiridesse kuulusid: Harjumaa, Läänemaa, Järvamaa, Virumaa ühes Narva linna ja tema ümbruskonnaga, Tartumaa, Võrumaa, Viljandimaa ja Pärnumaa ühes Läänemere saartega – Saare-, Hiiu- ja Muhumaaga ning teistega, kus Eesti rahvas suure enamuses põliselt elas. Manifestis sätestati, et linna-, maakonna- ja vallaomavalitsuse asutused kutsutakse viibimata oma katkestatud tööd jätkama.

Omavalitsuste tegevus oli oluline nii samal ajal toimunud sõja kui ka riigi järgneva rahuaegse ülesehitamise perioodil. Järgnesid diskussioonid omavalitsuse kohast ning õiguslikust staatusest ühiskonnas.

1920. aastal moodustati Eesti Linnade Liit ja 1921. aastal Eesti Maaomavalitsuste Liit, mis andsid suure panuse riigi ja omavalitsuste arengusse. Väga oluline oli ka liitude roll täiendõppes ja kirjastustegevuses, kusjuures mõlemad liidud andsid välja oma ajakirju. Samuti oldi väga aktiivsed rahvusvahelises suhtluses. 1925. aastal võeti Eesti Linnade Liit vastu Rahvusvahelise Linnade Liitu, mis 1928. aastast kandis nime Rahvusvaheline Kohalike Omavalitsuste Liit (*International Union of Local Authorities – IULA*) ja 2004. aastast reorganiseeriti institutsiooniks Ühinenud Linnad ja Kohalikud Omavalitsused (*United Cities and Local Governments – UCLG*). 1927. aastal asutasid Eesti, Läti ja Leedu kohaliku omavalitsuse üksuste liidud Balti Komitee, mis tegutses kuni 1940. aastani.

Eesti Vabariigi 1920. aasta Põhiseaduses sätestati oluliste omavalitsuslike tunnustena otse valitavad volikogud ning nende õigus kehtestada makse. Kohalikku omavalitsust käsitleti siiski suures osas riigihalduse lülina. 1924. aastal toimus I üleriigiline Eesti omavalitsustegelaste kongress, kus arutati kriitiliselt omavalitsuste arengut ning suhteid riigi institutsioonidega. Moodustati omavalitsusliitude koostöökogu. Jätkus ka mõttevahetus maakonna kohast riigis, vaieldes selle üle, kas maakond peaks endast kujutama riikliku juhtimise käepikendust või kohalikule omavalitsusele kaitsebarjääri kesk võimu võimaliku oma-

3 Eesti Vabariigi loomispäevilt 1917–1925, Tallinn, 1925, lk 11

4 Eesti Vabariigi loomispäevilt 1917–1925, Tallinn, 1925, lk 14

voli suhtes. 1927. aastal nimetati maakonnanõukogud ümber maavolikogudeks ja maakonnaavalitsused maavalitsusteks.

1933. aastal muudeti 1920. aasta Põhiseadust ning kohaliku omavalitsuse üksusteks jäid vallad, alevid ja linnad, mis tähendas üleminekut ühetasandilisele kohalikule omavalitsusele. 19. jaanuaril 1934. aastal võttis Riigikogu vastu Maakondade ajutise valitsemise seaduse, mis sätestas maakondliku tasandi omavalitsuste kaotamise ning 1. aprillil 1934. aastal saadeti maavolikogud laiali. Maavalitsused jäid tegutsema ajutiste maavalitsustena, kui Siseministeeriumile alluvad riigiasutused, millele anti üle volikogude õigused, kohustused ja varad.

1938. aasta Põhiseadus nägi ette taas teise tasandi kohaliku omavalitsuse moodustamise, aga see oli delegeeritud kohalik omavalitsus. 19. aprillil 1938. aastal vastu võetud uue Maakonnaseaduse kohaselt olid maakonna valitsemise organid maavolikogu, maavanem, maavalitsus ning linna- ja vallavanemate täiskogu. Maavolikogu oli maakonna omavalitsuse esinduskogu, mis ei olnud otse valitav, sest liikmed valiti vallavanemate hulgast viieks aastaks. Maavolikogu juhatajaks oli maavanem, kes oli ühelt poolt keskvalitsuse kohapealne esindaja, teiselt poolt maakondliku omavalitsuse juht. Täidesaatvaks organiks oli maakonnaavalitsus, kuhu peale maavanema kuulusid kaks maanõunikku. Vallavanemate ja linnapeade täiskogu tegutses lisaks maavolinike valimise ülesandele nõuandva organina ning saatis oma esindaja maavalitsusse.

1. mail 1937. aastal hakkas kehtima uus Vallaseadus ja 1. mail 1938. aastal uus Linnaseadus. 1. aprillist 1939 viidi läbi vallareform. Selle tulemusel jäi 365 vallast alles 248, millele lisandus 33 linna.

Sellega oli loodud uus riiklik õiguslik ja korralduslik alus omavalitsussüsteemi arenguks ning eelneva rikkaliku kogemuse rakendamiseks. Hoolimata tekkinud vastuoludest jätkus ka riigi kesktasandi institutsioonide koostöö Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liiduga.

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

25. augustil 1940. aastal võeti vastu Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi (ENSV) Konstitutsioon, mis muuhulgas sätestas (§ 3), et kõik võim ENSV-s kuulub linna ja maa töötavale rahvale töötava rahva saadikute nõukogude kaudu. 1950. aasta 26. septembrist kaotati meil ka formaalse nimetusena vallad ja maakonnad ning viidi läbi haldusterritoriaalne reform.

Rahva mälust püüti kustutada senine omavalitsuslik elukorraldus ning seda nii sisulises kui ka vormilises mõttes. Haldusterritoriaalse reformi tulemusel moodustati 1950. aastal 637 külanõukogu (olid valdade koosseisus moodustatud juba 1945. aastal) ja 39 rajooni. 1952 juunist 1953 aprillini eksisteeris Eestis üheksa kuud kolm oblastit. 1. jaanuariks 1965 oli Eestis 15 rajooni, kuus vabariikliku alluvusega ja 26 rajoonilise alluvusega linna, 22 alevit ja 238 külanõukogu. See haldusstruktuur püsis suuremate muutusteta kuni 1990. aastate alguseni. Suuremad muudatused toimusid maa-asulate (külad) osas 1970. aastate keskpaigas. Mitteperspektiivsete maa-asulate likvideerimise käigus vähendati nende arvu statistiliselt kaks korda, aga peagi järgnes ka kaardil kaotatud külade sisuline hääbumine. 1970. aastal oli Eestis 7023 küla, aga 1970. aastate lõpus 3458 küla.

Üldised muutused ühiskonnas 1980. aastate teisel poolel tõid kaasa ka kohaliku omavalitsuse süsteemi taastamise idee ning sammud selle realiseerimiseks. Koos Rahvarinde, Eesti Komitee, Laulva revolutsiooni, Balti keti, Eesti Muinsuskaitse Seltsi ja teiste rahva omaalgatuslike liikumiste või institutsioonidega muutus üha aktiivsemaks ka mõte taastada omavalitsusliku elukorralduse üksused – vallad, linnad ja maakonnad.

Õiguslikus mõttes oli tähtsaks sammuks 1988. aasta 16. novembril Ülemnõukogus vastu võetud „Deklaratsioon Eesti NSV suveräänsusest”, millega Ülemnõukogu deklareeris oma seaduste ülimuslikkust Eesti NSV territooriumil. Pool aastat hiljem, 1989. aasta 18. mail, võttis Ülemnõukogu vastu seaduse Eesti NSV isemajandamise alused. Samal päeval kiideti heaks Eesti NSV isemajandamise koondkontseptsioon. Need olid esimesed õigusaktid, kus pärast enam kui neljakümne aastast vaheaega kasutati taas terminit „kohalik omavalitsus”.

8. augustil 1989 võttis ENSV Ülemnõukogu vastu põhimõttelise tähendusega otsuse „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s”. Lähtudes IME koondkontseptsioonist ja seadusest „Eesti NSV isemajanda-

mise 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.

8. august 1989 oli veel mitme teisegi õigusakti vastuvõtmise seisukohalt ülioluline päev. Ülemnõukogu sama päeva otsusega määrati kohalike rahvasaadikute nõukogude valimised 10. detsembrile 1989. Just nende valimiste järgselt algas meil kohaliku omavalitsuse sisuline taastamine.

8. augustil võttis ENSV Ülemnõukogu vastu Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimiseaduse, mis oli põhimõtteliseks sammuks meie ühiskonnas demokraatia taastamisel. Võrreldes eelneva poole sajandi jooksul korraldatud hääletamistega oli 8. augusti kohalike rahvasaadikute nõukogude valimiseadus radikaalne muudatus valimiskorralduses (mitmemandaadilised valimisringkonnad jne). Muuhulgas leevendas see märgatavalt poliitilisi pingeid kolm kuud hiljem (17. novembril 1989) Eesti NSV Ülemnõukogu valimiseaduse vastu võtmisel.

10. novembril 1989. aastal võeti vastu Kohaliku omavalitsuse aluste seadus, mis tänase teabe kohaselt oli esimene kohalikku demokraatiat taastav õigusakt Kesk- ja Ida-Euroopas. Täpselt samal ajal langes Berliini müür. 10. detsembril 1989. aastal toimusid esinduskogude valimised külanõukogudes, alevites, rajoonilistes linnades, vabariiklikes linnades ja maakondades.

19. septembril 1989. aastal kogunesid Tartu Raekotta linnade ja alevite esindajad, et taastada Eesti Linnade Liit. Moodustati Algatav Kogu ning selle tegevuse tulemusel taastati Eesti Linnade Liit õigusliku järjepidevuse alusel. Sama põhimõtet järgiti ka Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamisel, mille Algatav Kogu kogunes Tallinnas 23. veebruaril 1990. Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö oli taas nii siseriiklikult kui ka rahvusvaheliselt üheks demokraatliku ühiskonna osaks. Uue liiduna moodustati Eesti Valdu Asutav Liit. Hakati asutama maakondlikke kohaliku omavalitsuse üksuste liite, mis ühinesid Eesti Omavalitsusliitude Ühenduseks.

1. jaanuarist 1990 alustasid rajoonidest ümber nimetatud maakonnad ja vabariiklikud linnad tegevust kohaliku omavalitsuse üksustena. Esmatasandil toimus aastail 1989–93 kohaliku omavalitsuse sisuline taastamine, mille käigus kõik senised külanõukogud, alevid ja rajoonilised linnad pidid koostama oma sotsiaalmajandusliku arengu kava ning põhimääruse, mida tuli kaitsta Ülemnõukogu Presiidiumi juurde moodustatud haldusreformi ekspertkomisjoni ees ning Ülemnõukogu Presiidium omistas seejärel üksusele omavalitsusliku staatuse. Esimestena said 1. oktoobril 1990 omavalitsusliku staatuse Muhu vald ja Kuressaare linn.

Vabariigi Valitsuse poolt koordineeris haldusreformiga seonduvat Haldusreformi Komitee, mille liikmeteks olid lisaks valitsuse esindajatele ka omavalitsusliitude juhid ning valdkonna teadlased. Väga suurt abi meie kohaliku omavalitsuse taastamisel saime kolleegidelt Soomest, Rootsist, Taanist, Saksamaalt ja teistestki riikidest, samuti Euroopa Nõukogust ja IULA-lt. Eriti suur roll oli Soome Linnade Liidu ja Soome Valdade Liidu esindajatel.

Eesti sai Euroopa Nõukogus erikülalise staatuse 1991. aastal ning siis ka võimaluse osaleda Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi (*Congress of the Local and Regional Authorities of Europe* – CLRAE) töös. Euroopa Nõukogu täisliikmeks sai Eesti 14. mail 1993 ja sellest alates on Eesti kohaliku omavalitsuse üksustel CLRAEs 3 põhi- ja 3 asendusliiget. CLRAE juures on moodustatud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sõltumatute ekspertide grupp, kuhu igast EN liikmesriigist kuulub üks põhi- ja üks asendusliige.

2. veebruaril 1990. aastal kutsuti Tallinna Linnahallis kokku kõigi tasandite rahvasaadikute täiskogu, mis kiitis heaks Deklaratsiooni riiklikust iseseisvusest.

Väga suure tähendusega oli Ülemnõukogu 1991. aasta 20. augusti otsus Eesti riiklikust iseseisvusest, millega kinnitati Eesti Vabariigi riiklikku iseseisvust ja taotleti Eesti Vabariigi diplomaatiliste suhete taastamist. Otsuse teises punktis sätestati, et Eesti Vabariigi põhiseaduse väljatöötamiseks ning rahvahääletusele panemiseks moodustatakse Põhiseaduse Assamblee. Selle koosseis kujundati delegerimise teel Eesti Vabariigi kõrgeima seadusandliku riigivõimuorgani Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ning Eesti Vabariigi kodanikkonna esinduskogu Eesti Kongressi poolt.

Põhiseaduse Assamblees oli kohaliku omavalitsuse teema, eriti maakonna tasandi küsimus, üks keerukamaid. Samas oli võimalik lisaks teiste riikide kogemustele kasutada Eesti jaoks uue allikana Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat. 28. juunil 1992. aastal võeti rahvahääletusel vastu Põhiseadus, mille 14. pea-

tükk „Kohalik omavalitsus” järgib Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtteid. Harta oli heaks kiidetud Euroopa Nõukogus 1985. aastal ja ratifitseeriti Riigikogus 28. septembril 1994. aastal. Käesolevas kogumikus on avaldatud artikkel „Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ning selle mõju Eesti kohaliku omavalitsuse õigusruumile ja toimimisele,” CLRAE on Eestis ajavahemikul 2000–2017 läbi viinud kolm monitooringut meie kohaliku omavalitsuse toimimisest ning vastavusest selle harta printsiipidele. Arvestades ka asjaolu, et 2019. aastal möödub veerand sajandit harta ratifitseerimisest, vajaks põhjalikku analüüsi selle rahvusvahelise regulatsiooni kasutamine Riigikogu, Riigikohtu, Vabariigi Valitsuse ning kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende liitude poolt.

Kohaliku omavalitsuse rolli ühiskonnas näitab ka fakt, et omavalitsustega seonduvad veel paljud teised põhiseaduse sätted. Eesti üks selgeid eripärasid saatusekaaslastest riikide hulgas, kes 1990. aastate algul iseseisva demokraatliku ja turumajandusliku riigi rajasid/taastasid, seisneb just kohaliku omavalitsuse erilises rollis. See tulenes kindlasti ka kohaliku omavalitsuse ajaloolisest tähtsusest Eestis. Näiteks Lätis 1940. aasta eelses põhiseaduses kohaliku omavalitsuse märksõna üldse puudus. Küll aga kujunes 1990. aastate algusest alates kohaliku omavalitsuse arendamine kõigis siirderiikides üheks olulisemaks avaliku halduse suunaks, sest sellest sõltus ja sõltub paljuski demokraatliku ühiskonna ülesehitamine ja areng.

12. mai 1993. aastal võttis Riigikogu vastu põhimõttelise otsuse, mille kohaselt kohalik omavalitsus on meil ühetasandiline. Vähem, kui kuu aega hiljem, 2. juunil 1993. aastal võeti vastu Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS), mida 2018. aastaks on muudetud pea sada korda.

Kuni 1940. aastani toimunud omavalitsuste traditsioonidest on mitmed kasutusele võetud ka tänapäeval. Näiteks sarnaselt 1924. aastal kokku kutsutud I Omavalitsuskongressile toimus 11. veebruaril 1994. aastal Omavalitsuste üleriigiline nõupäev, kus otsustati taas moodustada Omavalitsusliitude Koostöökogu. Koostöökogu tegevuse põhieesmärgiks seati kohaliku omavalitsuse üksuste liitude koostöö korraldamine ja ühistegevuse koordineerimine kohaliku omavalitsuse ees seisvate ülesannete lahendamiseks. 2002. aastal võeti vastu kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus (samateemaline seadus võeti vastu ka 1926. aastal). 1995. aastast kehtivas Vabariigi Valitsuse seaduses sätestati ka maavalitsuse/maavanema tegevus. Sarnaselt perioodiga kuni 1940. aastani on seegi teema olnud jätkuvalt aktuaalne. 2018. aasta 1. jaanuarist lõpetati maavalitsuste tegevus ning nende senised ülesanded anti üle riigiasutustele ja kohaliku omavalitsuse üksustele. Osa ülesandeid sai endale ka rahandusministeeriumisse loodud regionaalhalduse osakond, millel on maakondlikud talitused. 1995. aastal võeti vastu avaliku teenistuse seadus ning ka selles osas oli enne 1940. aastat olemas pikk kogemus jne. Avaliku teenistuse seadust muudeti oluliselt 2012. aastal. Kui 2012. aastal oli Eestis 5029 kohaliku omavalitsuse ametnikku (võrdluseks 22 403 riigi-ametnikku), siis tulenevalt uuest avaliku teenistuse seadusest oli kõigest kaks aastat hiljem, 2014. aastal meil 3269 kohaliku omavalitsuse ametnikku (17 241 riigiametnikku). Vastavalt „Avaliku teenistuse 2017. aasta aastaaruandele” (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika/personali-ja-palgastatistika>, lk 9) töötas kohaliku omavalitsuse ametiasutustes avalikus teenistuses 2017. aastal 5 194 töötajat (riigi ametiasutustes 21 618 töötajat).

Kohaliku omavalitsuse õiguste kaitse seisukohalt on väga oluline 2002. aastal vastu võetud Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Selle seaduse alusel võib kohaliku omavalitsuse volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada välja kuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustumata seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Seda õigust on valla- või linnavolikogud kasutanud võrdlemisi sageli, sealhulgas seonduvalt 2016./17. aastal käivitatud haldusreformiga.

Kui Eesti liitus 2004. aastal Euroopa Liiduga, siis said ka meie vallad ja linnad oma esinduse 1994. aastal moodustatud Regioonide Komitees. Käesoleval ajal kuulub meilt Regioonide Komiteesse 6 põhi- ja 6 asendusliiget.

31.03.2012 toimus Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogu. Üldkogu päevakorras olid kohaliku elu ning linnade ja valdade arengu olulised küsimused: regionaalhalduse ja kohaliku omavalitsuse reform või riigi halduskorralduse muutmine; omavalitsuste prioriteedid Euroopa Liidu uueks eelarveperioodiks (2014–2020); kohalike omavalitsuste ja maakondlike omavalitsusliitude rahastamiskorraldus. Üldkogu valmistasid ette asjakohased toimkonnad, kuhu olid kaasatud nii omavalitsuste ja nende liitude esindajad kui ka teadlased. Kiideti heaks Linnade ja Valdade Üldkogu Deklaratsioon.

Iga-aastaseks on kujunenud Valdade ja Linnade Päevad, kus esinevad nii poliitikud, ametnikud kui ka spetsialistid. Tavaks on seal kujunenud erakondade esindajate diskussioon, mis on alati pälvinud suurt tähelepanu.

1996. aastal toimus esimene kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemine (Halinga vald ja Pärnu-Jaagupi alev). Kuni 2017. aastani toimusid need ühinemised eranditult vabatahtlikult. 2016. aastal võeti vastu haldusreformi seadus, mille realiseerimisel 2017. aasta oktoobris toimunud kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste järgselt jäi varasema 213 valla või linna asemel järele 79 kohaliku omavalitsuse üksust (64 valda ja 15 linna). Neisse valiti kokku 1729 valla- või linnavolikogu liiget. Võrdluseks – eelmistel valimistel 2013. aastal valiti kohaliku omavalitsuse 215 üksusesse 2951 saadikut.

Oluline on, et 2017. aastal käivitunud haldusreform ei kujuneks üksnes piirireformiks. Jätkuvalt on aktuaalsed kohaliku omavalitsuse eelarve ning eriti kohalike maksude ning regionaalarenguga seonduvad teemad. Mitmeid kordi on muudetud regionaalhalduse, ehituse ja planeeringute valdkonnaga, ühis-transportiga, haridusega ning mitmete teiste nn valdkondlike õigusaktidega seonduvaid seadusi, kuid ka nende osas diskussioon jätkub. Üha olulisemaks on muutunud teaduspõhiste otsustuste ettevalmistamine ja vastavate tegevuste ning nende tulemuste analüüs.

Üheks riigi ja kohaliku omavalitsuse arengu oluliste teemade arutelu kohaks on kujunenud 2004. aastal loodud MTÜ Polis ja koostöövõrgustiku (omavalitsusliidud, ülikoolid, riigi kesktasandi poliitikud ja ametnikud ning teised institutsioonid) poolt korraldatud konverentsid, foorumid jms arutelud. Ühiselt valmistati näiteks ette olulise tähtsusega riikliku küsimusena riigi ja kohalike omavalitsuste partnerluse arutelu Riigikogus 23. septembril 2010. Oluline oli kogu protsessi juures asjaolu, et nii teadlased kui ka poliitikud ja ametnikud suutsid ühiselt kujundada osapooltele sobivad seisukohad. Uueks koostöövormiks on saamas Omavalitsuspäev. Eesti I Omavalitsuspäev toimus 4. oktoobril 2016. aastal Riigikogu Konverentsikeskuses ning II Omavalitsuspäev 26. septembril 2017. aastal Kalevi Spordihallis. MTÜ Polis algatusel on tähistatud olulisi riigi ning omavalitsuse tähtpäevi ja koostatud ka mitmeid kogumikke.

Käesolev kogumik on välja antud ka seenduvalt III Omavalitsuspäevaga Narvas.

Kahe kogumiku eesmärgiks on koos valdkonna probleemide ja võimalike arengute analüüsiga jäädvustada omavalitsustegelaste suurt tööd Eesti riigi loomisel, taastamisel ja arendamisel. Vabariigi President annab igal aastal olulistele inimestele riigi teenetemärgid. Samas on Eesti omavalitsuste ja nende liitude loomisele ning arengule pühendunud inimesi tuhandeid. Kogumikud on pühendatud kõigile nendele omavalitsuse valdkonnaga seotud poliitikutele, ametnikele, teadlastele, üliõpilastele ning lihtsalt kaasa mõtlejatele. Oma „teenetemärk“ on ka nimede avaldamine käesoleva kogumiku artiklites ja teises kogumikus, eelkõige selle osas „Lisad“.

Üheks tunnustuseks Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi loomisele, taastamisele ja kohale meie ühiskonnas on ka 2018. aasta mais Riigikogus vastu võetud seadus (RT I, 12.06.2018, 2), mille kohaselt 1. oktoober on riiklik tähtpäev – Omavalitsuspäev.

Kogumiku koostajad tänavad artiklite autoreid, samuti kogumiku ettevalmistamist ja kirjastamist toetanud isikuid ning institutsioone.

Kogumiku koostajate sügav kummardus kuulub kõigile, kes on sajandi jooksul panustanud meie kogukondliku halduse arengusse ning aidanud luua ja taastada Eesti kohalikku omavalitsust ja nende liite.

Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees

September 2018
Tallinn

Vald kui kohaliku elu arengumootor

President Arnold Rüütel

Sõna vald on laenatud Skandinaaviast ja tähistas muinasajal vägivaldselt kehtestatud võimu. Sajandite jooksul on valla mõiste teisenenud ja nüüd mõistame selle sõna tähendust kui kohaliku omavalitsuse esmast tasandit.

Juba Eesti Vabariigi ajal aastatel 1920–1930 jõuti arusaamisele, et on tekkinud vajadus suurendada valdade elujõulisust ja vallavalitsuste toimimise efektiivsust.

Meie riikliku iseseisvuse esimesel perioodil jõuti vallareformini 1939. aastal. Selle reformi üheks oluliseks osaks oli valdade arvu vähendamine. Eraldi võeti vastu valla-, linna- ja maakonnaseadused. Kui enne reformi oli Eestis 365 valda, siis 1. aprilli 1939. a vallareformiga muudeti seniste valdade piire ja moodustati 248 uut valda, kusjuures väga paljud ka uute nimedega. Vallad eksisteerisid meie territooriumil kuni 1950. aasta haldusreformini.

4. mai 1945. a Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusega loodi Eesti NSVs küla töörahasaadikute nõukogud, igas vallas loodi 2–4 külanõukogu.

Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusega 26. septembrist 1950. a likvideeriti Eesti NSV jaotus maakondadeks ja valdadeks. Moodustati maarajoonid (39 maarajooni, mis koosnesid 641 külanõukogust). Hilisema Eesti territoriaalse jaotuse muutmise tulemusena oli aastaks 1979 Eesti NSV territooriumil 15 rajooni ja 213 külanõukogu.

Heites pilgu tagasi nõukogude aega, tuleb tõdeda, et tol ajal kehtestatud külanõukogude süsteem mõjutas meie halduskorraldust väga oluliselt. Kolhooside ja sovhooside väljakujundamisega tekkis aga olukord, kus külanõukogudel sisuliselt puudus võimekus kohaliku elu arengut oluliselt mõjutada. Sotsiaalelu arendamise võimalused olid kolhooside ja sovhooside käes. Meenutame kas või Kirovi nimelise kolhoosi arengulugu NSV Liidu ajal. Külanõukogud ei kujunenud nn tõmbekeskusteks, isegi vastupidi, võis täheldada nende taandarengut. Küll aga peeti seal täpset arvestust elanike üle. Raske oleks olnud tol ajal ette kujutada olukorda, kus kordusõppusele jääks tulemata ligi paar tuhat kutsealust.

Eeltoodust võiksime järeldada, et taasiseseisvumise järel oli meie käsutuses võimalus Eesti administratiivse korralduse muutmisel võtta aluseks NSV Liidu ajal väljakujunenud sovhooside (kokku 165) ja kolhooside (kokku 154) süsteem ning nimetada need ümber valdadeks, kuna külanõukogud tegelikult ei suutnud kohaliku omavalitsuse ülesandeid täita. Kuid Riigikogu koalitsioon eesotsas Isamaaga oli mures, et kohalik omavalitsus formeerub äkki nn „munhoosideks” ehk munitsipaalmajanditeks ja see takistaks „plats puhtaks” ideoloogia realiseerimist.

Meenutame, et Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi juures tegutsesid juba 1988. aasta algusest töörühmad, et demokratiseerida meie elukorraldust. Alustasime rahvussümboolika ja kodanike ühenduste tegevuse seadustamisega.

8. augustil 1989 võttis ENSV Ülemnõukogu vastu otsuse „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSVs”. Sellele järgnes kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Aastal 1989 viidi läbi ka kohalike omavalitsuste volikogude valimised. Kõike seda tehti olukorras, kus Eesti taas iseseisvaks kuulutamiseni oli veel ligi kaks aastat.

6. detsembril 1989 sätestasime ENSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusega omavalitsuslike haldusüksuste loomise. Nimetasime senised külanõukogud ümber valdadeks. Esimesena sai selle staatuse Muhu vald 25. septembril 1990. aastal. Järgneva kolme aasta jooksul suutsime kõik senised külanõukogud valdadeks ümber nimetada.

Kuna valdade suurus, rahvaarv ja elujõulisus varieerus Eesti ulatuses väga laiades piirides, jäi kohalike omavalitsuste reformimine päevakorra kogu taasiseseisvumise perioodiks. Eesmärgiks oli ikka haldus-süsteemi tasakaalustamine.

Aastal 2016 meie Riigikogu poolt vastu võetud haldusreformi seaduse kohaselt jäi Eestisse senise 213 valla ja linna asemel 79 omavalitsust. Selline elu kardinaalne ümberkorraldamine toob paratamatult kaasa palju segadust. Reformi prioriteediks oli regionaalsete erinevuste vähendamine. Reaalsuses kipub asi välja nägema vastupidi.

Haldusreformi seadus sätestas omavalitsusüksuse minimaalseks rahvaarvuks 5000 ja soovituslikuks 11 000. Meie statistikaameti andmetel oli Eestis ainult 16 omavalitsusüksust, kus elas rohkem kui 11 000 inimest, mis teeb 7% kõigist omavalitsusüksustest. 5000 kuni 11 000 elanikku oli 25s omavalitsusüksuses (12%). Suurim omavalitsus oli ja on muidugi Tallinn. Kõige väiksem oli aga Piirissaare vald oma 99 elanikuga.

Väga suured olid erinevused ka territooriumi osas, mis kõikus 867,43 ruutkilomeetri (Märjamaa vald) ja 1,78 ruutkilomeetri (Tootsi vald) vahel.

Eeltoodust on arusaadav, et erinevused omavalitsusüksuste vahel on ka väikeses Eestis väga suured. Pole kahtlust, et haldusreform vähendas omavalitsuste erinevusi paljude näitajate osas, aga kogu riigi jätkusuutlikkuse seisukohalt on teha veel väga palju.

Eesti Maarahva IV Kongressi avasõnas 26. mail 2001. aastal juhtisin delegaatide tähelepanu paljudele mureprobleemidele, eriti lühinägelikule põllumajanduspoliitikale. Samas rõhutasin, et juba siis kavandatud valdade mehaaniline liitmine ilma põhjaliku analüüsita süvendab ääremaastumist ja võib kiirendada külade tühjenemist. Sama põhjustab rongiliikluse, väiksemate koolide, kaupluste, kultuurimajade ja teiste maainimestele vajalike asutuste likvideerimine euronõuete sildi all. Need seisukohad aastast 2001 on nüüd kahjuks teoks saanud.

Kuidas minna edasi?

79st omavalitsusüksusest on saanud nüüd baas meie edasiliikumiseks ja meie kohaliku elu küsimusi lahendavateks keskusteks, kuid ilma tulubaasita ei ole see võimalik. Riigi poolt delegeeritud ülesannete täitmiseks tuleb eraldada vajalik rahaline kate koos pikema perspektiiviga, et kindlustada senisest stabiilsemat arengut kohapeal.

Õeldakse, et paljudel juhtudel võib uus asi olla unustatud vana.

Aastaid tagasi, täpsemalt aastal 2004, valmis Jaak Uibu, Heino Luige ja minu enda eestvedamisel nn ERARE programm. Meie nägemuse kohaselt oli ERARE noore pere, riigi ja omavalitsuste koostööprogramm. Viimane oleks sisuliselt kujunenud rändeprogrammiks, mis oleks aidanud peredel luua oma kodu ja maale elama asuda. Nüüd võiksid selle programmiga liituda ka need, kes on valmis välismaalt tagasi Eestisse kolima. EKRE programmi realiseerimisega sooviti elustada väljasuremisohus olevaid külasid. Kaasaeg on siin loonud täiendavaid võimalusi, kus ülikiire internet katab lähiaastatel kogu Eestit.

Ma siiralt lootan, et lähematel aastakümnetel muutub vald keskseks haldusüksuseks, mis hoiab Eestit jätkusuutliku arengu teel. Ääremaastumise peatamine on ka sügavalt riigikaitseline probleem. Mis totaalkaitsest me räägime, kui piir ei pea ja võimalike „roheliste mehikeste” esimesed kohtumised kohalike elanikega toimuvad alles vallakeskustes.

Järjest globaliseeruvast maailmas kujundatakse meie mõtteviisi niisuguses suunas, mis teeb rahvusriikide olemasolu eest seismise mittevajalikuks. Meil ja ka paljudes teistes riikides võimendatakse laus liberaalse majandusmudeli edukust. Elu ise veenab meid vastupidises. Ei suuda küll nimetada ühtegi konkreetset näidet, kus demokraatlik riigikorraldus oleks osutunud võimalikuks ilma rahvusriigita.

Meie taasiseseisvumise järgset aega hinnates julgeksin väita, et „ratsa rikkaks” soove realiseerides oleme ära unustanud meie kõrgema võimu kandja ehk INIMESE.

Tagasi tulles ERARE programmi juurde oligi meie esmane prioriteet noore pere väärtustamine ja selle kaudu eestlaste arvukuse kasvatamine.

21. veebruaril 2016 Riigikogus rõhutati, et juba aastal 1998 langes meie summaarne sündimuskordaja 1,3-le, mis on madalaim näitaja Eesti territooriumil viimase 100 aasta jooksul. Ei ole mingit põhjust eitada fakti, et Eestis on rahvastikukriis. Olukorrast väljatulek eeldab kogu meie elanikkonna ja riigi võimaluste ärakasutamist. Tegemist on erakondade ülese poliitikaga, mille eesmärkidega peavad arvestama kõik meie erakonnad.

Meie taasiseseisvumise algusaastatel soovitas nüüd juba manalateele läinud rahvastikuteadlane Kalev Katus, et eestlased peaksid endid põlisrahvaks kuulutama. Maailma enam kui 7 miljardist inimesest on selline staatus küll ainult 320 miljonil inimesel. Eestlased võiksid nende hulka kuuluda, kui arvestada meie panust ülemaailmse kultuuripärandi varasalve.

ÜRO põlisrahvaste deklaratsiooni kohaselt peame endid ise kõigepealt põlisrahvaks kuulutama ja siis selle staatuse tunnustamist ka ÜRO-lt taotlema. See ei tohiks meie täitevvõimule üle jõu käia. Samal ajal anname endale aru, et eestlaste kuulutamine põlisrahvaks omal maal ei ole kerge ettevõtmine. Oleme küll Euroopa üks vanimaid põlisrahvaid, aga selle staatuse taotlemine ÜRO-lt eeldab väga tõsist siseriiklikku ja rahvusvahelist tööd.

Põlisrahvaste kaitseks on vastu võetud mitmeid rahvusvahelisi õigusakte. ÜRO Põlisrahvaste Õiguste Deklaratsiooni (2007) ettevalmistamisel ja vastuvõtmisel osales aktiivselt ka Eesti Vabariik. Siinkohal tuleks rõhutada, et põlisrahva staatus on eriti oluline sel juhul, kui valitseb oht jääda vähemusrühvuseks oma igipõlisel sünnimaal, oma kodumaal.

Tulles veel kord valdade arengu juurde, tahaksin rõhutada, et kõige tähtsam on TEGU. Kui ERARE kui arengumootori idee laiemat toetuspinda leiab, tuleks sellega energiliselt alustada. Asjad ei muutu üleöö. Siin on vaja korrastada seadusandlust, stimuleerida neid, kes otsustavad oma perekonnaga hakata uut kodu rajama kusagil kaugemas vallas. ERARE programmis rõhutatud üksikuid põhimõtteid on rakendanud Tiit Niilo Misso vallas ja Juri Morozov Voorel. See kogemus vajab tõsiteaduslikku üldistamist. Samuti tuleb arvestada, et programmi väljapakumisest on möödunud juba üle tosina aasta.

Ma usun, et suudame tõestada kogu maailmale, et Eesti on jätkusuutlik riik, mille arenguvõti peitub perekonna, looduse ja kodu harmoonias.

Kohalikust omavalitsusest Eesti Vabariigis 1918–1940

Vallo Olle, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Sirje Ludvig

I Kohalik omavalitsus õigusaktides ja haldusreform

Eesti omavalitsused andsid erakordse panuse omariikluse ettevalmistamiseks, mis päädis 24. veebruaril 1918 *Manifestiga kõigile Eestimaa rahvastele*^{1*}, millega Eestimaa tema ajaloolistes ja etnograafilistes piirides kuulutati iseseisvaks demokraatlikuks vabariigiks. Edasine areng oli loogiline, kuna koos Eesti riigi loomisega toimus ka kohaliku omavalitsuse süsteemi areng. Koos riigi ja selle õigussüsteemiga olid asutatud ka juba toimivate valdade ja linnade ning maakondade ühendlülid – omavalitsuste liidud: 1920 Eesti Linnade Liit (ELL) ja 1921 Eesti Maaomavalitsuste Liit (EMOL). Kohaliku omavalitsuse ja liitude areng toimus kahjuks vaid 1940. aastani.

1.1 Eelkonstitutsioonilised aktid

Eesti õigusteadlased on eelkonstitutsioonidena käsitlenud erinevat arvu akte. Arvestades asjaolu, et mitmed Vene riigi õigusaktid, sh kohaliku omavalitsuse valdkonnas, kehtisid (koos hilisemate muudatustega) edasi ka iseseisvas Eestis, oleks aga otstarbekas enne eelkonstitutsiooniliste aktide käsitlemist pöörduda Vene Ajutise Valitsuse poolt 30. märtsil 1917. a antud Eestimaa kubermangu administratiivse valitsemise ja kohaliku omavalitsuse ajutise korraldamise määruse² poole, mis Eesti ühiskondlike organisatsioonide survele vastu võeti³, 30. mail 1917. a andis Ajutine Valitsus 30. märtsi 1917. a määruse rakendusemääruse ühes selle juurde lisatud reeglitega.⁴ Lisaks Eestimaa kubermangu (v.a Narva linn) ja Liivimaa kubermangu põhjaosa (v.a Setumaa) ühendamisele üheks rahvuslikuks kubermanguks ning kubermangutasandi võimukorralduse regulatsioonile sätestasid eelnimetatud määrused ka kohaliku omavalitsuse korralduse uutel alustel. Loodi maakonnanõukogud ja määratleti nende valimise kord. Ajutise Valitsuse 30. märtsi määruse elluviimise tegi esimeste kubermangu ja maakondade ajutiste nõukogude kokkukutsumise ülesandeks kubermangu komissarile. Sama sätte kohaselt tuli nõukogud avada 1917. a juulis. Kubermangu komissar J. Poska määras nõukogude tegevuse alustamise päevaks 1. juuli 1917. a ja seda kuupäeva võib lugeda Eesti maaomavalitsuse sünnipäevaks, sest siis avati kõigi 9 maakonnanõukogu koosolekud. Maaomavalitsused loodi demokraatlikul alusel kõikseisuslikena.⁵ 30. märtsi 1917. a määrus sätestas, et maakonnanõukogu liikmed (7–15) valib maakonna valijatekogu. Valijatekogu liikmed – üks iga tuhande elaniku kohta – kuulusid valimisele vallakogude poolt üldise, ilma soolise vahetegemiseta, otsese, ühetaolise ja salajase hääletamise teel vähemuse esindatuse tagamisega. Maakonna omavalitsuse organid (maakonnanõukogud ja -valitsused) moodustati ja nende pädevus määrati kindlaks Vene Ajutise Valitsuse 30. märtsi 1917. a määrusega ja Eesti Maanõukogu poolt 10. augustil 1917. a vastu võetud „Maakonnanõukogu kodukorraga”.

Maakonnavalitsused võtsid üle seniste asutuste arhiivid, asjaajamise ja vara. Valitsemise alal korraldati augusti algul uued vallanõukogude valimised, asutati uusi valdu ja aleveid, korrigeeriti vallapiire, korraldati teede parandamist, kehtestati emakeel õppekeelena koolides jne. 30. märtsi 1917. a määrus tunnustas ka Eesti valla korralduse alusena üldise, soolise eristamiseta, otsese, ühetaolise ja salajase hääletamise, kusjuures tuli tagada vähemuse esindatus. Seega valla täiskogu asemel toimus valla volikogu moodustamine nüüd üldise demokraatliku valimise korras ja valla hingekiri kaotas oma tähenduse.

* Käesoleva peatüki viidete selgitused on lk 39–41.

Eesti omariikluse sisulist konstitueerimist võib dateerida 28. (15.) novembriga 1917. a.⁶ Nimetatud kuupäeval võttis Maanõukogu vastu otsuse kõrgeimast võimust⁷, millega kuulutas end ainsaks kõrgeima võimu kandjaks, kelle määruste ja korralduste järgi tuli Eestimaal käia kuni Maanõukogu poolt valitud Eesti Asutava Kogu kokkukutsumiseni. Maanõukogu otsustas, et juhul, kui Maanõukogu pole koos, on Maanõukogu Vanematekogul õigus anda Eestimaal elukorralduse kiireloomuliste ülesannete täitmiseks määrusi ja käskkirju. Professor J. Uluots on märkinud: „Kui 1917. aastal Eesti riik loodi, siis oli enne seda omavalitsuste kaudu meil teatav poliitiline minevik seljataga, olgugi et maad valitsesid võõrad võimud, kes seda omavalitsuslikku korda, meie eneseavaldust hävitada püüdsid⁸”.

Pärast lühiajalist enamlaste võimuperioodi ja vahetult enne Saksa vägede Tallinnasse jõudmist 24. veebruaril 1918. a kuulutas 19. veebruaril s.a moodustatud Päästekomitee välja Eesti Vabariigi iseseisvuse. Avaldati „Manifest kõigile Eestimaal rahvastele”, kus Eesti kuulutati iseseisvaks demokraatlikuks vabariigiks. Selle piiridesse kuuluvatena nimetati Harjumaad, Läänemaad, Järvamaad, Virumaad ühes Narva linna ja tema ümbruskonnaga, Tartumaad, Võrumaad, Viljandimaad ja Pärnumaad ühes Läänemere saartega – Saare-, Hiiu- ja Muhumaa ning teistega, kus Eesti rahvas suures enamuses põliselt asus. Vabariigi piiride lõplik kindlaksmääramine Läti ja Venemaa piiriäärsetes maakohtades pidi maailmasõja lõppedes toimuma rahvahääletuse teel. Manifesti punktis 5 deklareeriti, et linna-, maakonna- ja vallaomavalitsuse asutused kutsutakse viibimata oma vägivaldselt katkestatud tööd jätkama.

Saksa keisririigi kokkuvarisemisel sai Eesti Ajutine Valitsus siseriiklikult jätkata oma tegevust. 11. novembril 1918. a võttis ta vastu teadaande Eestimaal rahvastele.⁹ Selles kohustati muu hulgas kõiki üldise valimisõiguse alusel valitud maa-, linna- ja vallaomavalitsuse asutusi viivitamatult jätkama oma katkestatud tegevust Ajutise Valitsuse volinike poolt kohtadel antavate suuniste järgi. Vahepeal tegutsenud ametiasutustelt ja isikutelt tuli asjaajamine üle võtta.

23. aprillil 1919. a – ajal, mil kestis Vabadussõda¹⁰ – kutsuti kokku Asutav Kogu, mille põhiülesandeks oli põhiseaduse väljatöötamine ja vastuvõtmine. 4. juunil s.a võttis Asutav Kogu vastu Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra.¹¹ Selles õigusaktis nimetati Eesti Vabariigi territooriumi määramise kontekstis teatud kohaliku omavalitsuse üksusi (§ 2); sätestati, et neis kohtades, kus elanike enamuse moodustab mitte eesti, vaid kohalik vähemusrahvus (sakslased, venelased, rootslased, lätlased), võib kohaliku omavalitsuse asutuste asjaajamise keeleks olla selle vähemusrahvuse keel, kusjuures igaühel on õigus neis asutustes riigikeelt tarvitada. Samas pidid vähemusrahvuste keelt tarvitavad kohaliku omavalitsuse asutused asjaajamises riiklike asutustega ja riigikeelsete kohaliku omavalitsuse asutustega tarvitama riigikeelt (§ 3). 19. mail 1919. a võttis Asutav Kogu vastu erikomisjonis valminud Eesti Asutava Kogu seletuse Eesti riiklikust iseseisvusest ja rippumatuses¹², milles kohalikkude omavalitsust mainiti vaid ajalooliselt ülevaadet sisaldavas osas Vene Ajutise Valitsuse poolt Eesti rahva suhtes teostatud vaenuliku keelepoliitika kontekstis.¹³

1.2 Kohalik omavalitsus Eesti Vabariigi 1920. a, 1933. a ja 1938. a põhiseadustes

1920. a Eesti Vabariigi põhiseadus pühendas kohalikele omavalitsusele eraldi (VII) peatüki („Omavalitsusest”), mis koosnes kolmest paragrahvist (§-d 75–77).¹⁴ Põhiseaduse teksti koostamisel Asutavas Kogus tekkis eelnõu § 75 ümber elav diskussioon. Nimelt oli see sõnastatud järgmiselt: „Kohalike huvide ja tarviduste eest hoolitsevad omavalitsused. Samade kaudu teostab valitsemist kohapeal riigivõim nii palju, kui seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi.”

Seega rõhutati, et:

- 1) omavalitsus on kohalik valitsus;
- 2) tunnistades omavalitsuse kohalikuks valitsuseks, ei tee põhiseadus põhimõttelist vahet omavalitsuse ja riigi valitsemise ülesannete vahel;
- 3) omavalitsus on kutsutud teostama valitsemise ülesandeid mitte üksikute eriseaduste alusel, vaid seetõttu, et ta on kohalik valitsus – see asutus, kelle võimkonda kuuluvad valitsemise ülesanded kohal;
- 4) omavalitsustele on kindlustatud iseseisvus nende võimkonda kuuluvate asjade otsustamisel – nad on vabastatud keskvalitsuse eestkoste alt.¹⁵

Kokkuvõtlikult võib asuda seisukohale, et kohalik omavalitsus tunnistati riigihalduseks. Paragrahv 76 sätestas, et omavalitsusüksuste esinduskogud valitakse üleüldisel, ühetaolisel, otsekohasel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtete alusel. Paragrahv 77 kohaselt oli omavalitsusüksustel õigus oma ülesannete täitmiseks maksusid võtta ja koormatusi peale panna seaduses kindlaks määratud piirides ja

korras. Seega kindlustas põhiseadus kohalikele omavalitsusele maksustamise autonoomia. 1920. a põhiseaduses puudus säte omavalitsusliitude kohta.

1933. a. 14.–16. oktoobril toimunud rahvahääletusel võeti vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus.¹⁶ Sellele eelnes erinevate rühmituste vaheline võitlus, mille üks teravikke oli suunatud teise tasandi kohalike omavalitsuste vastu. Teatud erakonnad ja rühmitused algatasid jõulisi rünnakuid nende struktuuride vastu, kusjuures ei eristatud asutusi kui institutsioone ja neid juhtivaid isikuid. Nii oli maaomavalitsuste kaotamine üheks vabadussõdalaste loosungiks.

Põhiseaduse § 75 muudetigi ja selle uus redaktsioon sätestas: „Linna, alevi ja valla omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivanem, kuivõrd seaduses ei ole selleks loodud eriasutusi.” Seega võeti maa(-konna) omavalitsustelt nende eksistentsi õiguslik alus.¹⁷ Maakondade ajutise valitsemise seadusega maaomavalitsused kaotatigi ning üleminekuajaks jäeti püsima ajutised maavalitsused kui Kohtu- ja Siseministeeriumile alluvad (§ 7) riiklikud kohaorganid seniste maaomavalitsuste ülesannete ja õigustega (§ 4) ning nende koosseisus (§ 2). Maavolikogude õigused ja kohustused läksid üle ajutistele maavalitsustele, kui maakondade ajutise valitsemise seadusest ei tulenenud teisiti (§ 5). Samas sisaldas põhiseaduse § 75 uus redaktsioon valdade, alevite ja linnade õigussubjektsuse tagatise. Muudeti ka põhiseaduse § 76, mille uus redaktsioon kehtestas: „Omavalitsusüksuste esitusekogud valitakse üldisel, ühetaolisel, otsekohesel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtete alusel, kuid nõnda, et valijail oleks võimalus valida üksikuid isikuid.” Lauseosa alates sõnast „kuid” lisati analoogina Riigikogu valimistele (PS § 36) ja see tulenes isikuvalimise printsiibi esile kerkimisest. Paragrahv 77 jäi kehtima senises redaktsioonis.

1. jaanuaril 1938. a jõustus Rahvuskogu poolt vastu võetud ja riigivanema poolt välja kuulutatud Eesti Vabariigi uus põhiseadus.¹⁸ Selles oli omavalitsustele pühendatud eraldi 12. peatükk, mille 1. jagu (§-d 122-125) reguleeris kohalike omavalitsusi ja 2. jagu kutsealaseid omavalitsusi. Kuna põhiseaduse § 1 sätestas, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu vabariik, kus rahvas on kõrgeima riigivõimu kandja, siis tähendas see rahva suveräänsuse ja rahvavalitsusliku riigikorra põhimõtte rõhutamist ning eeldust, et kohalikele omavalitsusele on antud võrdlemisi laialdatuslikud võimupiirid ja rahval on kaasarääkimise õigus kohaliku omavalitsuse organite moodustamiseks.¹⁹ Sissejuhatav norm – § 122 – sätestas, et kohaliku valitsemisala korraldamine ja kohalikkude elualade arendamine toimub seaduse alusel kohalikkude omavalitsuste kaudu. Kohaliku valitsemisala korraldamise all mõisteti nii korraldamise funktsiooni kui ka tegelike valitsemisülesannete täitmist ja teostamist. Korraldamise mõiste ühendas endas nii esinduskogu kui ka täidesaatva organi tegevust ja ülesandeid.²⁰ Rahvuskogu asus pärast tõsiseid vaidlusi seisukohale, et kohaliku omavalitsuse liike pole põhiseaduses otstarbekas loendada, kuna teatud omavalitsusliigid võivad peatselt kaduda ja siis tuleks muuta põhiseadust. Oluliseks erinevuseks, võrreldes 1920. a ja 1933. a põhiseadustega, oli sealt endise § 75 viimase osalause „... kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi” välja jätmine. Eelnimetatud osalausele oli antud väga erinevaid tõlgendusi. Sõnaühend „seaduse alusel” tähendas kohaliku omavalitsuse tegevuse allutamist seaduse reservatsioonile. Põhiseaduse § 123 sätestas: „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 omavalitsuse korraldus ja nende esinduskogude kujundamise alused määratakse seadusega. Seaduse alusel võidakse korraldada omavalitsuste liite ja omavalitsuste ühisautisi.”

Kui 1920. a ja 1933. a põhiseadused sätestasid, et valimised peavad toimuma proportsionaalsuse põhimõtte alusel (1933. a põhiseadus rõhutas seejuures isikuvalimise põhimõtet), siis 1938. a põhiseaduse koostajad leidsid proportsionaalsuse põhimõttel rajanevad valimised olevat end diskrediteerinud ja majoritaarsed valimised on raskesti teostatavad. Seetõttu jäeti kohaliku omavalitsuse volikogude valimise viis seadusandja lahendada. Uueks momendiks oli kogukonnakodaniku põhimõtte rakendamine volikogude valimistel. Selle eesmärk oli tagada kohaliku omavalitsuse organite moodustamiseks kindel ja stabiilne alus kohaliku kogukonna liikmete näol. Rahvuskogu pidas vajalikuks teise astme kohaliku omavalitsuse olemasolu ja tagas sellele põhiseaduse kaitse, kuid jättis seadusandjale vaba võimaluse määrata selle organisatsioon, organite korraldus ja ülesanded. Kindlasti viis maakonna kui teise astme omavalitsuse sätestamisele põhiseaduses asjaolu, et tegelik olukord näitas varem kadumisele määratud maaomavalitsuste õigusjärglaste – ajutiste maavalitsuste vajalikkust. Nendeta ei saadud teostada peaaegu ühtegi üleriigilise ulatusega aktsiooni. Kuna teise astme omavalitsusel pidi põhiseaduse kohaselt olema esinduskogu, siis rõhutas põhiseadus sellega, et maaomavalitsusel peab olema ka omavalitsuslik struktuur. Uudseks momendiks oli võimalus seaduse alusel luua kohalike omavalitsuste liite ja ühisautusi. Kohalike omava-

litsuste ühisasutuste all mõisteti omavalitsuste sihtühendusi, mis moodustati vabatahtlikult või sundkorras teatud kindla ühise eesmärgi saavutamiseks või töö teostamiseks. Kohalike omavalitsuste liitude all mõisteti vabatahtlikke omavalitsusliite, mis juba ka eksisteerisid.

Põhiseaduse §124 sätestas: „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 koormatise.” Määrusandlusõigus ja maksustamis- ning koormatiste kehtestamise õigus olid kohaliku omavalitsuse jaoks väga olulised võimuinstrumentid. Määrusandlusõigus vabastas ühelt poolt seadusandja kohalike küsimustega üksikasjaliku tegelemise vajadusest ja teiselt poolt tagas kohalikele omavalitsusele selle autonoomia. Stabiilsete tulude olemasolu, milles maksudel on määrav roll, võimaldas aga kohalikul omavalitsusel sisuliselt oma funktsioone täita. Põhiseaduse §125 kohaselt määrati kohalike omavalitsuste lähem korraldus ja järelevalve nende üle seadusega. Seega oli kohaliku omavalitsuse organisatsiooniline võim ja järelevalve samuti allutatud seadusereservatsioonile. Tervikuna võib 1938. a põhiseaduse regulatsiooni kohaliku omavalitsuse osas pidada varasemate põhiseadustega võrreldes läbimõeldumaks ja süsteemsemaks ning vastavad sätted ei olnud iseenesest vastuolus demokraatia printsiibiga.

Kui vaadelda, millisele kontseptsioonile rajati sõjaeelse Eesti Vabariigi kolmes põhiseaduses kohaliku omavalitsuse õiguslik regulatsioon, siis oli selleks kohaliku omavalitsuse riiklik teooria. See teooria on umbes pool sajandit pärast Suurt Prantsuse revolutsiooni välja kasvanud saksa klassikalise filosoofia, õiguse ajaloolise koolkonna ja saksa liberalismi poliitilise doktriini põhimõtetest. Teooria põhilised lähtekohad töötasid 19. sajandil välja saksa teadlased L. von Stein ja R. Gneist.²¹

Selle teooria kohaselt on omavalitsus üheks kohaliku riigihalduse korraldamise vormiks. Kõik kohaliku omavalitsuse volitused on antud riigi poolt ja nende allikaks on riigivõim. Kuid erinevalt riiklikust keskhaldustest teostatakse kohalikkude omavalitsust mitte valitsusametnike poolt, vaid kohalike elanike abil, kes on huvitatud kohaliku halduse tulemustest. Seepärast ei saa väita, et kohalikel küsimustel, mida iseseisvalt otsustavad kohaliku omavalitsuse organid, oleks teistsugune iseloom kui riiklikel küsimustel. Teatud riigihalduse ülesannete andmine kohalike omavalitsuste pädevusse on omavalitsuse riikliku teooria seisukohalt tingitud vajadusest kindlustada kohalikul tasandil antud küsimuste senisest tõhusam otsustamine. L. von Stein kui selle teooria juriidilise suuna esindaja nägi kohaliku omavalitsuse organite iseseisvuse aluseid selles, et need ei ole vahetult riigorganid, vaid kohaliku ühiskonna („seltskonna“) organid, kellele riik paneb riigihalduse teatud ülesannete teostamise. L. Stein oli seisukohal, et kohaliku omavalitsuse spetsiifika seisneb selles, et omavalitsuslikud territoriaalsed kollektiivid on erilised õigussubjektid, erilised juriidilised isikud, kes astuvad riigiga õigussuhetesse. Just see asjaolu eristab kohaliku omavalitsuse organeid riigorganitest, kes tegutsevad riigi nimel ja huvides ning ei oma mingeid muid, riiklikest huvidest erinevaid huve. Seetõttu pole riigi ja tema organite vahel mõeldav õigussuhete olemasolu.²²

Tsaari-Venemaal domineeris kohaliku omavalitsuse mõtte alal omavalitsuse ühiskondlik (ühiskondlik-majanduslik) teooria. See on ka mõistetav, arvestades asjaolu, et kohalikus kogukonnas nähti demokraatlikku vastukaalu riigi bürokraatlikule keskvoimule.²³ Tegelik olukord kujunes selliseks, et kubermangu- ja maakonnaasutused rajanesid peamiselt riikliku omavalitsuse, vallad aga kogukondliku omavalitsuse teoorial. Vene Ajutise Valitsuse lühikest perioodi tähistab üleminek omavalitsuse riiklikule teooriale, millele rajati ka 1917. a antud määrused Eestimaa kubermangu administratiivse valitsemise ja kohaliku omavalitsuse ajutise korraldamise kohta Eesti-, Liivi- ja Kuramaal.²⁴ Sellest teooriast juhitud ka kohaliku omavalitsuse kujundamisel Eesti Vabariigi põhikorra raames kuni 1940. aastani. Eesti poliitikud ja õigusteadlased tundsid hästi nii Lääne kui ka Ida teoreetilist pärandit. Mitmed neist (J. Uluots, N. Maim, O. Strandman, A.-T. Kliimann jt.) toetasid riikliku omavalitsuse teooriat, olles varem lugupidavalt suhtunud kogukondlikku omavalitsusse.²⁵

1.3 Haldusreform ja omavalitsuste tegevuse uus õiguslik regulatsioon

Kohalike omavalitsuste reformi, sealhulgas valdade ümberkujundamise üle toimusid pikema aja vältel tulised diskussioonid. Juba 1920. a Asutava Kogu päevil²⁶ esitas omavalitsuskomisjon Eesti omavalitsuse seaduse eelnõu Asutavale Kogule. Valla keskmiseks suuruseks soovitati võtta 2000 elanikku. 1922. a esitas Vabariigi Valitsus Riigikogule uue vallaseaduse projekti, milles valla minimaalseks suuruseks oli arvestatud 2500 elanikku.²⁷ Seegi algatus jäi Riigikogus seisma. Sama saatus tabas ka Kohtu- ja Siseministeriumi poolt 1930. a koostatud projekti, kus normaalse valla suurusena nähti ette vähemalt 2000 elanikku.²⁸

Hiljemgi kaaluti erinevates valitsusasutustes valdade ümberkujundamist ja arutati seda küsimust Maaomavalitsuste Liidus ning maaomavalitsustegelaste kongressil (1933), kuid erinevatel põhjustel konkreetse lahenduseni ikka ei jõutud. Küsimus aktualiseerus uuesti 1935. a mais, mil eriteadlased Siseministeeriumi ülesandel asusid valdade territoriaalse ümberkorraldamise kava koostamisele. Kava valmis 1. novembriks 1935. a ja pärast arutelusid maavalitsustes ning nõupidamisi Siseministeeriumis oli see 1935. a detsembris informatsiooni korras läbivaatamisel Vabariigi Valitsuses, kes kiitis selle heaks. Siis jäi kava ajutiselt seisma, kuid ministeerium jätkas selle viimistlemist.

7. aprillil 1937. a andis Riigivanem dekreedina Vallaseaduse (edaspidi: VS), mille § 3 sätestas: „Valdade piiride määramisel ja muutmisel peetakse silmas:

- 1) et valla maa-ala oleks tervikuna kokkukuuluv;
- 2) et tervikuna kokkukuuluvat, tihedalt asustatud maa-ala ei tükeldataks kahe või mitme valla piiresse;
- 3) et valla elanike arv oleks selline, mis võimaldab vallaomavalitsusel edukalt areneda ja korralikult täita temale pandud ülesandeid.”

Valda määratleti kui maakonna halduslikku alljaotist (§ 1). Seadus sätestas, et valdade asutamise, kaotamise, liitmise ning valdade piiride muutmise küsimused otsustab Vabariigi Valitsus Siseministri ettepanekul (§ 2). Valla elanikeks tunnistas seadus kõik valla piires elavad isikud, valla kodanikuks aga Eesti Vabariigi kodaniku, kes on vähemalt 18 aastat vana ja omab valla piires 2 aasta kestel püsivat elukohta või töökohta, kui ta vallavalitsuse sellekohasel teadaandel ei ole avaldanud soovi edasi jääda oma endise püsiva elukoha või töökohta omavalitsuse kodanikuks (§ 7 lg-d 1 ja 2).

8. aprillil 1938. a andis Riigihoidja dekreedina Valdade piiride ühekordse korraldamise seaduse, mis sätestas, et Vabariigi Presidendi otsusega võetakse ette valdade piiride üldine ühekordne korraldamine. Vabariigi Presidendi otsusega võis muuta olemasolevate valdade piire, liita ning kaotada olemasolevaid valdu ning asutada uusi valdu. Antud seaduse alusel valdade piiride korraldamisel kuulusid kohaldamisele VS vastavad eeskirjad (§-d 4–6). Vabariigi Presidendi 7. oktoobri 1938. a otsusega määrati valdadele uued piirid alates 1. aprillist 1939. Senise 365 valla asemel loodi 248 uut valda, kusjuures piirid jäeti muutmata vaid 20 vallal. Nende 20 valla hulgas oli aga 11 valda, millel muudeti nimed. Seega jäi ainult 9 valda nii piiride kui ka nime suhtes endisteks.

Alla 2000 elanikuga valdu jäi Eestisse pärast reformi vaid 19 ja see oli tingitud nende erilistest geograafilistest tingimustest. 191 valda 248st oli 2000–4000 elanikuga, 4001–5000 elanikuga oli 26 valda, 5001–7000 elanikuga oli 9 valda ja 7001–9000 elanikuga 3 valda.²⁹ Linnad kui kohaliku omavalitsuse üksused tegutsesid õiguslikus mõttes lisaks põhiseadusele eelkõige Vene 1892. a Linnaseaduse alusel³⁰, mida nii Vene riigivõimu Eestis toimimise perioodil kui ka Eesti iseseisvuse ajal vastavalt vajadusele muudeti. 1926. a, 1936. a ja seoses Linnaseaduse (LS) kehtestamisega 1938. a, muudeti vastavalt 5, 1 ja 15 alevit linnadeks. Lisaks eeltoodud muudatustega alevist linnaks kujundatud kohaliku omavalitsuse üksustele eksisteerisid Eestis järgmised linnad: Tallinn kui riigi pealinn, Haapsalu, Kuressaare, Narva, Paide, Paldiski, Petseri, Pärnu, Rakvere, Tartu, Valga, Viljandi, Võru.

1922. a oli Eestis elukoha järgi linna- ja alevielanikke 29,0%, 1932. a 32,7%. Eesti oli seega võrdlemisi nõrgalt linnastunud.

19. aprillil 1938. a andis Riigihoidja dekreedina Linnaseaduse (LS). See väga mahukas (394 paragrahvi) õigusakt loetles 33 vabariigi linna (§ 1) ja nimetas Tallinna vabariigi pealinnana (§ 2). Seaduse kohaselt toimus asulate nimetamine linnadeks Vabariigi Presidendi otsusega, linna administratiivpiiride määramine ja muutmine aga Vabariigi Valitsuse otsusega. Asula linnaks nimetamise ja linna administratiivpiiride määramise ning muutmise ettepaneku esitas Siseminister, olles ära kuulunud omavalitsuste volikogude arvamused (§ 3). Linnad klassifitseeriti pealinnaks ning esimese, teise ja kolmanda astme linnadeks. Esimese astme linnadeks loeti linna elanike arvuga üle 50 000, teise astme linnadeks – linna elanike arvuga 10 000 kuni 50 000 ja kolmanda astme linnadeks – linna elanike arvuga alla 10 000 (§ 6 lg. 1). Kolmanda astme linnad olid maakonnalinnad ja maakonnalinnade hulka mittekuuluvad linnad (§ 81). Maakonnas asuvad linnad, välja arvatud pealinn ja esimese astme linnad, arvati maakonna piiresse (Maakonnaseaduse § 1 lg. 2). Linnade liigitamine elanike arvu järgi esimese, teise ja kolmanda astme linnadeks, samuti nende üleviimine ühest liigist teise toimus Vabariigi Presidendi otsusega (§ 6 lg. 2). Isikute linnaelanike ja kodanikena käsitlemise alused olid analoogsed vallaelanike ja kodanikega.³¹ Et saada ülevaade linnade kuulumisest vastavasse astmesse, olgu toodud alljärgnevalt linnad nende suuruse järjekorras (1938. a)³²:

Tartu – 60424 elanikku, Narva (koos Narva-Jõesuuga) – 24 178 elanikku, Pärnu – 21 406 elanikku, Nõmme – 19 719 elanikku, Viljandi – 12 803 elanikku, Valga – 10 459 elanikku, Rakvere – 10 176 elanikku, Võru – 6456 elanikku, Kuressaare – 4841 elanikku, Petseri – 4821 elanikku, Haapsalu – 4775 elanikku, Tapa – 3820 elanikku, Paide – 3444 elanikku, Türi – 3266 elanikku, Tõrva – 3053 elanikku, Põltsamaa – 2916 elanikku, Mustvee – 2841 elanikku, Mõisaküla – 2228 elanikku, Otepää – 2125 elanikku, Jõhvi – 2043 elanikku, Kunda – 1863 elanikku, Sindi – 1854 elanikku, Elva – 1746 elanikku, Kallaste – 1605 elanikku, Antsla – 1558 elanikku, Kärdla – 1454 elanikku, Kilingi-Nõmme – 1445 elanikku, Jõgeva – 1144 elanikku, Suure-Jaani – 1031 elanikku, Keila – 969 elanikku, Mustla – 943 elanikku, Paldiski – 715 elanikku.³³

Maakonnad on Eesti ajaloos eksisteerinud väga pika ajavahemiku jooksul. Territoriaalsest aspektist vaadatuna algas nende, samuti külakondade ja kihelkondade kui suuremate territoriaalsete ühenduste kujunemine juba keskmisel rauaajal. Demokraatliku kohaliku omavalitsuse üksustena kaasaegses mõttes on nende ajalugu tunduvalt lühem ja saab alguse 1917. a Vene revolutsioonist. Aastast 1917 tegutsesid maakonnad Eestis endiste kreiside asemel. Nende näol oli tegu teise tasandi kohaliku omavalitsusega. Vene Ajutise Valitsuse poolt 30. märtsil 1917. a antud Eestimaa kubermangu administratiivse valitsemise ja kohaliku omavalitsuse ajutise korraldamise määrusega arvati Narva linn Eestimaa kubermangu.

II Kohaliku omavalitsuse pädevus

Kohalik omavalitsus kui haldusfunktsiooni teostav avalik-õiguslik territoriaalkorporatsioon tegutseb seaduste alusel. Seadusereservatsiooni nägi kohaliku omavalitsuse puhul *expressis verbis* ette küll üksnes 1938. a põhiseadus, kuid see põhimõte sisaldus ka 1920. a ja 1933. a põhiseaduses (§3). Kohalik omavalitsus Eesti Vabariigis ei tekkinud tühjalt kohalt. Arvestades asjaolu, et Eesti riigi territoorium kuulus varem Vene riigi koosseisu (nii selle monarhistliku kui ka vabariikliku valitsemisvormi ajastul), on loomulik, et ka iseseisvununa tuli teatud perioodi kestel rakendada varem kehtinud õigusakte. Seejuures kohaldati viimaseid niivõrd, kui võrd need polnud vastuolus põhiseaduse ja uute, iseseisvusperioodil kehtestatud seadustega (*lex posterior derogat prior*).

Olukord kohaliku omavalitsuse pädevuse osas oli nii objektiivsetel kui ka subjektiivsetel põhjustel kuni 1930ndate aastate lõpus kehtestatud VS, LS ja MKS jõustumiseni üsna komplitseeritud. Kohaliku omavalitsuse juriidiline regulatsioon sisaldas väga arvukates erinevatesse ajaloetappidesse kuuluva-tes õigusaktides, mis tekitas normide kohaldamisel mitmesuguseid raskusi. Erinevatel põhjustel luhtusid ka katsed tervikliku kohaliku omavalitsuse seaduse kehtestamiseks, mis oleks olukorda parendanud. On tähelepanuväärne, et Vene riigi õigusaktide kogumikke Eestis nappis ja sageli polnud kohalikel omavalit-sustel õigupoolest endilgi nende tegevust reguleerivatest seadustest täit ülevaadet. Kohaliku omavalitsuse pädevust saab iseloomustada võimualade abil (territoriaalvõim; organisatsiooniline võim; finantsvõim; planeerimisvõim; kooperasiivõim; üldaktidega elu korraldamise võim; informatsiooni- ja statistika-võim). Siinkohal pole võimalik anda esimesel iseseisvusperioodil toimunud Eesti kohaliku omavalitsuse võimualade kuigivõrd põhjalikku käsitlust. Seepärast keskendume eelkõige 1937.–1938. a kolmele erinevat kohaliku omavalitsuse liiki reguleerivale seadusele, jätmata siiski täiesti kõrvale ka varasemal perioodil kehtinud õiguslikku regulatsiooni. Üldise tendentsina võib esile tuua ka tänapäeva kohaliku omavalitsuse jaoks eksisteerivat probleemi – riik delegeerib kohaliku omavalitsuse organitele üha uute ülesannete täit-mise, tagamata seejuures piisavalt nende täitmiseks vajalikke finantsvahendeid, ja püüab võimu erinevate ettekäänete all tsentraliseerida.

Tänapäevase arusaamaga kohaliku omavalitsuse olemusest pole omavalitsusteenistujate tolaegne riiklikule keskhaldusele allutatud enam ühildatav. Vallavanema ja ta abid kinnitas ametisse siseminister. Linnapea pealinnas määras ametisse Vabariigi President, esimese astme linnades Vabariigi Valitsus sise-ministri ettepanekul, teise astme linnades valis linnavolikogu, kuid ta kuulus siseministri kinnitamisele. Maakonnalinnade hulka kuuluvais kolmanda astme linnades valis volikogu linnapea ja mittekuuluvais linnades linnavanema. Lisaks nendele valiti abilinnapea ja abilinnavanem. Nii kolmanda astme linna lin-napea, linnavanem, abilinnapea kui ka abilinnavanem kuulusid siseministri kinnitamisele. Linnanõunike (s.o linnavalitsuse liikmete) arvu määras linnavolikogu ja kinnitas siseminister. Linnanõunikud pealinnas, esimese ja teise astme linnades valis linnapea ettepanekul ametisse küll linnavolikogu, kuid nad kuulusid samuti kinnitamisele siseministri poolt. Maavanema määras ametisse Vabariigi President ja ta allus otseselt siseministrile. Maavanemale abiks nimetas Vabariigi Valitsus maanõunike hulgast maavolikogu kestuse

ajaks abimaavanema. Maanõunike arvu määras enne maanõunike valimisi siseminister (1–2 maanõunikku) ja nad küll valiti ametisse maavanema ettepanekul, kuid kuulusid siseministri poolt kinnitamisele. Vallasekretärid kinnitas ametisse määramata ajaks siseminister vallavanema poolt maavanema kaudu esitatud kandidaatide hulgast, tema abi aga maavanem. Linnasekretäri ja tema abi kandidatuuri esitas kinnitamiseks linnapea või linnanvanem.

Maavalitsuse sekretäri kinnitas siseminister ametisse määramata ajaks maavanema ettepanekul.³⁴ Vallaomavalitsuse muud nimetatavad teenijad palgati määramatuks või kindlaksmääratud tähtjaks ametisse vallavanema otsusel, kui seadus ei näinud ette teistsugust korda.³⁵ Sama põhimõtte kehtis ka linna- ja maaomavalitsuse muude nimetatavate ametnike ja teenijate suhtes, kusjuures neid nimetas vastavalt linnapea, linnanvanem või maavanem.³⁶

Tervikuna võib kohaliku omavalitsuse organisatsioonilise võimu kohta märkida, et omavalitsusametnike poliitiline juhtimistasand (valla-, linna- ja maakonnavalitsus) oli VS, LS ja MKSiga järgalt tsentraliseeritud, muud omavalitsusteenistujad aga komplekteeris täidesaatva organi juht, kusjuures seadus määratles neile esitatavad nõuded.

Üheks kõige olulisemaks kohaliku omavalitsuse võimuvaldkonnaks on tema iseseisev eelarve ja kohalike maksude ning koormiste kehtestamise õigus. Kõrvuti kohalike maksudega laekus kohalikele omavalitsusele rahalisi vahendeid ka muudest allikatest (riiklikud maksud jm). Maksuseadusandlust (nagu seadusandlust tervikuna) iseloomustas mitmete Vene ajast pärinevate õigusaktide pikaajaline edasi kehtimine (koos hilisemate muudatustega). Eraldi kohalike maksude seaduse vastuvõtmise vajadusest räägiti pikka aega, kuid tulemusteta. Loomulikult pärssis selline olukord ka normaalse maksupoliitika teostamist kohalikul tasandil. Omavalitsustegelaste endi hinnangul olid 1920ndate aastate alguses vallaomavalitsuste sissetulekud umbes 30% väiksemad, kui enne Esimest maailmasõda. Kui linnaomavalitsuste finantsolukorda võis veel enam-vähem rahuldavaks lugeda, siis teistsugune oli see valla- ja maaomavalitsuste puhul. Kohalikud eelarved olid lahutatud riigieelarvest (eelarve iseseisvus). Kohaliku omavalitsuse eelarveaasta algas 1. aprillil ja lõppes järgmise kalendriaasta 31. märtsil.

Kohaliku omavalitsuse pädevusse kuulus hoolitsemine kohalike elanike toitlustamise ja korteriolude eest, nende kütteainetega varustamise korraldamine ja töövahetalitus; kohalike teede, sildade, truupide, kraavide, parvede jms korraldamine ja arendamine; posti, telegraafi ja telefoni korraldamisele kaasa aitamine; tule- ja looduslike õnnetuste vastu võitlemise korraldamine ning hoolitsemine varade õnnetuste vastu kindlustamise edendamise eest; rahvahariduse eest hoolitsemine, õppe- ja kasvatusasutuste asutamine, hoolitsemine koolimajade ehitamise ning õppe- ja kasvatusasutuste maaga ja sisseseadete varustamise eest, koolide ülalpidamises osalemine; hoolitsemine rahvaraamatukogude ja muude haridus- ning kultuuriasutuste ellukutumise eest; üldkasutatavate hoonete ja ehitiste ehitamine; hoolitsemine rahvatervishoiu ja arstiabi andmise eest, sh võitlus nakkushaiguste ja laste suremuse vastu ning suvitus- ja ravituskohtade tervishoiu ja heakorra eest; avalike matmispaikade, krematooriumide ja lahkamiskambrite asutamine ning nende tervishoiualane järelevalve; elanike kõlbelse taseme tõstmise eest hoolitsemine; hoolekande korraldamine; loomataudide vastases võitluses osalemine; põllumajanduse, kaubanduse ja tööstuse arendamise eest hoolitsemine; põldude, metsade ja aedade kaitse korraldamine kahjurite vastu ning abinõude tarvitusele võtmine maakuivenduse ning -niisutuse ja metsakasvatuse arendamiseks; elanikele juriidilise abi korraldamine; alevike ja asulate heakorra eest hoolitsemine, sh tänavate, avalike väljakute, parkide ja aedade jm üldiseks kasutamiseks määratud paikade korraldamine, nende valgustamise eest hoolitsemine ja neis liiklemise korraldamine; avaliku korra ja julgeoleku eest hoolitsemine; kaevude ja vesivarustusseadmete ehitamine ja korra määramine puhtaveeseadmete võrguga ühinemiseks; kanalisatsioonide ehitamine; trammide, autobussiliinide jt asutamine; elektri- ja gaasijaamade jm valgustus- ja jõuallikate asutamine; puhtuse eest hoolitsemine kohaliku omavalitsuse üksuses; supelasutuste, pesumajade, desinfektsiooni- ja utilisatsiooniasutuste jm sanitaarasutuste asutamine, tolmu ja suitsu vastu võitlemine; loomaarstliku järelevalve korraldamine ja loomade arstimise eest hoolitsemine; avalike tapamajade ja nendega seotud asutuste ja ettevõtete asutamine ning ülalpidamine; elukalliduse vastu võitlemine; toitlustamise eest hoolitsemine, toiduainete jm esmatarbekaupade müügi korraldamine, veskite, leivaküpsetamisasutuste, toiduainete müügikohtade, söögimajade jm toitlustamisasutuste asutamine; tööpuudusevastane võitlus; ajaloolise või arhitektuurilise väärtusega ehitiste, nende varemete ja muististe kaitsmine ja korraldamine; taimelavade ja kasvuhoonete asutamine, puude ja põõsaste istutamine, lille- ning muruplatside asutamine ja muul viisil omavalitsuse välise ilu eest hoolitsemine; kerjamise, prostitutsiooni, liigjoomise ja ulakuse vastu võitlemine jm ülesannete teostamine kohaliku valitsemisala korraldamisel

ning kohalike elualade arendamisel, kui need ülesanded polnud seadusega pandud muudele asutustele või ametnikele.

Kohaliku omavalitsuse pädevusest rääkides ei saa mööda minna tõsiasjast, et kohalik omavalitsus oli omanik, talle kuulus teatud kinnis- ja vallasvara, varalised õigused ja kohustused. Siin realiseerus kohalik omavalitsus eraõiguslikus vormis. Teatavasti võib kohalik omavalitsus oma sotsiaalset ülesannet õigustada üksnes sel teel, et haldab efektiivselt munitsipaalvara, kujundab ja kasutab ratsionaalselt kohalikke finantse. Kohalikud omavalitsused valitsesid oma varasid (nende volikogu poolt antavate juhtnööride järgi) iseseisvalt, kui seadusega ei nähtud ette teisiti. Neil oli õigus omandada ja võõrandada nii kinniskui ka vallasvara, sõlmida lepinguid, asutada ja hallata nii üldkasulikke asutusi kui ka ärilisi ettevõtteid.³⁷ Varasid, mis polnud ette nähtud ärakasutamiseks või jooksvateks kuludeks ega ülesanneteks, eelkõige aga kohaliku omavalitsusele kuuluvaid kinnisvarasid valitseti järgmiste põhimõtete alusel:

1) neid varasid võis võõrandada ainult täie tasu eest; nende eest saadud väärtused arvati vastavatesse erikapitalidesse, mida võis tarvitada uute varade soetamiseks vastavalt siseministri juhtnööridele;

2) nende kasutamisest saadavaid tulusid, kui neid ei liidetud vara juurde, võis tarvitada kohaliku omavalitsuse kulude katmiseks, kusjuures võimaluse korral eraldati teatud protsent varade kustutamiseks;

3) kohaliku omavalitsuse kohustuste jooksvaks täitmiseks ei tohtinud nimetatud varasid kasutada;

4) nimetatud varasid võis kasutada kohustuste erakorraliseks täitmiseks ainult tingimusel, et võetud või vara võõrandamisest saadud summad paigutati tagasi nimetatud varadesse jooksvatest tuludest teatud aja jooksul iga-aastaste osade kaupa. Kui vastav vara oli hangitud laenu abil, võis seda kasutada ka selle laenu erakorraliseks kustutamiseks. Kaaluvatel põhjustel võis maavalitsuse (maakonnaomavalitsuse puhul – Siseministri) loal eeltoodud põhimõtetest teha erandeid.³⁸

Kohaliku omavalitsuse ärilisi ettevõtteid tuli juhtida nii, et nende tulud kataksid vähemalt kõik ettevõtte kulud ühes ettevõttesse mahutatud kapitali intressidega. Selle põhimõtte järgimine polnud kohustuslik ettevõtete osas, mida peeti eeskätt avalikes huvides.³⁹

III Kohaliku omavalitsuse sisestruktuur 1930ndate aastate lõpuks

Kohaliku omavalitsuse kohustuslikuks tunnuseks on ikka olnud demokraatlike valimiste teel moodustatud esinduskogu (volikogu, nõukogu vms) olemasolu. Tänapäeval on see põhimõte sätestatud ka rahvusvahelise õiguse aktides.⁴⁰ Kuna esinduskogu liikmed valitakse demokraatlikel valimistel, on loomulik, et esinduskogu otsustab seaduse alusel kohaliku omavalitsuse ees seisvad põhimõttelist tähtsust omavad kohaliku elu küsimused. Seevastu täidesaatev organ teostab nn jooksvat haldust, valmistades ette esinduskogule otsustamiseks tulevaid küsimusi ja teostades täitev-korraldavat tegevust. Tuleb tõdeda, et Eestis üldriiklikul tasandil toimunud arengud 1920ndate aastate alguse liberaalsest demokraatiast 1930ndate aastate teise poole autokraatiasse ja seal alates 1938. a teatud tagasinihe nn suunatavasse demokraatiasse avaldus ka kohaliku võimu tasandil, sealhulgas kohaliku omavalitsuse organite pädevuse kujundamisel.

Nagu eelpool märgitud, olid kohalikul omavalitsusel järgmised organid: vallaomavalitsusel – vallavolikogu, vallavalitsus ja revisjonikomisjon; linnaomavalitsusel – linnavolikogu, linnapea või linnavanem (linnapead pealinnas nimetati ülelinnapeaks⁴¹, maakonnalinnade hulka mitte kuuluvates linnades oli linnavanem⁴²); maakonnaomavalitsusel – maavolikogu, maavanem, maavalitsus ning valla- ja linnavanemate täiskogu.⁴³ Volikogu kodukorra kehtestas siseminister. Vallavanem, linnapea ja maavanem olid vastavalt valla-, linna- ja maavalitsuse juhiks. Maavanema õiguslik staatus oli vallavanema, linnapea ja -vanema omast erinev. Ta oli ühelt poolt maaomavalitsuse juht, teiselt poolt aga keskvalitsuse esindaja maakonnas ja allus otseselt siseministrile. Tema pädevusse kuulusid paljud vallavanema ja linnapeaga analoogsed küsimused, kuid oli ka mitmeid spetsiifilisi: valla- ja linnavanemate täiskogu kokkukutsumine ja juhatamine; valla- ja linnaomavalitsuste (v.a teise astme ja maakonnalinnad) tegevuse järelevalve teostamine jt ülesanded, mis seaduse või maavalitsuse töökorruga talle olid pandud.⁴⁴ Maavanemal oli õigus panna oma ülesandeid abimaavanemale, v.a ülesanded, mida ta täitis keskvalitsuse esindajana.

Kohaliku omavalitsuse täidesaatevaks organiks oli vastavalt valla-, linna- ja maakonnaomavalitsus. Vallavalitsus koosnes vallavanemast ja ühest või mitmest vallavanema abist; linnavalitsus pealinnas ülelinnapeast ja 3–5 linnanõunikust, nende hulgas abilinnapea; linnavalitsus esimese astme linnades linnapeast ja 3–5 linnanõunikust; linnavalitsus teise astme linnades linnapeast ja 2–3 linnanõunikust; maakondades maavanemast ja maavolikogu poolt valitud 1–2 maanõunikust, samuti valla- ja linnavanemate esindajast.⁴⁵

Vallavanema abide arvu määramise alused kehtestas siseminister valla territooriumi ning elanike arvu alusel.⁴⁶ Ta kinnitas ka linnavolikogu poolt kehtestatud linnanõunike arvu⁴⁷ ja kehtestas maanõunike arvu. Revisjonikomisjoni näol oli tegu internset arvestuskontrolli teostava organiga. Arvestuskontroll seisneb halduse majandusliku tegevuse nii õiguspärasuse kui ka otstarbekuse kontrollimises vastava, haldusorganisatsioonist väljaspool või selle struktuuri kuuluva organi poolt.⁴⁸ Revisjonikomisjoni valis valla- ja linnavolikogu oma volituste kestuse ajaks volinike hulgast valitsuse majandusliku tegevuse ja eelarve täitmise kontrollimiseks vähemalt kolmeliikmelisena. Komisjon võis kaasata asjatundjaid ja anda teatud valdkondade ja küsimuste revideerimise oma üksikuile liikmeile. Maaomavalitsuses revisjonikomisjoni ei eksisteerinud ja tegutses omavalitsuste revident, kelle kinnitas ametisse määramata ajaks siseminister maavanema ettepanekul ja kelle ülesandeks oli mh ka maakonnaomavalitsuse järelevalve alla kuuluvate valla- ja linnaomavalitsuste asjaajamise ja arvepidamise revideerimine.⁴⁹

Valla- ja linnavanemate täiskogu kui maaomavalitsuse organ koosnes maakonna vallavanematest ja kolmanda astme linnade, v.a maakonnalinnad, linnavanematest. Tema pädevusse kuulus: maavolinike valimine; valla- ja linnavanemate esindaja valimine maavalitsusse; maksude ja koormatiste asjus ettepanekute tegemine; kogukondlike koormatiste jaotuskavade, koolivõrgu kavade, teedevõrgu kavade ja kodukaunistamise kavade arutamine; jaoskonna-, tervishoiu- ja veterinaararstide asukohtade asjus seiskoha võtmine ning maavanema poolt arutada antud asjad. Valla- ja linnavanemate täiskogu tuli kokku maavanema kutsel vähemalt kord aastas⁵⁰ maavanema asukoha linnas. Tema juhatajaks oli maavanem ja sekretäri kohustusi täitis maavalitsuse sekretär.⁵¹ Valla- ja linnavanemate täiskogu koosoleku päevakorra määras maavanem, kes selle koostamisel arvestas täiskogus esindatud omavalitsuste soove ja võttis täitmisele Siseministri ettepanekud.

Pealinnas, esimese ja teise astme linnades võis linnavolikogu linnaomavalitsuse ülesannete soodsamaks täitmiseks moodustada linna üksikute osade jaoks linnaomavalitsuse kohalikud organid. Vastav otsus kuulus Vabariigi Valitsuse kinnitamisele Siseministri ettepanekul.⁵² Linnaomavalitsuse kohalike organitena nähti ette linnaosa volikogu, linnaosa valitsus ja linnaosa revisjonikomisjon. Linnaosa volikogu valiti 5 aastaks ja linnaosa volinike arv oli 12–15. Linnaosa valitsus koosnes linnaosa volikogu poolt linnaosa volinike hulgast volikogu volituste kestuse ajaks valitavast linnaosa vanemast ja ta abist. Linnaosa revisjonikomisjon oli kolmeliikmeline ja koosnes linnaosa volinikest, kes valiti volikogu volituste kestuse ajaks.⁵³ Linnaomavalitsuse kohalikud organid tegutsesid kolmanda astme linnades linnavolikogu, linnapea ja linnavanema ning revisjonikomisjoni kohta ettenähtud eeskirjade alusel⁵⁴ ja neile pandavad ülesanded määras siseminister linnavolikogu ettepanekul. Kui linnavolikogus arutati asju, mis puudutasid linnaosa, kus tegutsesid linnaomavalitsuse kohalikud organid, võis linnavolikogu koosolekust sõnaõigusega osa võtta linnaosa vanem.⁵⁵ Linnaomavalitsuse kohalikel organitel lasuvate ülesannete täitmiseks vajalikud krediidid võis anda linnaosa organite käsutusse linnavalitsuse korraldusel pärast seda, kui linnaosa valitsuse poolt koostatud ja linnaosa volikogu poolt vastuvõetud eelarve oli linnavolikogu poolt läbi vaadatud ja siseministri poolt kinnitatud.

IV Kohaliku omavalitsuse ametnikest ja teenijatest

Eestis puudus eraldi omavalitsusteenistujate teenistusseadus. Seda asendasid mitmesugused omavalitsusalased seadused ja kohaliku omavalitsuse esinduskogude vastavad määrused, millel oli omavalitsusteenistujate suhtes samasugune õiguslik jõud, nagu asjaomastel teenistusseadustel riigiteenistujate suhtes.⁵⁶ Taoline olukord, mida võimendas õigusteoreetiliselt nõrk riigiteenistuse seadus⁵⁷, oli ebanormaalne ja tekitas ka õiguslikke komplikatsioone, sh teenistusvaidluste kohtualluvuse määratlemisel. Riigiteenistuse seadus, mis kohaliku omavalitsuse teenistust ei reguleerinud, jaotas riigiteenijad: 1) ametnikud, kes teenivad riigiasutuste koosseisudes ette nähtud ametikohtadel; 2) vabateenijad, kes teenivad riigiasutuste koosseisudes ettenähtud vabateenistuskohtadel või ajutiselt täidavad ametniku kohuseid (§ 1 lg 1).

1924. a kehtestati riigi ja omavalitsuste teenijate pensioniseadus⁵⁸, kus omavalitsusteenistujate lähene mine riigiteenistujatele jätkus. Kohalikud omavalitsused olid teenistusse võtmisel ametnike valikus vabad. Neist endist olenes ühtede või teiste nõuete või tingimuste püstitamine. Kuna 1920. a põhiseadus ametnike kohta erandeid ette ei näinud, tuleb järeldada neil kõigi kodanikega samade õiguste olemasolu. Seejuures ei tohtinud nad nende õiguste kasutamisel sattuda vastuollu endale võetud avalik-õiguslike kohustustega. Kohaliku omavalitsuse ametnikud võisid valimistest osa võtta ja olla valitud. Põhiseaduse § 13 sätestas, et Eestis on vabadus omi mõtteid avaldada sõnas, trükis, kirjas, pildis ja kujutuses. Seda vabadust võib kit-

sendada ainult kõlbluse ja riigi kaitseks. Tsensuuri Eestis ei ole. See õigus laienes ka kohaliku omavalitsuse teenistujatele, kuid oli teataval määral siiski piiratud. Ametikohustuste täitmisel pidid nad järgima neile ülemuse poolt ettekirjutatud juhtnööre. Väljaspool teenistust polnud neil aga keelatud arvustamine kõnes või kirjas, kuid see pidi olema asjalik ning mitte kandma pahatahtliku agitatsiooni ilmet.

1937/38. a. VS, LS ja MKS kohaselt olid kohaliku omavalitsuse teenistuses valla- ja linnasekretärid ning maavalitsuse sekretärid, muud nimetatavad ametnikud ning teenijad.⁵⁹ Vallavalitsuse kantselei koosseisu määramise alused kinnitas siseminister kas üleriigiliselt või maakondade viisi vastavate maavalitsuste ettepanekul.⁶⁰ Linna- ja maakonnaomavalitsuse ametnike ja teenijate koosseisud määras vastavalt linna- ja maavolikogu linna- või maavalitsuse ettepanekul ning kinnitas järelevalveasutus.⁶¹

V Järelevalve kohalike omavalitsuste üle

11. oktoobril 1919 võttis seadusandlik delegatsioon vastu omavalitsuste ajutise järelevalve seaduse. Selle kohaselt kuulus järelevalve linna, maakonna, valla ja alevi omavalitsuste tegevuse seaduslikkuse üle siseministri võimkonda. Linna ja maakonna omavalitsuste üle võis ta järelevalvet teostada isiklikult või oma esindajate kaudu, valla ja alevi omavalitsuste üle maakonnaomavalitsuste kaudu. Järelevalve teostamisel juhitudi kohtuliku kontrolli printsiibist. Järelevalveinstantsid pidid omavalitsuste õigusvastaste aktide tühistamiseks pöörduma halduskohtusse. Maakonna ja linna omavalitsuste tegevuse protestimisel esines kohtutes siseministeeriumi omavalitsuse asjade peavalitsus. Seda õigust kinnitas ka Riigikohus. Valla ja alevi suhtes oli see maakonnaomavalitsuse administratiivosakonna ülesandeks. See osakond valmistas vastavad materjalid maakonnaomavalitsusele seisukohavõtuks ette ning viis tehtavad otsused ka täide. 1926. a. „Maaomavalitsuse” andmetel töötas maakonnaomavalitsuse administratiivosakonna kantseleis 3 ametnikku. Osakonna juhatajaks oli maakonnaomavalitsuse esimees.

Kohtuliku kontrolli põhimõtte rakendamine kindlustas küll kohalike omavalitsuste autonoomiat keskvalduse suhtes, kuid oli ka kohmakas ja aeganõudev.

29. detsembri 1934. a omavalitsustesse puutuvate seaduste muutmise ja täiendamise dekreediga⁶² mindi seniselt kohtuliku kontrolli printsiibilt üle veto- ehk keeluprintsiibi rakendamisele. Selle kohaselt võis riiklikku järelevalvet teostav organ oma keelava aktiga teatud tähtaja jooksul tõkestada omavalitsuse akti formaalset jõustumist. Kui ta seda õigust õigeaegselt ei kasutanud, jõustus omavalitsuse akt. Kohalik omavalitsus võis keeluakti peale kaevata halduskohtusse. Vastavalt administratiiv-kohtu korrale⁶³ teostas vallakogukonna instantside tegevuse halduskohtulikku kontrolli jaoskonnakohtunik, linnakogukonna ja maakonna instantside suhtes ringkonnakohtu. Kõrgeim halduskohtu instants oli Riigikohtu Administratiivosakond.

Tuleb märkida, et kumbki järelevalve teostamise printsiip hõlmas vaid omavalitsuste õigusakte, mis dokumenteerituna esitati järelevalveinstantsile läbivaatamiseks. Faktilise tegevuse kontrollimiseks võisid järelevalveorganid teostada revideerimisi, paiklikke ülevaatusi, nõuda mitmesuguseid aruandeid jne. Seaduserikkumise avastamisel, kui puudusid kuriteo tunnused, määrati tähtaeg nende kõrvaldamiseks. Kuriteo tunnuste ilmnemisel pöördus järelevalveinstants kohtuvõimude poole. Veto- ehk keeluprintsiip sisaldas ka 1937/38. a valla-, linna- ja maakonnaseadustes. Nende kohaselt teostasid riiklikku järelevalvet vallakogukondade tegevuse üle maavanem ja maavalitsus; 3. astme linnakogukondade üle (v.a maakonnalinnad) maavanem ja siseminister; pealinna, 1. ja 2. astme linnade, maakonnalinnade ja maakondade üle siseminister ja siseministeerium. Valitsemise korraldamise seadus määratles täpsemalt, et omavalitsuste korraldamist, juhtimist ja järelevalvet teostab siseministeeriumi struktuuriüksus – Omavalitsuste Talitus. Kõrgeimaks ametnikuks kõigi kohalike omavalitsuste tegevuse üle riikliku järelevalve teostamisel oli siseminister, kes korraldas seda Omavalitsuste Talituse kaudu.

Kohalike omavalitsuste tegevuse riiklik järelevalve oli väga tugev. Seadustes *expressis verbis* ettenähtud juhtudel kontrolliti ka otstarbekuse printsiibi järgimist. Volikogude tegevusest hõlmas see peamiselt määruste andmise ja majandustegevuse (maksude ja koormatiste määramine, põhi- ja lisaelarved ning aruanded, kinnisvarade võõrandamine ning pantimine, lepingute sõlmimine, laenude tegemine jms). Omavalitsuste tegevuse otstarbekuse hindajate ring oli laiem, kui õiguspärasuse kontrolli puhul, kusjuures kontrollitavaid akte ei pööratud täitmisele enne nende kinnitamist vastava instantsi poolt. See toimus reeglina ühe kuu jooksul, arvates akti kättesaamise päevast. Akti kinnitamata jätmise korral võis volikogu edasi kaevata vastavale ministrile, kuid sel alusel kohtusse pöördumise võimalust seadusandlus ette ei näinud.

Riiklikul järelevalvel oli ka poliitiline ning majanduspoliitiline aspekt. Kogukonna või riigi huvides (nende üle otsustas kontrollija) võis Vabariigi Valitsus siseministri ettepanekul laiali saata valla- või linnavolikogu ja kuulutada välja uued valimised. Siseminister omas õigust kõrvaldada kohalike volikogude liikmeid kuni esinduskogu volituste lõpuni, kui ta leidis, et nende tegevus takistab esinduskogu või kogukonna tööd või on kahjulik kogukonna või üldhuvidele. Omavalitsuse maksuraskustesse sattumise korral võis Vabariigi Valitsus siseministri ettepanekul peatada esinduskogu tegevuse, kuni ta leidis olukorra olevat küllaldaselt paranenud. Poliitilise ja majanduspoliitilise kontrolli suhtes puudus kohalikul omavalitsusel kaitsemehhanism.

Riiklikku järelevalvet teostati ka omavalitsusorganite moodustamisel, omavalitsusteenistujate tegevuse üle, arvekontrollina ning kohalikule võimule mitmesuguste eriseadustega omistatud ülesannete teostamisel (teede korrashoid jms). Tervikuna oli kohalike omavalitsuste kaebeõigus 1930ndate aastate teisel poolel mitmel alal piiratud või puudus. Kontrolli alla kuulus mitte üksnes kohaliku võimu tegevuse seaduslikkus, vaid ka otstarbekus ja poliitiline lojaalsus. Positiivseks tuleb lugeda eelkõige sõltumatu halduskohtu rakendamist kesk- ja omahalduse vaheliste õiguslike vaidluste lahendamisel.⁶⁴

VI Poliitikute ja õigusteadlaste diskussioon omavalitsuse üle

I Eesti Õigusteadlaste Päev peeti 19.–20. aprillil 1922. aastal. Seal arutati tsiviilõigust, -protsessi, kriminaalõigust, eraõigust, samuti maksureformi ja omavalitsuste reformi. Näiteks arutati X Õigusteadlaste Päeval 1931. aastal maksureformi kõrval ka omavalitsuste reformi ja Baltimaade õiguste ühtlustamist. Oma referaadis märgib S. Csekey, et „... omavalitsus on rahva enesemääramise õigus halduses, mis tunnustatud riigi poolt. Omavalitsus tähendab demokraatlikult moodustuvat riigihaldust”.⁶⁵

Samas tuuakse välja omavalitsuse rakenduse ja tegevuse puudused: ebakindel võimkonna piiritlemine riigi ja omavalitsuste vahel, seadusandluse sage tungimine omavalitsuste võimkonda jm. Seadustes ei nähtud alati täpselt ette, missugusteks haldusfunktsioonideks omavalitsused õigustatud on, kas ja kuidas riiklikud keskorganid omavalitsusorganitele haldusekirju ja teenistuskäskke anda võivad, kui omavalitsused tegutsevad riigivõimu kohalike täiteorganitena. Suurimaks puuduseks oli aga omavalitsuste poliitiseerimine parteipoliitiliste mõjude tõttu, eriti maaomavalitsustes. Poliitika ja haldus on kaks erinevat asja. Kogu Eesti riiklik olemus kannatas killustava parteivaimu surve all.

Puudusena toodi välja ka omavalitsuse ametnike puudulikku kvalifikatsiooni. Osakondade juhid omavalitsustes polnud asjatundjad, vaid poliitikategelased, kes mängisid miniatuuris ministrite osa. 1924. aasta riigiteenistuse seadus nõudis ainult, et ametnik pidi olema vähemalt algkooli kuueaastasele kursusele vastava haridusega ja vähemalt kakskümmend aastat vana. Omavalitsusametnikele polnud isegi lugemis- ja kirjutamisoskust ette kirjutatud. Puudusena omavalitsuste tegevuses toodi välja puudulikud sisetulekuallikad, seejuures uute kohustustega koormamist vastavate toetusteta ja sisetulekuallikateta.⁶⁶ Rahuolematusega Eesti omavalitsuste tegevusega oli esile kutsunud reformiliikumise ja juba Asutava Kogu ajal võeti J. Jansi kava 18. mail 1929 omavalitsuskomisjoni kolmel lugemisel vastu, sama tegi ka Eesti Maakondade Liidu nõukogu oma istungil 18.–19. detsembril 1922. a. Seaduseelnõu omavalitsuste kohta täiendati 1925. aastal ja 1929. aastal töötati välja seaduseelnõu põhijooned maaomavalitsuste kohta.

Reformiliikumises esines kolm suunda⁶⁷:

1. Tsentralistlik suund nõudis täielikku maaomavalitsuste kaotamist. Nende õigused tuleks anda keskvalduse ametnikele (kohalik politseiprefekt või eraldi nimetatud maakonna esimees), kellele oleks vaja lisada vallaomavalitsuste esindajaist koosnev nõuandev organ.
2. Radikaalse detsentraliseeriva suuna järgi tuleks maaomavalitsuste kõrvaldamisega maavalitsuste õigused jagada valdade ja riigi või selle kohalike ametnike vahel. Siinjuures tuleks riigile usaldada kohal ainult need ülesanded, millega vallad ise toime ei tule. Kogu maakonda puudutavate asjade lahendamiseks tuleks perioodiliselt kokku kutsuda valdade esindajatest koosnev otsustav kogu.
3. Maaomavalitsuste Liidu kavandis sisalduvat suunda nimetati tsentraliseeritud detsentralisatsiooniks. Sellega taheti kõrvaldada riigi- ja omavalitsuse paralleelset tegutsemist kohapeal, st kõrvaldada riigi kohalikud ametiasutused ja anda nende õigused üle valdadele ja maaomavalitsustele.

Õigusteadlaste Päev võttis häälteenamusega vastu resolutsiooni omavalitsuste reformi kohta Eestis⁶⁸: „Ära kuulates S. Csekey referaadi, tunnistas X Õigusteadlaste Päev vajalikuks omavalitsuse reformimise täies ulatuses ja pidas vajalikuks järgmisel Õigusteadlaste Päeval selle reformiga seotud küsimusi üksikasjalikumalt päevakorda võtta:

1. Omavalitsuste reform on maal hädatarvilik otstarbekohasuse ja kulude kokkuhoiu seisukohalt.
2. Vallaomavalitsused tuleb kujundada elujõulisteks ja ajanõuetele vastavateks omavalitsusühikuteks. Maavalitsused kui kulukad vahelülid tuleb likvideerida.
3. Üksikute novellidega omavalitsuse korraldamine ei ole otstarbekohane.
4. Üksikasjaline maa omavalitsusasutiste kavade käsitlemine peaks kuuluma järgmiste Õigusteadlaste Päeva ülesannete hulka.”

Nagu resolutsioonis öeldud, pühendatigi järgmine, XI Õigusteadlaste Päev 1932. aastal peajasjalikult küsimustele, mis puudutasid omavalitsuste ja riigi vahekorda, maaomavalitsuste korraldust ja vallaomavalitsuste korraldust. Kohal olid Riigikohtu esimees K. Parts, Kohtu- ja Siseministeriumi direktor E. Dolf jt. Tervitustelegrammi saatsid riigivanem J. Teemant ning kohtu- ja siseminister A. Anderkopp.

Referaatidega esinesid A.-T. Kliimann („Omavalitsuse ja riigi vahekord”) ⁶⁹, Eugen Madisson („Maaomavalitsuste korraldus”), J. Jans („Vallaomavalitsuste korraldus”). A.-K. Kliimann keskendus omavalitsuse kui juriidilise struktuuri määratlemisele ja teoreetilisele mõistele. Oluliseks omavalitsuse iseloomujooneks nimetas ta demokraatlikkust ja detsentraliseeritust. Ta rõhutas, et omavalitsus ei saa sõltuda tema kohaorganitest ega keskvalitsusest, tegu on põhimõtteliselt sõltumatu administratiivvõimu ühikuga, mille välised kontuurid ja funktsioneerimisviisid määrab kindlaks riigivõim.

E. Madisson püüdis lahti mõtestada põhiseaduse paragrahvi 75. Tema tõlgenduse kohaselt tähendas see, et kohalik valitsus on omavalitsus. Tegu on detsentraliseeritud, mitte aga dekontsentreeritud valitsusega. Samuti lükkas ta ümber päevakorral olnud maakondade kaotamise, kuna pidas sellist kavatsust ennatlikuks. Madisson pakkus välja maaomavalitsuste (maakondade) vähendamise 11-lt 7-le, millega seoses muutunuks ka vabariigi administratiivjaotus. „Põhiseadusest tulenevalt selleks takistusi ei ole, kuna Paragrahv 2 leiduv loend määrab ainult lähemalt vabariigi maa-ala. Maa(konna)omavalitsusele jääks ka edaspidi 2 organit – korraldav ja täidesaatev – volikogu ja maavalitsus. Ümberkorraldatud Volikogu koosseis ei peaks ületama 15 liiget (kehtiv Tartumaal 25, Virumaal 24, Harjumaal 18, Võrumaal 16, Järva-, Lääne-, Saare-, Pärnu-, Viljandi-, Valga- ja Petserimaal 15)” ⁷⁰.

E. Madisson ⁷¹ leidis ka, et volikogu volituste tähtaega tuleks pikendada kolmelt aastalt neljale ja valimised tuleks korralda säärase süsteemi järgi, et valijal oleks suurem vabadus – näiteks juhul, kui valija ei poolda ühtki erakonda, kuid nimekirjas on isikuid, keda ta tahab valida, siis tuleks anda talle võimalus iseseisvalt koostada nimekiri (valimissedel). Madissoni sõnusti: „Sellega vähendataks pahet „erakondlik poliitika”, mis pole soovitatav omavalitsuses kui valitsemisorgan. Maavalitsuse esimehe (maavanema) valimiseks peaks aga läbi viima üheaegselt volikogu valimistega nii, et valija saab märkida sedelile, keda ta tahab näha maavanemana. Samas peaks olema nõutud maavanemalt ja maavalitsuse liikmetelt teatud staaži ja vanust. Kõik see ja veel palju muud vajab eraldi seadust ning lisaks veel järelevalve korraldust.” Lisaks nendele muutustele pakkus ta välja moodustada sihtühinguid.

Nende kavatsuste ellu rakendumisel kaoks vajadus maa(konna)omavalitsuste järele järk-järgult. Selline järjest hoogu võttev rahulolematuse andis põhjust ja vajadust muuta põhiseadust. 1933. aasta 20.–21. aprillil XII Õigusteadlaste Päeval käsitleti ühe päevakorrapunktina põhiseaduse muudatuste eelnõu, mille ettekandjaks oli tollane kohtu- ja siseminister A. Anderkopp. Õigusteadlaste Päeval osales ka riigivanem K. Päts.

Oma ettekandes peatus A. Anderkopp kahel põhimõttel, millest ühe peaks aluseks võtma Põhiseaduse muutmisel ⁷²: Põhja-Ameerika süsteem ja Harilik parlamentarism Euroopas, mis jaguneb puhtparlamentarismiks ja ebaparlamentarismiks (Dr. Robert Redslob, 1918. a).

VII Omavalitsuste koostööst ja liitude likvideerimisest

Põhiseaduse koostamisel toimusid Asutavas Kogus ägedad vaidlused selle üle, kuidas ja kui suurelt määratleda kohalikke omavalitsusi ja nende tegevust. Omavalitsused tundsid, et nende õigused on oluliselt kaitsmata ja iseseisva juhtimise võimalused väga väikesed.

Igäühel eraldi enda eest seista muutus võimatuks, sest omavalitsusi oli palju. Tallinna Linnavalitsuse eestvedamisel ja 13. oktoobril 1919. a tehtud otsusest ⁷³ lähtuvalt kutsuti üles linnasid ning aleveid ühinema. Kutsuti kokku esindajate kongress ja moodustati korraldav komitee, kuhu kuulusid Anton Uesson, Rudolf Paabo, August Thomson, Eduard Türk, Ado Birk, Konstantin Päts ja Johann Aronson. Teadmata põhjustel ei toimunud 13.–15. detsembriks 1919 kavandatud üle-eestimaalist linnade esindajate kongressi.

Kongress toimus 17.–19. jaanuaril 1920. a Tallinnas linnateenijate seltsi saalis Mündi uulits nr 3. Kongressile registreerus 110 saadikut ning päevakorda kinnitati järgmised ettekanded⁷⁴:

- Linnade ja alevite omavalitsusline seisukord (J. Jans)
- Linna- ja alevivalitsuste sisemine korraldus (J. Umbliia)
- Linnade ja alevite rahaasjandus ja majandus (R. Paabo, J. Lepa)
- Linnade ja alevite tegevus hariduse alal (A. Weidermann, N. Kann)
- Linnade ja alevite tegevus tervishoiu alal (K. Konik, M. Püümann)
- Linnade ja alevite tegevus julgeoleku ja hääkorraaitse alal (A. Hellat)
- Linnade ja alevite tegevus töökaitse ning hoolekande alal (A. Palwadre, A. Thomson)
- Linnade ja alevite tegevus varustuse alal (H. Namsing, F. Suit)
- Linnade ja alevite maapoliitika (K. Päts, E. Habermann)
- Linnade Liit (A. Birk).

Kongressil osalejad võtsid vastu pöördumise Vabariigi Valitsuse poole, milles öeldakse⁷⁵:

„Üleriikline linnade kongress tervitab vabariigi valitsust tema vastutusrikkas töös iseseisva Eesti rajamisel ja usub, et riigivalitsuse ja linnade omavalitsuse ühisel jõupingutusel korda läheb kõiki raskusi kõrvaldada, millega linnades ja alevites võidelda tuleb.” Lisaks sellele pöördumisele võeti kongressil vastu veel mitmeid otsuseid, mis puudutasid omavalitsuste tegevusi, ja nende täitmiseks valiti 15-liikmeline Täidesaatev Komitee ning 5-liikmeline juhatus eesotsas A. Uessoniga. Pärast Kongressi hakkas Täidesaatev Komitee organiseerima Linnade Liitu, mille põhikiri võeti vastu Täidesaatva Komitee koosolekul 11. aprillil 1920 ja registreeriti Tallinn-Haapsalu Rahukogus 28. juunil 1920.

19. septembril 1920. a toimus Tallinnas Eesti Linnade Liidu (ELL) asutamiskoosolek, kus valiti ajutine juhatus ning võeti vastu liidu 1920. aasta eelarve. Alalise juhatuse valimiseks ja 1921. aasta eelarve vastuvõtmiseks kutsuti kokku uus koosolek 24. oktoobril 1920. Seekord oli kohal juba seitsme linna esindajad. Koosolekul valiti juhatuse esimeheks Tallinna linnaapea A. Uesson ja asetäitjaks Tallinna linnavolinik A. Kask. Linnade Liidu peamise tegevusala määratles 1920. a põhikiri järgmiselt:

„§ 1 Eesti Linnade ja alevite majandusliste ning kultuuriliste ülesannete võimsamaks täitmiseks nende tegevuse ühtlustamiseks ja ühiste kasude kaitseks asutatakse Eesti Linnade Liit. Märkus: Liidu asutajateks on Tallinn, Tartu, Narva ja Pärnu.”

Liidu juhatus pöördus 1920. aasta lõpul Omavalitsuse Asjade Peavalitsuse juhataja E. Dolfi poole palvega ette valmistada uus linnaseadus. ELL juhatuse 6. novembri 1920. a koosolekul otsustati „tuue linnaseaduse väljatöötamist E. Dolfi kätte anda 30 000 margalise tasu eest”. 17. aprillil 1921. a teatas E. Dolf, et töö hakkab lõpule jõudma.

Liidu Juhatuses 07.10.1921. aasta koosolekul otsustati, et 1922. aasta ülesandeks oleks omavalitsuse seaduse väljatöötamine, eriti aga maksuseaduse ja -süsteemi uuendamine. Andmete kogumiseks ja eelnõu väljatöötamiseks peeti vajalikuks asjatundjate saatmist välismaale.

Nüüd, kus linnadel oli oma liit, otsustasid oma jõud ühendada ka maakonnavalitsused. Esimene katse põhikirja registreerida toimus 13. septembril 1921, kui Harju maakonnavalitsuse esimees Oskar Suursööt, Viru maakonnavalitsuse liige Hans Nurk ja Lääne maakonnavalitsuse esimees Aleksander Saar esitasid Tallinna-Haapsalu Rahukogule registreerimiseks Eesti Maakondade Liidu Põhikirja. Selle põhikirja järgi said liikmeteks olla kõik maakonnavalitsused. Kahjuks otsustas Rahukogu põhikirja mitte registreerida ja tagastas märkusega, et pole lisatud otsuseid koos allkirjadega selle liidu moodustamise kohta. Teisel katsel, 18. mail 1922. a Eesti Maakondade Liidu põhikiri siiski registreeriti Tallinna-Haapsalu Rahukogus.⁷⁶

Segadust tekitas liidu registreerimise ja liidu tegevuse pädevus. Kerkis küsimus, kas Maakondade Liit on avalik-õiguslik või eraõiguslik ja kes peab registreerima liidu põhikirja.

Kõikides Vene Ajutise Valitsuse poolt maksma pandud omavalitsuste seadustes sisaldus norm, mille põhjal oli omavalitsustel lubatud liitudesse koonduda. Nii näiteks ütles linnaseaduse § 2 p 17⁷⁷, et „... linnade omavalitsuste üheks eriliseks ülesandeks on korraldada linna omavalitsuste tegelaste kongresse, sõlmida kokkuleppeid maa-, linna- ja aleviomavalitsustega nende tegevuse ühendamiseks ja kokkukõlastamiseks ning nende vahel liitude asutamiseks eriliste määruste alusel”. Semstvoseaduse paragrahv 3 märkus 2 omalt poolt kinnitas, et „... kubermangu ja kreisi semstvo asutustel on õigus eriliste määruste alusel 2) asutada liitusi...” Vallasemstvo seaduse § 7 kordab jällegi, et „valla omavalitsused võivad oma ülesannete täitmiseks astuda omavahel liitudesse eriliste määruste alusel.” Sama norm sisaldub ka aleviomavalitsuse seaduses (paragrahv 11). Lõpuks kinnitab seda 22. juuni 1917. aasta omavalitsuse ellu-

viimise seaduse paragrahv 5: „Vallasemstvole antakse õigus asutada liitusi... semstvote kohta maksuma pandud üldistel alustel” ja selle seaduse lisa paragrahv 6, mille põhjal oli ajutistele semstvo nõukogudele muuseas antud õigus, käsitledes semstvote kohta maksuma pandud määrusi, asutada omavahel liitused jne. Probleem seisnes selles, et registreerimine rahukogudes juriidilise isiku õiguste saamiseks oli ette nähtud ainult eraõiguslike ühingute ja ühisuste ning nende liitude jaoks.⁷⁸ „Ühingud ja ühisused olid füüsiliste isikute koondused – nad võisid koonduda liitudesse ja need liidud võisid omandada registreerimise teel juriidilise isiku õigused, kuid sel tingimusel, et liituvad ühingud juba ise on registreeritud. Maakonna omavalitsused olid kuni liidu asutamiseni küll olemas, kuid mitte rahukogude registreerimisotsuste, vaid sellekohase seaduse alusel. Teisalt aga kinnitas Riigikohus, et puuduvad avalik-õiguslike asutuste suhtes liitumise vabaduse lähemad korraldused. Kokkuvõttes tähendas see, et maakondade omavalitsustel puudus üldse võimalus liituda.

1926. aastal muudeti Maakondade Liidu põhikirja, mille registreeris juba Vabariigi Valitsus. Põhiline muudatus seisnes liidu liikmelisuses: nüüd võisid liikmeteks astuda ka vallaomavalitsused maakondade viisi, kuid mitte vähem, kui 1/3 vastava maakonna valdade arvust. See muudatus andis küll võimaluse osaleda liidus ka valdadel, kuid nad said seda teha ainult koos.

Kõigi segaduste lahendamiseks, mis oli liitude moodustumise ja registreerimisega tekkinud, ning edaspidiste probleemide vältimiseks võeti 26. märtsil 1926. a vastu liitude seadus, mis põhimõtteliselt koosnes kolmest lausest: „Erilised määrused (põhikirjad) tähendatud omavalitsuste liitude kohta kinnitab Vabariigi Valitsus”. Nimetatud seadusega muudeti 1917. a „Omavalitsuste elluviimise seaduse” § 5 ja § 6, „Linnaseaduse” § 2, „Aleviseaduse” § 11, „Semstvo seaduse” § 3 ning „Vallasemstvo seaduse” § 7. Kõik need muudatused olid üheks ajendiks, miks vallaomavalitsused hakkasid looma oma liitu. Eesti Vallasekretäride Selts esitas 1927. aasta lõpul Eesti Valdade Liidu põhikirja seisukoha võtmiseks⁷⁹:

„Valdade Liidu eesmärgiks oli vallaomavalitsuste majandusliste ja kultuuriliste ülesannete võimas edenedamine, tegevuse ühtlustamine ning kasude kaitsmine. Nende eesmärkide kättesaamiseks avab liit igas maakonnas osakonna, töötab välja juhtnöörid, ergutab omavalitsusi, esineb vallaomavalitsuste õiguste kaitsmiseks, esitab ettepanekuid ja kavasi seadusandlise ja valitsusvõimudele, korraldab kongresse, teaduslisi koosolekuid ja ettelugemisi.” Nende ülesannete täitmise võimaldamiseks pidid vallad suurusest olenevalt 500–2000 marka liikmemaksu ja 50% sellest sisseastumise raha maksuma.

Valdade Liidu asutaja ise ei uskunud liidu töösse, sest põhikirja § 21 lubas asutada maakonna osakonna, kui kolm vallavalitsust liikmeks astuvad, ja liidu enese olemasolu oli võimalik, kui tal oleks 9 valda kolmes osakonnas liikmeks (§ 41). Maakondade Liidu juhatus arutas oma 11. jaanuari 1928. a Valdade Liidu põhikirja ja leidis, et liidu põhikirjas ettenähtud ülesanded on senini kaetud Maakondade Liidu poolt ning et maakondade ja valdade huvid on sedavõrd seotud, et neid on võimatu lahutada. Küll aga tuldi nii Maakondade Liidu juhatuses kui ka Harju maakonnavalitsuses järeldusele, et omavalitsuste jõudusid ei tohiks killustada ja liigseid rahalisi koormusi panna ning tegid ettepaneku võtta maakondade liidus küsimus põhikirja muutmiseks üles nii, et valdade esindajad saaksid maakondade liidu tööst osa võtta.

Vaatamata sellisele seisukohale toimus 29. jaanuaril 1928. a Tallinna pitsimaja saalis Eesti Valdade Liidu asutamiskoosolek. Oma esindajad olid koosolekule saatnud 114 valda. Puudusid esindajad ainult Põlva ja Saaremaalt. Koosoleku avas Järve vallavanem E. Kitsas. Kutsutud olid nii Siseministri kui Riigikogu liikmed. Sõna võtsid K. Rutoff ja H. Paulus. Ajakiri „Maaomavalitsus” teeb kokkuvõtte nende kõnedest nii: „Toonitati teravalt, et vallad seisvat praegu maavalitsuste eestkostmise all ja et viimased võtvat ära vallavalitsuste sissetulekud”.⁸⁰

Siinkohal väärrib mainimist Harju maavalitsuse esimehe hr. O. Suursööt'i artikkel⁸¹ ajakirja „Maaomavalitsus” 1928. a 4. numbris: „Et Valdade Liit sarnase tähtsuse omada suudaks, kui Linnade ja Maakondade Liidul on, on väga küsitav. Kahtlemiseks annab minule põhjust valdade suur arv, nende puuduste ning raskuste mitmekesisus ja kõige enam, meie valdade partikarismuse või kitsarinnaline poliitika. Üle 300 valda on eraseltsina väga raske ühisele otsusele viia, sest nende soovid ja puudused on väga lahkuminevad. Kui juba 11 maakonna hulgas, kes täitsa ühesugustel alustel töötavad, üksikud erahuvid esile tulevad, siis seda enam võib seda valdade suure arvu juures oodata.” 31. augustil 1927. aastal muudeti Eesti Maakondade Liidu põhikirja ning nime. Liit hakkas kandma nime Eesti Maaomavalitsuste Liit.

1938. a linnaseaduse § 17 sätestas, et „... oma tegevuse edukama ja otstarbekama korraldamise eest hoolitsemiseks ja oma ühiste huvide edustamiseks linnaomavalitsused koonduvad linnaomavalitsuste liitu Vabariigi Valitsuse poolt antava põhikirja alusel. Samal otstarbel võivad linnaomavalitsused koonduda liitudeks teiste omavalitsustega Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud põhikirja alusel”. 24.–26. oktoobril

1924. aastal kutsuti kokku esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress. Kongressi kokkukutsumise tingis omavalituste rahulolematuse, sest leiti, et nende korralik tegevus on takistatud, kusjuures põhjus peitus mitte kohapealsetes probleemides, vaid Vabariigi Valitsuse saamatuses koos ülesannetega näha ette ka tulusid. Omavalitsuste seisukohti ei kaitsnud Riigikogu komisjonides keegi.

Kongressist võtsid osa 77 valdade esindajat, 46 maakondade esindajat, 32 linnade esindajat, 15 alevite esindajat, lisaks neile oli kutsutud esindajaid 50 riigist ja Riigikogu liikmeid. Kahjuks tõdeti, et Riigikogu liikmetest viibis kohal mõni üksik. Selle põhjuse ütles välja kongressi liige H. Kiive: „Riigikogul läheb palju aega omavahelise näaklemise peale ära ja põhjaneva tähtsusega seaduste jaoks ei jätku aega.” Tervitama olid tulnud ka siseminister Th. Rõuk, Tallinna Linnapea ja Linnade Liidu esimees A. Uesson, Riigikogu esimees J. Tõnisson, Haridusministeeriumi esindaja E. Mikkelsaar.

Kinnitati 12 paragrahvist koosnev Kongressi kodukord ja päevakord.⁸²

Kongressil arutati järgmisi teemasid:

1. Omavalitsused põhiseaduse järgi (Administratiivajade Peavalitsuse juhataja E. Maddison)
2. Omavalitsuste huvide kaitse (Riigikogu liige M. Juhkami)
3. Omavalitsuste maksud (Eesti Maakondade Liidu esimees H. Lauri)
4. Teede korraldus (Riigikogu liikmed O. Liigandi ja K. Einbund)
5. Maareform ja omavalitsused (Riigikohtunik P. Puusepp)
6. Hoolekande probleem omavalitsuste sotsiaalses elus ja palju muid küsimusi.

Kongressil tõdeti, et aastaid on kestnud olukord, kus omavalitsuste arendamises põhiseaduse põhimõtete järel on tekkinud seisak, kus omavalitsuste õigusi üksikute seadustega kärbitakse, kus pannakse kohustusi omavalitsustele ilma sissetulekute näitamiseta. Leiti, et omavalitsuste huvid on suurel määral ka riigi huvides ning sellega seoses on omavalitsuste käekäik ka riigi huvides.

Riigikogu liige M. Juhkami juhtis oma referaadis tähelepanu sellele, et seadustesse püütakse sisse viia ja sagedasti ka edukalt üksikuid paragrahve, mis valdade, linnade ja maakondade õigusi ühel või teisel alal tuntavalt kitsendavad. M. Juhkami tsiteeris ka Rahvaste liidu viiendal täiskogul, 23. septembril 1924. a vastu võetud otsust eri riikide omavalitsuste koostöötamise asjus⁸³: „... otsustab kõige suurema sümptiaga vastu võtta omavalitsuste koostöötamise põhimõtte, mida Sentiago konverentsi poolt soovitati üleameerikalise liidu liikmetele.” Märgiti, et meie siht peaks olema omavalitsuste ühine liit, kes oma peale võtaks uusi ülesandeid, mis seni valitsuse kanda, nõutades selleks tarbekorral alust seadustega.... Omavalitsusliitude, omavalitsuste ja omavalitsustegelaste üheks ülesandeks on jooksvat seadusandlust jälgida.... Rõhutades omavalitsuste ühinemise vajadust üldisesse omavalitsuste liitu, tuleb Maakondade ja Linnade Liitude juhatustel kaaluda võimalust ühineda sihtasutusena, kes oma peale võtaks uusi ülesandeid, mis seni valitsuse kanda, nõudes selleks tarbekorral alust seadusega. Nagu eespool öeldust nähtub, olid omavalitsuste esindajad juba tol ajal rahulolematud Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu tegevusega, kes seadustega neile uusi ülesandeid panid, kuid selleks raha ette ei näinud. Teine rahulolematuse põhjus seisnes kehtivas põhiseaduses, kus omavalitsustele oli pühendatud ainult kolm paragrahvi⁸⁴, mis ei andnud omavalitsustele võimalusi rakendada kohapealset demokraatiat ja otsustamisõigust. Iga riigiametnik võis jagada omavalitsusele korraldusi, politseile oli pandud järelevalve teede üle jne. Maakonnaomavalitsuste vastu puudus igasugune usaldus.

E. Maddison kutsus oma referaadi lõppsõnas üles ümber töötama omavalitsusalast seadusandlust, ilma milleta ei ole võimalik korralik asjaajamine omavalitsustes ega ka omavalitsusseaduse väljatöötamine.⁸⁵

Teise omavalitsuskongressi (1928) resolutsioonis tõdeti, et maaomavalitsuste arengu peamiseks takistusteks on olnud⁸⁶:

- maaomavalitsuste võimupiirkonna puudulik normeerimine seadusandluses;
- vastuolu suurte kohustuste ja väheste rahaliste abinõude vahel;
- valimisviisist tingitud poliitilised vahekorrad.

Sellest tulenevalt nõuti põhiseaduses väljendatud põhimõtete teostamist, kaheastmelist maaomavalitsust, väikeste ja elujõuetute valdade liitmist teistega, omavalitsuse täidesaatva organi võimupiiride laiendamist, valimiste viimist individuaalsele alusele, valimisperioodi pikendamist 4 aastale, vallavolinike ülemäärä vähendamist ja vajadusel ennetähtaegsete valimiste ettenägemist.

Juba sel ajal valmistati ette ka uut põhiseaduse eelnõu, mis peale 1933. a Õigusteadlaste Päeva toimumist saadeti laiemale ringile.

Kohaliku omavalitsuse aspektist oli väga oluline tähtsus Rahvuskogu poolt 1937. aastal vastu võetud ja Riigivanema poolt 17. augustil samal aastal välja kuulutatud uuel põhiseadusel, mis jõustus 1. jaanuaril

1938. aastal. Kohalike omavalitsuste ja nende liitude õiguslikud tagatised olid leidnud laialdase kajastamise põhiseaduses, selle alajaotuses „Kohalikud omavalitsused”.

Paraku jäi 1938. aasta põhiseaduse eluaeg lühikeseks ja koos sellega omavalitsuste ja nende liitude oma. Teadaolevalt toimus 21. juunil 1940 riigipööre, millega algas nõukogude okupatsioon Eestis.

21. juulil 1940. a nn Riigivolikogu koosoleku lõpphääletusel võeti vastu deklaratsioon riigivõimust Eestis, millega kuulutati välja nõukogude võimu kehtivus kogu Eesti maa-alal ehk Eesti kuulutati Nõukogude Sotsialistlikuks Vabariigiks. 21. juuni sisepoliitilise pöörde käigus nimetati ametisse uus Vabariigi Valitsus⁸⁷ eesotsas peaministri Johannes Vareseaga. Algul püüdsid ELL ja EMOL uue võimuga isegi koostööd teha, kuid peagi kõik lõppes. Nimelt andis Eesti NSV Valitsus 17. augustil välja määruse.⁸⁸ Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu likvideerimisest ja nende organite tegevuse lõpetamisest 24. augustist 1940. a.

Liitude kaotamise määrus tugines maakonnaseaduse § 13-l, vallaseaduse § 15-l ja linnaseaduse § 17-l, mis kõik nägid ette üksnes võimaluse omavalitsusliitude moodustamiseks. Liitude likvideerimine oli sätestatud üksnes nende liitude põhikirjades. 30. mail 1940 oli kinnitatud nii Eesti Linade Liidu kui Maaomavalitsuste Liidu küllaltki ebademokraatlikud põhikirjad, milles sätestati muuhulgas, et liidud pidid tegutsema siseministri järelevalvel. Põhikirjas oli ka säte, mis algselt projektis puudus. Nimelt oli Vabariigi Valitsusel siseministri ettepanekul õigus peatada Eesti Linnaomavalitsuste Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu üksiku organi või kõikide organite tegevus, pannes vajaduse korral vastava organi ülesanded Vabariigi Valitsuse poolt määratavale isikule.

Nõukogude okupatsioon tegi kõik, et võimalikult kiiresti likvideerida Eesti Vabariigi institutsioonid. See kehtis ka kohaliku omavalitsuste ning nende liitude kohta. Paljud valdade, linnade ja maakondade juhid küüditati. 25. augustil 1940 võeti vastu Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi (ENSV) Konsultatsioon, mis muuhulgas sätestas (§ 3), et kõik võim ENSV-s kuulub linna ja maa töötavale rahvale töötava rahva saadikute nõukogude kaudu. 1950. aasta kaotati ka formaalse nimetusena vallad ja maakonnad ning viidi läbi haldusterritoriaalne reform. Rahva mälust püüti kustutada senine omavalitsuslik elukorraldus ning seda nii sisulises kui ka vormilises mõttes.

Käesolevas kogumikus on eraldi artiklid kohaliku omavalitsuse ja nende liitude taastamisest.

1 RT, 27.11.1918, 1

2 VSKK 1917, 173, 952

3 17. mail 1917. a. esitati Vene Ajutisele Valitsusele vastav seaduseelnõu.

4 VSKK 1917, 173, 953

5 EKT, 1917, nr 36.

6 A.-T. Kliimann. Õiguskord. – Tartu, 1939, lk 180-182.

7 RT 1918, 1, lk 2.

8 J. Uluots. Omavalitsuste tähtsus Eestis ajaloolisest seisukohast. – Maaomavalitsus, 1933, nr 10, lk 158.

9 RT 1918, 1, 11, 2

10 A. Saar. Siis ja nüüd. – Maaomavalitsus, 1927, nr 11–12, lk 178.

11 RT 1919, 44, lk 341.

12 RT 1919, 47, lk 369.

13 RT 1920, 113/1 14, lk 897

14 Asutava Kogu protokollid. 2. istungjärk, 1919. a. prot. nr 35

15 E. Maddison. Meeldetuletuseks. – Maaomavalitsus, 193 1, nr 17/18, lk 281

16 RT 1933, 86, 628

17 Asutava Kogu protokollid. 2. istungjärk, 1920. a. prot. nr. 140

18 RT 1937, 71, 590.

19 V. Velner. Kohalikud omavalitsused. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. – Tallinn: Rahvuskogu üldkoosoleku juhatus, 1937, lk 359–360.

20 V. Velner. Kohalikud omavalitsused. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. – Tallinn: Rahvuskogu üldkoosoleku juhatus, 1937, lk 360.

21 A. Almann. Kohalik omavalitsus. Teoreetilised lähtealused. – Eesti Jurist, 1993, nr 5–6, lk 9

22 O.E. Kutafin, V.I. Fadeev. Venemaa Föderatsiooni munitsipaalõigus. Moskva: Jurist, 1997, lk 45–47.

23 K. Päts. Omavalitsuse mõttest. – Maaomavalitsus, 1933, nr 10, lk 151–152.

-
-
- 24 E. Maddison. Omavalitsused põhiseaduse järele. – Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress. 24.–26. oktoober 1924.–
TIn: Ühistrükikoda Rakveres, 1925, lk 15.
 - 25 A. Almann. Kohalik omavalitsus. Teoreetilised lähtekohad. Eesti Jurist, 1993, nr 5–6, lk 6–12, nr 7, lk 56–61.1997, C.
45–47.
 - 26 A. Almann. Eesti Jurist, 1993, nr 7, lk 58.
 - 27 Valla ja maakonna seadused. – Maaomavalitsus, 1924, nr 4, lk 67–68.
 - 28 A. Suurkivi. Vallaomavalitsuste korraldus tulevikus. – Maaomavalitsus, 1933, nr 10, lk 184–187;
 - 29 A. Loorits. Op. cit., lk 168.
 - 30 VSK 1915. a. vlj., 2. kd. ühes hilisemate muudatustega.
 - 31 Vt LS § 7.
 - 32 E. Dolf. Uuest Linnaseadusest, Eesti Linnad, 1938, nr 1/2, lk 5.
 - 33 H. Schneider. Maaomavalitsuse ajaloolised õppetunnid. – Rahva Hääl, 1992, 23. november.
 - 34 MKS § 111 lg. 1.
 - 35 VS § 84 lg. 1
 - 36 LS § 145, MKS § 125.
 - 37 VS § 11 lg. 1; LS § 13 lg. 1; MKS § 9 lg. 1
 - 38 VS § 110; LS § 174; MKS § 155.
 - 39 LS § 175; § 156.
 - 40 Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (RT II 1994, 26, 95) art. v3 lg. 2.
 - 41 LS § 60 lg. 3
 - 42 LS lg. 2
 - 43 MKS 16 p. 4.
 - 44 MKS § 72; MKS § 73 lg. 4.
 - 45 VS § 51 lg. 1; LS § 93; MKS § 76 lg-d 1 ja 2.
 - 46 VS § 51 lg. 2; LS
 - 47 LS § 94
 - 48 MKS § 121 lg. 1.
 - 49 MKS § 122 p.1
 - 50 MKS § 104 lg.1
 - 51 MKS § 102.
 - 52 LS § 121.
 - 53 LS § 125.
 - 54 LS § 88 lg. 2.
 - 55 LS § 127 lg. 1.
 - 56 E. Maddison. Maaomavalitsus, 1926, nr 5, lk 73–76.
 - 57 RT 1924, 149, lk 868; 1925, 15/16, lk 89; 59/60, lk 317; 1934, 6, 44; 42, 366
 - 58 RT 1924, 123/124, lk 661; 149, lk 873; 1934, 54, 453.
 - 59 VS § 76 lg. 1; LS § 133 lg. 1; MKS § 110 lg. 1.
 - 60 VS § 76 lg. 3.
 - 61 LS § 133 lg. 2; MKS § 110 lg.2.
 - 62 RT 1934, 109, 854
 - 63 RT 1919, 10, lk 73; 1929, 16, 110; 1932, 17, 127; 1934, 29, 257.
 - 64 V. Olle. Riiklikust järelevalvest kohalike omavalitsuste üle Eestis enne 1940. a. – Juridica, 1993, nr 3, lk 6162.
 - 65 S. Csekey referaat, X Õigusteadlaste päeva protokollid 1931. a, lk 53
 - 66 *ibid*, lk 57–59
 - 67 *ibid*, lk 59–60
 - 68 *ibid*, lk 79
 - 69 A.-T. Kliimann'i referaat "Omavalitsuse ja riigi vahekorid" XI Õigusteadlaste Päeva Protokollid, 1932, lk 4–6
 - 70 *ibid*, lk 7–8
 - 71 E. Madissoni referaat "Maaomavalitsuse korraldus" *ibid*, 1932, lk 7–20
 - 72 A. Aderkoppi referaat "Põhiseaduse muutmise eelnõu", Õigusteadlaste Päeva Protokollid 1933, lk 4-10
 - 73 Aastad 1920–1940, Eesti Linnade Liit 1920–1995, lk 6
 - 74 Eesti Linnade Liidu asutamine, *ibid*, lk 13
 - 75 Otsus luua Eesti Linnade Liit, *ibid*, 1995, lk 9
 - 76 Riigiarhiiv, Siseministeeriumi fond

-
-
- 77 Linnaseadus, VSK II k.1915
- 78 E. Madisson "Omavalitsuste liitumisest ja eriti Eesti Maakondade Liidust", Maaomavalitsus nr 15, Eesti Maakondade Liit 1925, lk 236–237
- 79 Artikkel "Eesti Valdade Liit", Maaomavalitsus nr 2, Eesti Maaomavalitsuste Liit 1928, lk 37
- 80 K. Rutoff ja H. Paulus, kokkuvõtte ettekannetest, Maaomavalitsus nr 3, 1928. a, lk 47
- 81 O. Suusõõt, Valdade Liit, Maaomavalitsus nr. 4, 1928. a, lk 68–69
- 82 Kongressi kodukord ja päevakord
- 83 M. Juhkami referaat "Omavalitsuste huvide kaitse", Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress 24.–26. oktoobril 1924. a, lk 31–32
- 84 M. Neps'i referaat "Omavalitsuste võimust", Maaomavalitsus nr 10, 1924, lk 171
- 85 E. Madissoni referaat "Omavalitsused põhiseaduse järele", Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress 24.–26. oktoober 1924, lk 26
- 86 Meie maaomavalitsuste ümberkorraldamise sihid, 2. omavalitsustegelaste kongressi ettekanded, 1929. a
- 87 Maaomavalitsus nr. 7, Eesti Maaomavalitsuste Liit 1940, lk 99–100
- 88 S. Mäeltsemees, S. Lääne, T. Kirss, Eesti Linnade Liit 1920–1995, Eesti Linnade Liit ja Eesti Haldusjuhtimise Instituut, 1995. a, lk 32–33

Kohaliku omavalitsuse taastamine

Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Sirje Ludvig

I Olulised sammud Eesti omavalitsussüsteemi taastamisel ja uue õigusruumi kujundamisel

Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi taastamisel lähtuti kõigepealt meie enda ajaloolisest kogemusest. 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^{1*}, et meie riik ei tule tühjalt kohalt ega toimi sõltumatuna ümbritsevast maailmast. Kohtumise eesmärk oli kohaliku omavalitsuse valdkonna sisuliste küsimuste analüüs. Samuti seisukoha kujundamine selle kohta, kas ja kuidas Vabariigi President kohalike omavalitsustega koostööd jätkab. Tulemuseks oli Vabariigi Presidendi ja omavalitsuste koostööfoorumi algatamine, mida järgmised presidendid on erinevates vormides ka hiljem kasutanud.

Kui 1980ndate aastate teisel poolel, peale 50 aastast sundpausi, asuti Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi taastama, tuli alustada paljuski tühjalt kohalt, kuna kehtivast süsteemist ei olnud midagi üle võtta. Kuidas luua uus demokraatlik avalik haldus – see oligi üks 1980ndate lõpu ja 1990ndate alguse arutluste olulisemaid küsimusi. Lähtusime algselt just varasemast kogemusest, sh Eesti Vabariigi 1920. ja eriti 1938. aasta, põhiseadusest ning vallaseadusest (1937), samuti linna- ja maakonnaseadustest (1938). 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. Samas lisandus kogu aeg inimesi, kes soovisid senise süsteemi ja elukorralduse põhimõttelist muutmist ning olid huvitatud sellest, et ümbritsev stagneerunud keskkond saaks demokraatlikuks ja efektiivselt toimivaks ühiskonnaks. Tekkis mõte teha ajaloolisele kogemusele toetudes vastupidiselt sellele, mis 1940. aastal algas. Loomulikult ei õnnestunud teha kõike nii, nagu kirjatükkidest sai loetud ja nüüd tundub toona teada saadud „eelnev aeg” isegi teatud idealiseerimise jälgi kandvat, kuid eesmärgina oli kuni 1940. aastani tehtu siiski lummas. Samuti oli vaja teada saada, mida möödunud aastakümnete jooksul on teinud meid ümbritsev demokraatlik maailm. Loomulikult asusime looma kontakte teiste, eriti lähima piirkonna demokraatlike riikidega. Eeskujuks kujunesid eelkõige Soome, Rootsi ja Taani. Võimaluste piires arendati koostööd ka teiste riikidega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega – eriti Euroopa Nõukogu ja tolleaegse IULA-ga (Ülemaailmne Kohalike Omavalitsuste Liit).

Arvestades eelnevat, asuti nüüd võimalusi ja uusi arenguid arvesse võttes kuni 1940. aastani 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 paranemisega muutus see teema üha aktuaalsemaks kohtumistel erinevates Eestimaa paikades. Samuti arenes valdkond teadusliku mõtte osas, näiteks TA Majanduse Instituudis, Mainori IME probleemnõukogus, Tartu Ülikoolis, Pirgu Arenduskeskuses, Tallinna Linnaurimise Instituudis jm. Ka Toompea ja Kadrioru võimukorridorides räägiti üha enam avalikult uuest avaliku halduse mudelist ja asuti koostöös huvitatud osapooltega sisulisi muudatusi ette valmistama. Suur osa avalikkuse 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 ning koos sellega kuni 1940. aastani kehtinud riigi ja kohaliku omavalitsuse õigusliku baasi, haldusterritoriaalse mudeli ja praktilise võimu korraldamise mehhanismi tundmaõppimine. Lisaks kättesaadavale endisaegsele kirjandusele ja siis kehtinud õigusaktide analüüsile olid eriti tänuväärsed kohtumised inimestega, kes kuni 1940. aasta juunipöördeni olid aktiivselt tegevad riigi- ja kohaliku omavalitsuse valdkonnas.

* Käesoleva peatüki viidete selgitused on lk 65.

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 tuntud tagantjärele pealtnäha isegi väiksemate muudatuse üle. Näiteks avaldas ajakiri „Kultuur ja Elu” 1988. aasta kuuendas numbris väikese nupu, milles tituleeris Lembit Kaljuveed „Rakvere maavanem, rajooninõukogu täitevkomitee esimees”. Mõistete ja nimede teema oligi algselt 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 ja seda eelkõige vaimses mõttes, millega koos käis oma riigi ja algselt eelkõige kohaliku omavalitsuse süsteemi taastamine.

1989. aasta suvel ja sügisel, kui Sulev Lääne, Enn Markvart, Raivo Vare, Sulev Mäeltsemees jt kaitsevad uut kohaliku omavalitsuse aluste seaduse eelnõud (nn aluste seadust) Vabariigi Valitsuses, aga eriti Ülemnõukogu Presiidiumis, tulid vastuolud eriti teravalt esile. Seaduse eelnõu praktiline ettevalmistus oli alanud juba sama aasta talvel ning nüüd tekkis juba laiem diskussioon 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 mõistetele volikogu, vald, maakond jne veel üks termin, mis tekitas mõnedes tollastes otsustajates otsest vastuseisu – valla ja linna asutav kogu. Nii nimetasime eelnõus esimest organit, mis pidi üleminekupeerioidil valimiste tulemusena esimesel tasandil seniste külanõukogude asemel võimu teostama kuni kohaliku omavalitsuse funktsioonide täies mahus üle võtmiseni ja nende praktilise täitma asumiseni. Asutava kogu mõistet aga keelduti tunnustamast ja seaduse edasise menetlemise võimaldamise huvides tuli vastavad sätted ühe öö jooksul ümber kirjutada, kuigi järgnevalt näeme, et mõni kuu varem, Ülemnõukogu 8. augusti otsuses kasutati asutava kogu mõistet. Aluste seaduse eelnõu aitas siiski oluliselt kaitsta just esimene, kuni 1940. aasta juunisündmusteni kehtinud süsteemi kogemuse baasil ettevalmistatud ja ametlikult 8. augustil 1989. aastal vastu võetud uue avaliku halduse loomise õigusakt – Ülemnõukogu otsus „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSVs”², 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”.

8. augustil võeti vastu ka 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.

Mitmetele keerukustele vaatamata õnnestus siiski astuda väga oluline samm uue avaliku halduse mudeli loomisel ja Ülemnõukogu võttis kohaliku omavalitsuse aluste seaduse 10. novembril 1989 vastu. Vahepealne eelnõu rahvaarutelu oli toonud üle 70 ettepanku ja märkuse 17 ettevõttelt, asutuselt, mitmesugustel kohtumistel osalenutelt ja 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), et nendest siis parem või lõpuks sünteesitud eelnõu koostada, aga aeg surus peale ja eelnõu koostati ühiselt nn Tallinna grupi baasil.

Seaduse kirjutamine toimus ajal, mil alles aegamisi hakkasid kättesaadavaks muutuma esimese iseseisvusaja asjakohased seadused ja publikatsioonid. Ja nagu eelnevalt märgitud – 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 juba 1980ndate aastate teisel poolel.

Impeeriumi loodenurgas hakkas murenema tükike (Eesti), 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 töörühm regionaalse isemajandamise (региональный хозрасчёт) uurimiseks, mis sai juhtivaks teaduskollektiiviks selles valdkonnas. Toimus mitmeid konverentse (osalesid veel Bulgaaria, Poola, Saksa DV, Tšehhoslovakkia, Ungari) jne.

Valitsuse juht Indrek Toome märkis Ülemnõukogus Aluste seaduse eelnõu esitades: „*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 pakatina 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, 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. Maailmapraktika veenab üheselt: realiseerimisaega 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.*”

Seega oli Eesti taastataval 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 teiste ettevalmistatavate reformide praktilise elluviimise eestvedaja. Veelgi olulisemaks tegi aluste seaduse võimalikult kiire vastuvõtmise asjaolu, et Moskvas, NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumis, valmistati ette Nõukogude Liidu kohaliku omavalitsuse seaduse eelnõu, mis oleks säilitanud tsentraalse juhtimise. Meie soov oli Eesti oma seadus enne vastu võtta ja valimised korraldada, st luua Eesti oma kohaliku omavalitsuse süsteem ning koos sellega mitte anda võimalust sõltuda Moskva (sh täiendavast Eesti sisest) survest (kohalike valimiste ja eriti valijaskonna küsimused olid niivõrd oluliseks kujunenud, et vastavatesse õigusruumi muudatustesse Eestis sekus isegi NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidium).

Nagu hiljem 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 kaudu³.

Seaduseelnõu paremaks mõistmiseks veel tsitaat Indrek Toome eeltoodud kõnest Ülemnõukogus: „*Nüüd aga lähemalt seaduseprojektist endast. Öeldakse, et tindil on kaks olulist võimet: väljendada mõtteid ja jätta plekke. Milline on garantii, et tänane seaduseprojekt oma viie peatüki ja 22 paragrahviga plekivaba on? Mis väärrib 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 rahvavõim kohtadel tuleb alles luua. Seda ei saa teha ilma reaalse õigusliku aluseta.*”

Just seepärast on seaduseprojektis suhteliselt suur organisatsiooniliste 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, üleminekuajal on omad iseärasused. Siit ka projekti esitajate üks väljapakutud seisukoht, variant, et esialgu oleks mõistlik esmatasandil vastava volikogu esimehe ja valla-, alevivanema või linnaeapea 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 – vahetamine. Uus on ka omavalitsuse sekretäri seisund, tema töö õiguslikud alused ja funktsioonid. Seaduseprojekt näeb ette ka uue organi – kohaliku omavalitsuse revisjonikomisjoni tekket. 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 Kirde-Eesti autonoomse oblasti toetajate esitatud küsimused. „V.Malkovski: Kuidas te käsitate paragrahvi 6 punkti 8? I. Toome: Paragrahv 6 punkt 8 Valla-, alevi- ja maavanem ning linnaeape peab valdama riigikeelt ja teisi keeli vastavuses Eesti NSV keelesaaduse nõuetele. Keelesaaduse 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- ja maakonnaseaduste vastuvõtmine. Väga oluline oli aga loodud institutsioonide sisuline tegevus, kohaliku omavalitsuse põhiprintsiibid, kohaliku omavalitsuse organite pädevus ja selle jaotus riigiorganitega, institutsioonide moodustamise põhimõtted ja sisemine demokraatia, võimalus luua liite ja ühisasutusi, tegevuseks vajalike rahaliste vahendite tagamine, haldusreformi protsessi edasine kulg jne.

Kohaliku omavalitsuse struktuuride väljaarendamisega alustati 1990. aastal. 1. jaanuarist 1990 nimetati rajoonid (15 rajooni) maakondadeks ning need olid 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 ülesannetega üheaegselt täitma ka teatud riiklikke ülesandeid. Vabariiklikud linnad (Tallinn, Tartu, Narva, Pärnu, Kohtla-Järve, Sillamäe) täitsid 1. jaanuarist 1990 nii esma- kui ka teise tasandi kohaliku omavalitsuse ülesandeid.

Esmatasandi kohaliku omavalitsuse esindusorganid pidid hakkama volikogudena tegutsema alles nende valdade, alevite ja linnade omavalitsusliku staatuse kinnitamise hetkest. Juba 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”⁴ 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 põhimäärus, mille vastavust Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi poolt kehtestavatele nõuetele hindas Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi moodustatav haldusreformi ekspertkomisjon. Ekspertkomisjoni arvamusele tuginedes kinnitas Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidium valla, alevi või linna omavalitsusliku staatuse. Ülemnõukogu Presiidiumi fikseeritud tähtajast alates astus vald, alev või linna omavalitsusliku haldusüksuse õigustesse.

Siinkohal on 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.

Seonduvalt kohaliku omavalitsuse terminitega peab tähelepanu juhtima ka vastupidisele äärmusele, kui kohalikku omavalitsust kasutatakse ka seonduvalt rahvasaadikute nõukogude perioodiga. 1990ndate aastate algusest on eelneva kohalike rahvasaadikute (kuni 1976. aasta konstitutsioonini tööraha saadikute) 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, et NSVL Ministrite Nõukogu 1987. aasta määruse (legaliseeris tarbekaupade tootmisega, elutarbelise teenindamisega ja toitlustusega tegelevad kooperatiivid) kohaselt „tuli loodavad kooperatiivid registreerida kohalikus omavalitsuses. ...”⁵ Need tuli registreerida kohaliku rahvasaadikute nõukogu täitevkomitees. Veelgi laiemat perioodi käsitletakse väites, et „vaid näiliselt juhtisid igapäevast elu kompartei nomenklatuur, ministrite nõukogud, plaanikomiteed või kohalikud omavalitsused”.⁶ 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 iseseisev eelarve.

II 1989. aasta 10. detsembri volikogude valimised

1989. aasta 18. mail võttis ENSV Ülemnõukogu vastu seaduse „Eesti NSV isemajandamise alused” ning kiitis heaks Eesti NSV isemajandamise (IME) 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 neljakümneaastast vaheaega kasutati taas terminit „kohalik omavalitsus”.

Eelnevalt märgitud 8. augusti 1989. aasta ENSV Ülemnõukogu haldusreformi läbiviimise otsus oli väga oluline ka demokraatia arengu aspektist. 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 alates. 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.

Ülemnõukogu 8. augusti 1989. aasta väga olulise otsusega määrati kohalike rahvasaadikute nõukogude valimised 10. detsembrile 1989.⁷ Just nende valimiste järgselt algas meil kohaliku omavalitsuse sisuline taastamine.

Nagu eelnevalt märgitud, võttis ENSV Ülemnõukogu 8. augustil vastu ka „Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseaduse”⁸, mis nagu paljud olulised tolle perioodi õigusaktid avaldati Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja kõrval ka massitiraažis (antud juhul 20000 eks). Kahetsusväärset eksitakse meie ajaloo kahtlemata peateoses („Eesti ajalugu“ VI osa), kui märgitakse, et valimisseadus võeti vastu päev hiljem.⁹ 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 ajalooramatus ei ole sõnagi 2. veebruaril 1990 Tallinna Linnahallis toimunud kõigi tolleaegsete rahvasaadikute täiskogust. On väidetud, et

„see tekitas EKP-s paanikat, kuna arvati, et Linnahallis tahetakse välja kuulutada Eesti Vabariik”.¹⁰ Kokku osales seal 3090 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 liiget ja erapooletuid 16. Professor Eerik-Juhan Truuväli on seda deklaratsiooni nimetanud rahvaasemike referendumiks iseseisvuse küsimuses.¹¹ Deklaratsioon kuulutas muuhulgas: „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.”

Rahvusvaheliselt pälvis sündmus väga suurt tähelepanu, sest see väljendas rahva poolt valitud esindajate seisukohta.

Aga tagasi valimisseaduse ja 1989. aasta 10. detsembri valimiste juurde. 2009. aasta 29. novembril ütles tolleaegne Vabariigi Valimiskomisjoni esimees Heiki Sibul konverentsil „Valimised ja valitsemine infoühiskonnas”: „Sellel aastal tähistame üht olulist tähtpäeva – demokraatlike 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 ...“

Kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseaduses tehti oluline piirang nii aktiivset kui ka passiivset valimisõigust omavate isikute Eestis elamise aja kohta. Varem oli teiste liiduvabariikide elanikel võrdne valimisõigus 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. aasta otsuses „Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisseaduse mõningate sätete rakendamise kohta”¹² 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 käima pannud. 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.

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. aasta valimisi võime tagantjärele nimetada esimesteks peaaegu demokraatlikeks valimisteks kahe asjaolu tõttu: ei olnud määratletud kodanikkond ning 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 loomingulistel 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/nende töökollektiivi(de) 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 valimisringkonnas kindlaks üksiku ülekantava hääle meetodil. Selleks märkis valija valimisedeli täitmisel kandidaatide nimede juures olevatesse tühjadesse lahtritesse numbrid järgmiselt: number „1” oma esimese eeliskandidaadi juurde, numbriga „2”-, „3”-, „4” 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 tolaeagse õigusruumis, siis muudeti samal päeval ka Eesti NSV Konstitutsiooni ja Ülemnõukogu võttis vastu seaduse „Muudatuste ja täienduste tegemise kohta Eesti NSV konstitutsioonis (põhiseaduses)”.¹³ Uue valimisseaduse alusel tuli saadikud varasema 2,5-aastase perioodi asemel valida viieks aastaks.

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.¹⁴

Võib väita, et 1989, aasta teise poolaasta poliitilise võitluse raskuspunkt omariikluse taastamiseks seondus kohaliku omavalitsusega, eelkõige detsembris toimunud kohalike valimistega.

Kogu tolaeagne areng toimus erakordselt pingelises poliitilises võitluses. Eesti NSV Töökollektiivide Ühendnõukogu, Eesti NSV Streigikomiteede Vabariiklik Nõukogu, Eesti NSV Internatsionaalne Liikumine ning Sõja- ja 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 kokkukutsumise 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 mittevastavaks ENSV 1989. aasta 8. augusti seaduse „Muudatuste ja täienduste tegemisest ENSV konstitutsioonis (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 istungjärgu 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 mitteaustamisest, 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 rahvaliidumiste 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 valimiskampania käiku ja parteiorganisatsioonide osavõttu sellest. Vastavalt 24. oktoobri „Rahva Hääles” ilmunud informatsioonile märgiti istungil „et saadikukandidaatide ülesseadmise 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 ja oskonnakomisjonide 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.¹⁵ Otsus võeti Ülemnõukogu poolt vastu 12. novembril¹⁶ ja sellega tunnistati „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 surve all välja antud normatiivaktid ning esitada vastavad järeldused kinnitamiseks Eesti NSV Ülemnõukogule."

Valimiste eelselt avaldati erinevate poliitiliste jõudude platvorme ning sõlmiti ka kokkuleppeid. Esi-mese grupi materjalide hulgas võib nimetada Mererajooni parteiorganisatsiooni platvormi kohalike rahvasaadikute nõukogude valimisteks.¹⁷ Selles märgiti muuhulgas, et „Praegusel ajal ei ole rajooninõukogudel küllaldast 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 edendamise; 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 tolaeagsete linnarajoonide 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 parteiveteranide seksiooni poolt alla kirjutatud „Mererajooni ühiskondlike organisatsioonide ja liikumiste ühishõupidamisest osavõtnute pöördumine” Ülemnõukogu Presiidiumi poole. Selles pöördumises¹⁸ esitati tungiv palve „juba kõige lähemal ajal selgitada Eesti NSV kohalike nõukogude rahvasaadikute valimisseaduse paragrahv 41 1. lõiget, mis käsitleb häälte 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.”

Poliitiliste jõudude koostöö näiteks oli Eestimaa Rahvarinde eestseisuse ja Töökollektiivide Liidu juhatuse ühisavaldus 1. novembrist 1989. 1. novembril esinesid ühisavaldusega Eestimaa Rahvarinde eestseisus ja Töökollektiivide Liidu juhatuse, mis oli põhiliselt suunatud tulevastele Ülemnõukogu valimistele. Muuhulgas tehti avalduses ettepanek: „*kehtestada konstitutsioonis põhimõte, et enesemääramisõigus Eestis on ainult siinsetel põliselanikel (Eesti Vabariigi kodanikel ja nende järglastel) ning ajalooline rahvusterritoorium on terviklik ja jagamatu.*”¹⁹

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 parlamentaarsel teel.*”

11. novembril 1989 moodustati Eesti Vabariigi Kodanike Peakomitee.²⁰ 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.

14. detsembri Rahva Hääli kirjutas, et „*valdavalt pandi eestikeelsetele bülletäänidele 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 pärast 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 Koordinaatsiooninõukogu häälekandja Eesti Interliikumine 8. numbris oktoobris 1989, mida Jevgeni Kogan oli NSV Liidu Ülemnõukogu istungjärgul levitanud oli ka „*Pöördumine NSV Liidu Ülemnõukogu poole*” Selles konstateeriti: „*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 tolleaegne 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 fašistide 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: „*Näiteks mulle helistatakse ja soovitakse 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*”²¹. 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. aasta Rahva Hääles. „*Lähed enne õhtut korraks majast välja ja viskad eeskojas pilgu postkasti – tühi. Tuled vähekeese 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 4256 saadikut. Valimiseks moodustati 2497 ühe- või mitmemandaadilist valimisringkonda.*

Valimise ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks moodustati 263 rajooni-, linna-, alevi- ja külakomisjoni (valimise territoriaalkomisjoni) ning 991 valimise jaoskonnakomisjoni. Valimise territoriaalkomisjonid registreerisid kokku 9192 ülesseatud saadikukandidaati (seega 2,16 saadikukandidaati ühele kohale). Valijate üldarv Eesti NSV-s oli 1989. aasta 10. detsembril 1153338. Valimispäeval sai valimisedeli 837768 valijat ehk 72,64 protsenti valijate üldarvust. Hääletamisest võttis osa 835306 valijat ehk 72,43 protsenti valijate üldarvust.

Valimisringkondades, kus hääletamisest võttis osa alla 50 protsendi valijatest, tunnistati valimised mitte-toimunuks. 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 mitte toimunuks 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 valimisjaoskondadelt 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. 4256 saadikukohale on senini osutunud valituks 4222 saadikut.

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

15 rajooninõukogusse kuulus valimisele 638 saadikut. Valitud on 638 saadikut. Valijate üldarv oli 497487, valimisedelid said 408627 valijat ehk 82,14 protsenti valijate üldarvust. Hääletamisest võttis osa 407422 valijat ehk 81,90 protsenti valijate üldarvust.

6 vabariikliku alluvusega linnanõukogusse kuulus valimisele 301 saadikut. Valituks on tunnistatud 285 saadikut. Valijate üldarv oli 655851, valimisedelid said 429141 valijat ehk 65,43 protsenti valijate üldarvust. Hääletamisest võttis osa 427884 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 „Tallinna 190 000 vene keelt rääkivast valijast ei võtnud pühapäevastest valimistest osa 160000. Põhjus – igakülgne diskrimineerimine. Mida neist arvudest arvata? Linna valimiskomisjoni sekretär Mihkel Pilving ning täitevkomitee organiseerimis-juriidilise osakonna juhataja Taavi Torgo kinnitasid, et Tallinnas ei käinud valimas ühtekokku 141587 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. 60000–70000 inimest. Seega on Kogan tegelikule arvule 100 000 otsa kirjutanud. ...”²²

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.

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

	1989	1993	1996	1999	2002	2005	2009	2013	2018
Eestis keskmiselt	72,0	52,6	52,5	49,8	52,5	47	60,6	58,0	53,2
sh Tallinnas	62,7	59,7	52,2	49,4	53,7	44	65,7	64,1	53,6

III Omavalitsuslikust staatusest

Edasine areng toimus juba koos kohalike omavalitsustega. Alates 01.01.1990 said maakonnad ja vabariiklikud linnad, st teine tasand 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 Näska), EVAL (esimees Jüri Allikalt), valdav osa maavalitsusi jne. Esimesena omistati omavalitsuslik staatuse 1.10.1990 Kuressaare linnale (linnapea Taivo Lõuk) ja Muhu vallale (vallavanem Jüri Rääm).

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-, ehitustevõtted.

Ilmekas näide on, et „Kehrast kujunes tüüpiline ühe ettevõtte asula, kus kommunaalelamud, klubi, spordihoone, lasteaed ja asula teenindus oli tselluloosi- ja paberikombinaadi omandis ning hooldamisel”.²³

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

Ülemnõukogu Presiidiumi 6. detsembri 1989. aasta seadluse „Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest”²⁴ 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” märgitud põhimõtet ja peaks veel kord kinnitama eksitust, justkui kohaliku omavalitsuse volikogud oleksid meil iseseisvuse taastamise järgselt alles 1993. aastast.

Omavalitsusliku 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 linnanvanema 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 kohalikele 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 lihthälteenamusega ning neile ja tööprotokollidele pidid alla kirjutama komisjoni esimees või tema asetäitja ja komisjoni sekretär.

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

Esialgu 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 Keskpai

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 läbi viimise komisjonide moodustamist, kelle esindajaid kaasatakse koos vastava esmatasandi haldusüksuste esindajatega maakonnas või linnas esmatasandi haldusüksuse omavalitsusliku staatuse tunnustamisega 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 üleriigilisel, kes analüüsisid, kas maakond suudab täita omavalitsuslikke ülesandeid.

Esialgu (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 tunnustus 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 juhaks, kui riigi (tõsi küll – rahvusvaheliselt veel viimaseid päevi tunnustamata riigi) kesktasandi institutsioonid ei saa enam toimida. Siis pidid riigivõimu ülesandeid hakama täitma tolleaegse 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 nõukogude 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 kindlustamisse.

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.

Liiatigi 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 sotsiaalset infrastruktuuri ülalpidavate majandite piiridega. Pole ka tähtsusetu meenutada, et rahva demokraatliku elukorralduse ihalus prevaleeris sageli sotsiaalse ja majandusliku (raskelt määratletava) sotsiaalse ja majandusliku efektiivsuse üle. Kuigi tol ajal räägiti-kirjutati palju sellest, et meie vallad on liiga väikesed, otsustas Riigikogu 1993. aasta 11. märtsil poolitada (muidugi mitte geomeetriliselt) 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 terviklikkust 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 ülikeerulistes sotsiaalmajanduslikes ning sisepoliitilistes ja rahvusvahelistes oludes oli meil oskust ka kohalik omavalitsus taastada erinevate institutsioonide tegusast koostöös. Siseriikliku koostöö osas rõhutagem Vabariigi Valitsuse Haldusreformi Komiteed 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 Hääl, 6. oktoober 1989). Otsus võeti Ülemnõukogu poolt vastu

1989. aasta 12. novembril (ÜN ja VT 1989, 34, 519) ja sellega tunnistati „*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 tunnistati 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 peaaesjalikult selles, et 1918. aastal sai tugineda juba eelnevalt välja kujunenud kohaliku 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 küldes ja muudes asulates, kellest vaid vähestel oli esimese iseseisvusaaja vallaelu kogemus, rääkimata ülevaatest, kuidas on vahepealsel poolsajandil arenenud muu maailm. Kuid neil oli ühise tunnusega tugev tahe taastada oma demokraatlik riik.

Muhu valla esimene arendusnõunik Bruno Pao kirjutas ajalehes Saarte Hääl 2008. aastal: „*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, vallast 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. Rahvakoosolekutele volitusi saanud arengunõukogu viiski oma kaalutud otsused tulevasse vallamajja tegevusjuhiseks. Selle alusel hakati koostama valla arenguplaani, mida asuti osahaaval 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 tunnustuse üle andis. Vald tõusis ametlikult omavalitsusliku haldusüksuse õigustesse.*”²⁵

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 kahtle, et siis on ka täielik vabadus meie kodulinna!*” 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 Lõuk.

25. septembril 1990 oli tollane Ülemnõukogu Presiidiumi esimees Arnold Rüütel alla kirjutanud otsusele, 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 Rüütel.

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. Olulised õigusaktid olid 22. juunil 1990. aastal vastu võetud Edgar Savisaare Valitsuse määrus nt 129 „Esmatasandi omavalitsusliku haldussüsteemi loomise kohta”

(RT 1990, 3, 43), mida käsitletakse kohalike eelarvete arengu peatükis ning samuti Edgar Savisaare Valitsuse 16.07.1991 määrus nr 142 „Vabariiklike ministeeriumide, riiklike ametite ja kohaliku omavalitsuse organite töö kohta haldusreformi läbiviimisel”. Määrustega anti konkreetsed ülesanded haldusreformi läbiviimiseks nii Rahandus-, Majandus- kui ka Materiaalsete ressursside ministeeriumile ning 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 Vabariigi Valitsuse Haldusreformi Komitee ja omavalitsuste esindajatega aktiivne mõttevahetus, kuidas haldusreformi võimalikult efektiivselt läbi viia. Üks väljund oli eelnimetatud määrus nr 142, millega Vabariigi Valitsus andis nõusoleku Lääne-Viru, Järva, Tartu ja Rapla maakonnale katseliselt täpsemalt piiritleda esmatasandi kohaliku omavalitsuse organite, maavolikogude, maakonnavalitsuste ja riigivalitsemisorganite funktsioonid ning nende omavahelised suhted. Neis maakondades tehti väga intensiivset tööd kohaliku omavalitsuse süsteemi väljaarendamiseks maakonnas ja nii maavanemate kui ka maavalitsuse töötajate roll oli selles protsessis väga oluline. Kehtiv õigusruum oli ju alles välja arendamisel ning seega jäi nii esmatasandi kui ka teise tasandi omavalitsusjuhtidele suhteliselt suur vabadus oma tegevuse korraldamiseks.

Sotsiaalmajanduslik olukord ja ka poliitiline situatsioon oli Eestis väga keerukas, rääkimata uute reformide elluviimisel tõusetuvatest probleemidest. Olukord oli paikkonniti üsna erinev, kusjuures ka suhted maakonna tasandi esindajatega olid ülimalt tõistest 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).

Valdadele, alevitele ja rajoonilistele linnadele omavalitsusliku staatuse ettevalmistamine ja andmine oli keeruline, kuid samas väga vajalik loominguiline protsess, milles osalesid tuhanded omavalitsustegelased ning samuti riigi ja teadlaste esindajad.

Tabel 1

Omavalitsusliku staatuse omistamine külanõukogudele, alevitele ja rajoonilistele linnadele

	Haldusüksus	Maakond, vabariiklik linn (tolleaegse haldusterritoriaalse jaotuse alusel)	Staatuse omistamise kuupäev Ülemnõukogu Presiidiumi poolt
1	2	3	4
1.	Muhu vald	Saaremaa	25.09.1990
2.	Kuressaare linn	Saaremaa	25.09.1990
3.	Vinni vald	Lääne-Virumaa	23.10.1990
4.	Vastse-Kuuste vald	Põlvamaa	23.10.1990
5.	Ülenurme vald	Tartumaa	23.10.1990
6.	Rapla alev	Raplamaa	23.10.1990
7.	Häädemeeste vald	Pärnumaa	06.12.1990
8.	Kilingi-Nõmme linn	Pärnumaa	06.12.1990
9.	Suure-Jaani linn	Viljandimaa	06.12.1990
10.	Vändra alev	Pärnumaa	06.12.1990
11.	Laheda vald (end Mustjõe k/n)	Põlvamaa	06.12.1990
12.	Viimsi vald	Harjumaa	06.12.1990
13.	Narva-Jõesuu alev	Narva linn	06.12.1990

	Haldusüksus	Maakond, vabariiklik linn (tolleagese haldusterritoriaalse jaotuse alusel)	Staatuse omistamise kuupäev Ülemnõukogu Presiidiumi poolt
1	2	3	4
14.	Keila linn	Harjumaa	06.12.1990
15.	Võru linn	Võrumaa	20.12.1990
16.	Türi linn	Järvamaa	20.12.1990
17.	Leisi vald	Saaremaa	20.12.1990
18.	Loodna vald	Raplamaa	20.12.1990
19.	Vigala vald	Raplamaa	20.12.1990
20.	Haanja vald	Võrumaa	10.01.1991
21.	Kohila vald	Raplamaa	03.01.1991
22.	Kohila alev	Raplamaa	03.01.1991
23.	Jõgeva linn	Jõgevamaa	03.01.1991
24.	Kiviõli linn	Kohtla-Järve linn	10.01.1991
25.	Sonda vald	Ida-Virumaa	24.01.1991
26.	Tamsalu alev	Lääne-Virumaa	24.01.1991
27.	Rakvere linn	Lääne-Virumaa	24.01.1991
28.	Rapla vald	Raplamaa	21.02.1991
29.	Otepää linn	Valgamaa	21.02.1991
30.	Kehtna vald	Raplamaa	14.02.1991
31.	Märjamaa vald	Raplamaa	14.02.1991
32.	Raikküla vald	Raplamaa	11.04.1991
33.	Noarootsi vald (end Pürksi k/n)	Läänemaa	11.04.1991
34.	Kuusalu vald	Harjumaa	11.04.1991
35.	Ambla vald	Järvamaa	11.04.1991
36.	Kambja vald	Tartumaa	16.05.1991
37.	Alatskivi vald	Tartumaa	16.05.1991
38.	Elva linn	Tartumaa	16.05.1991
39.	Tähtvere vald	Tartumaa	16.05.1991
40.	Luunja vald	Tartumaa	16.05.1991
41.	Tartu vald	Tartumaa	16.05.1991
42.	Paide linn	Järvamaa	25.04.1991
43.	Võnnu vald	Tartumaa	16.05.1991
44.	Puhja vald	Tartumaa	16.05.1991
45.	Mäksa vald	Tartumaa	16.05.1991
46.	Konguta vald	Tartumaa	16.05.1991
47.	Aegviidu alev	Harjumaa	20.06.1991
48.	Rakvere vald	Lääne-Virumaa	06.06.1991
49.	Saue alev	Tallinn	06.06.1991
50.	Antsla vald	Võrumaa	20.06.1991

	Haldusüksus	Maakond, vabariiklik linn (tolleagese haldusterritoriaalse jaotuse alusel)	Staatuse omistamise kuupäev Ülemnõukogu Presiidiumi poolt
1	2	3	4
51.	Tootsi alev	Pärnumaa	06.06.1991
52.	Tapa linn	Lääne-Virumaa	11.07.1991
53.	Lüganuse vald	Ida-Virumaa	11.07.1991
54.	Urvaste vald	Võrumaa	11.07.1991
55.	Helme vald	Valgamaa	11.07.1991
56.	Põdrala vald (end Riidaja k/n)	Valgamaa	11.07.1991
57.	Tõlliste vald	Valgamaa	11.07.1991
58.	Rae vald (end Sommerlingi k/n)	Harjumaa	11.07.1991
59.	Karksi-Nuia alev	Viljandimaa	11.07.1991
60.	Halliste vald	Viljandimaa	11.07.1991
61.	Laeva vald	Tartumaa	11.07.1991
62.	Haaslava vald	Tartumaa	11.07.1991
63.	Rannu vald	Tartumaa	11.07.1991
64.	Kallaste linn	Tartumaa	11.07.1991
65.	Nõo vald	Tartumaa	11.07.1991
66.	Rõngu vald	Tartumaa	11.07.1991
67.	Vara vald	Tartumaa	11.07.1991
68.	Orissaare vald	Saaremaa	11.07.1991
69.	Lihula vald	Läänemaa	26.09.1991
70.	Sindi linn	Pärnu linn	26.09.1991
71.	Järva-Jaani vald	Järvamaa	26.09.1991
72.	Sõmerpalu vald	Võrumaa	26.09.1991
73.	Laimjala vald	Saaremaa	26.09.1991
74.	Põide vald	Saaremaa	26.09.1991
75.	Iisaku vald	Ida-Virumaa	26.09.1991
76.	Kõlleste vald (end Ihamaru k/n)	Põlvamaa	26.09.1991
77.	Vändra vald	Pärnumaa	26.09.1991
78.	Haapsalu linn	Läänemaa	26.09.1991
79.	Põlva vald	Põlvamaa	10.10.1991
80.	Halinga vald	Pärnumaa	10.10.1991
81.	Rõuge vald	Võrumaa	26.09.1991
82.	Tamsalu vald	Lääne-Virumaa	10.10.1991
83.	Sangaste vald	Valgamaa	10.10.1991
84.	Kareda vald (end Esna k/n)	Järvamaa	10.10.1991
85.	Võhma alev	Viljandimaa	10.10.1991
86.	Saarde vald	Pärnumaa	10.10.1991
87.	Pühalepa vald	Hiiumaa	24.10.1991

	Haldusüksus	Maakond, vabariiklik linn (tolleagese haldusterritoriaalse jaotuse alusel)	Staatuse omistamise kuupäev Ülemnõukogu Presiidiumi poolt
1	2	3	4
88.	Kehra alev	Harjumaa	24.10.1991
89.	Loksa alev	Harjumaa	24.10.1991
90.	Viljandi linn	Viljandimaa	24.10.1991
91.	Sauga vald	Pärnumaa	24.10.1991
92.	Paikuse vald	Pärnumaa	24.10.1991
93.	Paide vald	Järvamaa	24.10.1991
94.	Lehtse vald	Järvamaa	24.10.1991
95.	Vormsi vald	Läänemaa	19.12.1991
96.	Juuru vald	Raplamaa	20.11.1991
97.	Järvakandi alev	Raplamaa	20.11.1991
98.	Märjamaa alev	Raplamaa	20.11.1991
99.	Käru vald	Raplamaa	20.11.1991
100.	Kaarma vald	Saaremaa	20.11.1991
101.	Maardu linn	Tallinn	20.11.1991
102.	Mooste vald	Põlvamaa	12.12.1991
103.	Harku vald	Harjumaa	20.11.1991
104.	Saue vald	Harjumaa	20.11.1991
105.	Räpina vald (end Alaküla k/n)	Põlvamaa	20.11.1991
106.	Hummuli vald	Valgamaa	20.11.1991
107.	Põltsamaa linn	Jõgevamaa	12.12.1991
108.	Põltsamaa vald	Jõgevamaa	12.12.1991
109.	Palamuse vald	Jõgevamaa	12.12.1991
110.	Pajusi vald	Jõgevamaa	12.12.1991
111.	Vastseliina vald	Võrumaa	12.12.1991
112.	Mõniste vald	Võrumaa	19.12.1991
113.	Tabivere vald	Jõgevamaa	12.12.1991
114.	Torma vald	Jõgevamaa	12.12.1991
115.	Puurmanni vald	Jõgevamaa	12.12.1991
116.	Meeksi vald (end Mehikoorma k/n)	Tartumaa	20.11.1991
117.	Peipsiääre vald	Tartumaa	20.11.1991
118.	Taebla vald	Läänemaa	12.12.1991
119.	Ridala vald	Läänemaa	12.12.1991
120.	Tudulinna vald	Ida-Virumaa	19.12.1991
121.	Kabala vald (end Ollepa k/n)	Järvamaa	12.12.1991
122.	Väätsa vald	Järvamaa	12.12.1991
123.	Räpina alev	Põlvamaa	19.12.1991
124.	Põlva alev	Põlvamaa	19.12.1991

	Haldusüksus	Maakond, vabariiklik linn (tolleagese haldusterritoriaalse jaotuse alusel)	Staatuse omistamise kuupäev Ülemnõukogu Presiidiumi poolt
1	2	3	4
125.	Kanepi vald	Põlvamaa	19.12.1991
126.	Viru-Nigula vald	Lääne-Virumaa	12.12.1991
127.	Väike-Maarja vald	Lääne-Virumaa	12.12.1991
128.	Vihula vald	Lääne-Virumaa	12.12.1991
129.	Kunda linn	Lääne-Virumaa	12.12.1991
130.	Pärnu-Jaagupi alev	Pärnumaa	12.12.1991
131.	Kaisma vald	Pärnumaa	19.12.1991
132.	Tori vald	Pärnumaa	19.12.1991
133.	Surju vald	Pärnumaa	12.12.1991
134.	Tali vald	Pärnumaa	19.12.1991
135.	Lavassaare alev	Pärnumaa	19.12.1991
136.	Uulu vald	Pärnumaa	19.12.1991
137.	Koonga vald	Pärnumaa	12.12.1991
138.	Ruhnu vald	Saaremaa	19.12.1991
139.	Oru vald (end Linnamäe k/n)	Läänemaa	19.12.1991
140.	Lihula alev	Läänemaa	12.12.1991
141.	Kolga-Jaani vald	Viljandimaa	19.12.1991
142.	Tarvastu vald	Viljandimaa	19.12.1991
143.	Kõpu vald	Viljandimaa	19.12.1991
144.	Pärsti vald	Viljandimaa	19.12.1991
145.	Abja-Paluoja alev	Viljandimaa	19.12.1991
146.	Paistu vald	Viljandimaa	19.12.1991
147.	Vastemõisa vald	Viljandimaa	19.12.1991
148.	Olustvere vald	Viljandimaa	19.12.1991
149.	Saarepeedi vald	Viljandimaa	19.12.1991
150.	Ahja vald	Põlvamaa	19.12.1991
151.	Valgjärve vald	Põlvamaa	19.12.1991
151.	Valgjärve vald	Põlvamaa	19.12.1991
152.	Imavere vald	Järvamaa	19.12.1991
153.	Oisu vald	Järvamaa	19.12.1991
154.	Võru vald	Võrumaa	19.12.1991
155.	Anija vald	Harjumaa	16.01.1992
156.	Kose vald	Harjumaa	16.01.1992
157.	Kõue vald	Harjumaa	16.01.1992
158.	Jõelähtme vald	Harjumaa	16.01.1992
159.	Saku vald	Harjumaa	16.01.1992
160.	Padise vald	Harjumaa	16.01.1992

	Haldusüksus	Maakond, vabariiklik linn (tolleagese haldusterritoriaalse jaotuse alusel)	Staatuse omistamise kuupäev Ülemnõukogu Presiidiumi poolt
1	2	3	4
161.	Nõva vald	Läänemaa	16.01.1992
162.	Meremäe vald	Võrumaa	05.03.1992
163.	Tõrva linn	Valgamaa	30.01.1991
164.	Karula vald (end Kaagjärve k/n)	Valgamaa	30.01.1991
165.	Koigi vald	Järvamaa	30.01.1991
166.	Pala vald	Jõgevamaa	30.04.1992
167.	Raja vald	Jõgevamaa	30.04.1992
168.	Türi vald	Järvamaa	30.01.1991
169.	Polli vald	Viljandimaa	13.02.1992
170.	Õru vald	Valgamaa	20.02.1992
171.	Suure-Jaani vald	Viljandimaa	13.02.1992
172.	Avinurme vald	Ida-Virumaa	13.02.1992
173.	Puka vald	Valgamaa	13.02.1992
174.	Pühajärve vald (end Otepää k/n)	Valgamaa	05.03.1992
175.	Abja vald	Viljandimaa	13.02.1992
176.	Illuka vald	Ida-Virumaa	13.02.1992
177.	Hanila vald	Läänemaa	20.02.1992
178.	Roosna-Alliku vald	Järvamaa	07.05.1992
179.	Koeru vald	Järvamaa	20.02.1992
180.	Vasalemma vald	Harjumaa	05.03.1992
181.	Martna vald	Läänemaa	20.02.1992
182.	Risti vald	Läänemaa	20.02.1992
183.	Raasiku vald	Harjumaa	12.03.1992
184.	Kuressare vald	Saaremaa	12.03.1992
185.	Kärla vald	Saaremaa	13.03.1992
186.	Mustjala vald	Saaremaa	12.03.1992
187.	Valjala vald	Saaremaa	26.03.1992
188.	Pihla vald	Saaremaa	12.03.1992
189.	Kihelkonna vald	Saaremaa	12.03.1992
190.	Salme vald	Saaremaa	30.07.1992
191.	Audru vald	Pärnumaa	09.04.1992
192.	Orava vald (end Suuremetsa k/n)	Põlvamaa	26.03.1992
193.	Lasva vald	Võrumaa	07.05.92
194.	Võsu alev	Lääne-Virumaa	30.07.1992
195.	Kadrina vald	Lääne-Virumaa	09.04.1992
196.	Alajõe vald	Ida-Virumaa	26.03.1992
197.	Vaivara vald (end Sinimäe k/n)	Ida-Virumaa	09.04.1992

	Haldusüksus	Maakond, vabariiklik linn (tolleagese haldusterritoriaalse jaotuse alusel)	Staatuse omistamise kuupäev Ülemnõukogu Presiidiumi poolt
1	2	3	4
198.	Haljala vald	Lääne-Virumaa	30.04.1992
199.	Sõmeru vald (end Kaarli k/n)	Lääne-Virumaa	09.04.1992
200.	Rakke vald	Lääne-Virumaa	09.04.1992
201.	Rägavere vald	Lääne-Virumaa	09.04.1992
202.	Laekvere vald	Lääne-Virumaa	09.04.1992
203.	Aseri vald	Ida-Virumaa	09.04.1992
204.	Maidla vald	Ida-Virumaa	09.04.1992
205.	Avanduse vald (end Simuna k/n)	Lääne-Virumaa	09.04.1992
206.	Mäetaguse vald	Ida-Virumaa	09.04.1992
207.	Varstu vald	Võrumaa	30.07.1992
208.	Kõo vald	Viljandimaa	07.05.1992
209.	Emmaste vald	Hiiumaa	30.04.1992
210.	Mõisaküla linn	Viljandimaa	30.04.1992
211.	Viiratsi vald	Viljandimaa	07.05.1992
212.	Mikitamäe vald	Põlvamaa	04.06.1992
213.	Palupera vald	Valgamaa	04.06.1992
214.	Kihnu vald	Pärnumaa	21.05.1992
215.	Värska vald	Põlvamaa	04.06.1992
216.	Valga linn	Valgamaa	21.05.1992
217.	Taheva vald	Valgamaa	30.07.1992
218.	Nissi vald	Harjumaa	21.05.1992
219.	Veriora vald	Põlvamaa	04.06.1992
220.	Varbla vald	Pärnumaa	17.06.1992
221.	Kullamaa vald	Läänemaa	17.06.1992
222.	Tõstamaa vald	Pärnumaa	17.06.1992
223.	Lohusuu vald	Ida-Virumaa	02.07.1992
224.	Are vald	Pärnumaa	30.07.1992
225.	Kohtla vald	Ida-Virumaa	17.06.1992
226.	Jõhvi linn	Ida-Virumaa	17.06.1992
227.	Jõhvi vald	Ida-Virumaa	17.06.1992
228.	Püssi alev	Kohtla-Järve linn	02.09.1992
229.	Keila vald	Harjumaa	02.09.1992
230.	Lauka vald	Hiiumaa	02.09.1992
231.	Loksa vald	Harjumaa	02.09.1992
232.	Käina vald	Hiiumaa	02.09.1992
233.	Kärdla linn	Hiiumaa	02.09.1992
234.	Saare vald	Jõgevamaa	02.09.1992

	Haldusüksus	Maakond, vabariiklik linn (tolleagese haldusterritoriaalse jaotuse alusel)	Staatuse omistamise kuupäev Ülemnõukogu Presiidiumi poolt
1	2	3	4
235.	Mustvee linn	Jõgevamaa	02.09.1992
236.	Misso vald	Võrumaa	02.09.1992

9. detsembril 1992. aastal võttis Riigikogu vastu otsuse „Omavalitsusliku staatuse taastamine haldusüksuste kohta”.²⁶ Haldusreformi jätkumise tagamiseks Riigikogu otsustas, et Vabariigi Valitsusel on õigus anda pärast Ülemnõukogu Presiidiumi juurde moodustatud haldusreformi ekspertkomisjoni arvamuse ärakuulamist omavalitsuslik staatus seda mitte omavale 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 staatuse taastamise piirkonna kohta.

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

Vabariigi Valitsuse 22. aprilli 1993. aasta määrusega nr 115²⁷ anti omavalitsuslik staatus Albu vallale (Järva maakond), Antsla linnale (Võru maakond), Jõgeva vallale (Jõgeva maakond), Kohtla-Nõmme alestile (Ida-Viru maakond), Toila vallale (Ida-Viru maakond). Vabariigi Valitsuse 17. augusti 1993. aasta määrusega nr 258²⁸ anti omavalitsuslik staatus Lümända vallale (Saare maakond).

Ka aastaid hiljem tähistasid paljud vallad ja linnad pidulikult oma staatuse saamise aastapäeva. Asjakohased tunnistused on aukohal olnud paljudes omavalitsustes. Etapp Eesti kohaliku omavalitsussüsteemi taastamisel ja arengus pälvib nii siseriiklikku kui ka rahvusvahelist tähelepanu.

10. detsembril 1999. aastal toimus Sakala Keskuses mitmesaja osavõtjaga konverents „10 aastat esimestest volikogude valmistest ja kohalike omavalitsuste taasloomisest”, mille avamisel ütles tollane Riigikogu esimees Toomas Savi: „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 vastutusega, 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. Omavalitsuste 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 toetab ka tänapäeva.”

Eesti omavalitsussüsteemi 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. augustil 2017. aastal 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 kohalike omavalitsustest 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. Eeltoodud võime kõrvutada Eesti 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 oma-

valitsustel oli üheksakümnendatel aastatel täita kande roll omariikluse taastamisel. Eelkõige tuli leevendada reformidega kaasnevaid sotsiaalseid pingeid. 10. novembril 1989. a Ülemnõukogu poolt vastu võetud „Kohaliku omavalitsuse aluste 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
- iseotsustamine, isejuhtimine ja -haldamine
- isemajandamine
- omavaheliste suhete reguleerimine lepingutega
- aruandekohustus elanike ees.

Kohaliku omavalitsuse süsteem areneb jätkuvalt.

-
- 1 Eerik-Juhan Truuväli, Eesti Vabariigi õiguskantsler. Õiguslikust regulatsioonist kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Oma-
valitsusteave Nr 2 (6) 1996, mai. Eesti Linnade Liit
 - 2 ÜN ja VT, 1989, 26, 348
 - 3 Sulev Mäeltsemees. Haldusterritoriaalne poliitika. Kogumikus: Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011. Toim. Raivo
Vetik. Tallinna Ülikooli Kirjastus, 2012, lk 325–355
 - 4 ÜN ja VT, 1989, 40, 614
 - 5 Juhan Sillaste. „Perestroika laborandi mälestused. Mineviku mustad kastid” Tallinn, Varrak, 2009, lk 111
 - 6 Tiit Made. „Ükskord niikuinii. 1986–1991” Kirjastus Argo ja Tiit Made 2006 lk 13
 - 7 ÜN ja VT, 1989, 26, 351
 - 8 ÜN ja VT, 1989, 26, 346 JA „Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi kohalike rahvasaadikute nõukogude valimissea-
dus”. Tallinn, Eesti Raamat, 1989, 32 lk
 - 9 „Eesti ajalugu” VI osa, Tartu 2005, lk 382–383
 - 10 Tiit Made. „Ükskord niikuinii. 1986–1991” Kirjastus Argo ja Tiit Made 2006, lk 187
 - 11 Arnold Rüütel. „Tuleviku taassünd”. Tallinn, Kirjastus Ilo, 2001, lk 100
 - 12 ÜN ja VT, 1989, 31, 448
 - 13 ÜN ja VT, 1989, 26, 347
 - 14 RT 1989, 36, 552
 - 15 Noorte Hää, 6. oktoober 1989
 - 16 ÜN ja VT 1989, 34, 519
 - 17 Õhtuleht, 3. oktoober 1989
 - 18 Õhtuleht, 13. oktoober 1989
 - 19 Noorte Hää, 5. november 1989
 - 20 Noorte Hää, 12. november 1989
 - 21 Õhtuleht, 21. oktoober 1989
 - 22 Rahva Hää, 14. detsember 1989
 - 23 Raul Kuutma. Vabariigist vabariigini. Mälestused. Tallinn, Varrak, 2009, lk 219
 - 24 ÜN ja VT, 1989, 40, 614
 - 25 Bruno Pao. „Jüri Räime meenutades”. Saarte Hää. <https://www.saartehaal.ee/2008/04/19/juri-raime-meenutades>
 - 26 RT 1992, 54, 658
 - 27 RT I 1993, 19, 345
 - 28 RT I 1993, 58, 809

Omavalitsuste koostöö – taastamine ja areng

Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Sirje Ludvig

I Kohalik omavalitsus ja koostöö

1980ndate aastate lõpu ja 1990ndate alguse reformidest oli üks olulisemaid omavalitsussüsteemi 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 uskumatud edusammud ja selle, et ka Läänes ei ole kõik mitte nii väga suurepärane – asjad ei ole siin nii hästi, nagu nad peaksid ja mis kõige tähtsam, nagu nad võiksid olla. Kõige olulisem ülesanne, mis Eesti ees seisab, on taastada või uuesti luua riigikontseptsioon, riigi kui polise, kui inimkoosluse kontseptsioon. Eesti valitud tee, demokraatia, peab saama tõelise sisu ja tähenduse ning ka valitud moodus majanduselu korraldamiseks – (enam-vähem vaba) turumajandus – ei toimi ilma hästi toimiva riigita. Väidetavalt on kõik suuremad probleemid, mille ees Eesti praegu seisab, seotud küsimustega, mis või milline peaks olema riik.^{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 maksimaaalselt ka ellu, loomulikult arvestades ümbritsevate oludega. Üheks olulisemaks haldusreformi edu põhjuseks oli just erinevate osapoolte koostöö ning seda nii siseriiklikult kui ka rahvusvaheliselt. Kohaliku omavalitsuse reformi eripära seisnes ka selles, et 1989. aasta kevadel, kui vormistati esimest kohaliku omavalitsuse aluste seadust, otsiti lisaks varasemale Eesti Vabariigi perioodile reformiideid aktiivselt ka põhjanaabritel, ennekõike Soomes.² 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*” Georg Sootla poolt tehtud 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 ...”³

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

II EESTI LINNADE LIIDU (ELL) ja EESTI MAAOMAVALITSUSTE LIIDU (EMOL) tegevuse taastamine, EESTI VALDU ASUTAVA LIIDU (EVAL) loomine ning koostöö

Kohaliku omavalitsuse ning valdkonna liitude taastamisel oli oluline järgida kuni 1940 toiminud süsteemi kogemust ja koos sellega püüda toimida vastupidiselt hilisemate okupatsioonivõimude tegevusele. Väga oluline oli arvestada, et kohaliku omavalitsuse ja liitude 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 keskvõim püüab Eesti ja kõigi Balti riikide arenguid takistada või isegi tagasi pöörata. Uue taastatava avaliku võimu tegevuse kindlustamiseks ja arendamiseks oli vajalik luua 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.

* Käesoleva peatüki viidete selgitused on lk 80–81.

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 omaaegsete omavalitsustegelastega, näiteks Riigivolikogu liikme, EMOLi peasekretäri ja Valga maavanema Värdis Velneriga.

Kohtumine oli väga emotsionaalne (oma jälje oli jätnud ka tema viibimine 1944–1954 NL vangilaagrites). Saadud teave Eesti riigi, omavalitsussüsteemi ja liitude toimimisest kuni 1940 oli 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 toimus realselt ühes iseseisvas riigis, kus kohalikel omavalitsustel ja nende liitudele oli eriline roll inimeste igapäevaelu küsimuste realsel lahendamisel. Hoolimata läbielatud keerulistest aegadest, aitas Värdis Velner kohtumisel luua senistest mõtetest ja kavadest tervikpildi, 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 Närska ja Uno Heinla. Täname lugupeetud Värdis Velnerit ja tema abikaasat, kes vaatamata algsele kahtlusele siiski kohtumisega ja kuni 1940. aastani toimunu valgustamisega nõus olid.

Meie suurim tänu kuulub kõigile varasematele põlvkondadele, kes järjest juurde õppides löid Eesti omavalitsussüsteemi ja arendasid valdkonna koostööd.

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 sealsest 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 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 ja koostöö vajaduse 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 ning nende realiseerimiseks vajalike mehhanismide ja vahendite olemasolu kindlustamine. Koos korrekse 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 ja arendamise 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 taasloomisel), samuti ei olnud ette valmistatud täpset õiguslikku alust. Teisalt aga oli enam lootust õnnestumisele, sest kui oleks läinud korda leida aktiivset toetust ja mõttekaaslasti valdkonna töötajate, teadlaste ja spetsialistide hulgas, oleks otseselt piiravaid bürokraatlikke takistusi olnud vähem. Eeltööks oligi kuni 1940. aastani toimunud süsteemi ja kogemuste võimalikult laialdasem analüüs ja nii palju, kui võimalik, ka 50 aastat mujal demokraatlikus maailmas toimunu tundma õppimine, samuti eeltoodu teadvustamine ühiskonnas laiemalt.

ELLi ja EMOLi taastamise praktiline protsess sai alguse 1988. aastal. Korralduslikult oli oluline etapp 1989. aasta suvel, kui tollaegsete kohalike nõukogude kursuste raames korraldasid Sulev Lääne Riigikantseleist ja Tartu linnajuht Toomas Mendelson mitmete omavalitsusjuhtidega kohtumise, kus selgitati kohaliku omavalitsuse olemust, vastava süsteemi taastamise vajadust ja koos sellega omavahelise koostöö tähtsust. Lisaks seni uuritud ELLi ja EMOLi ajaloole sai edasi antud ka Sulev Lääne poolt Soome Linnade Liidu esindajatega Helsingis toimunud kohtumistel saadud teave ning seal kaasa toodud materjali analüüsi tulemused nii kohaliku omavalitsuse ja nende liitude toimimise kohta kui ka seenduvalt Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja selle rakendamise kohta. Kuivõrd ELLi 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. Kättesaadava 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 tundma õppimisel 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 nõupidamine. 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 võimalikud vaid Moskva kaudu, siis taolist kohtumist 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 tege- mist oli ajaloolise rariteediga – Eesti Linnade Liidu kingitusega nende delegatsiooni ametliku visiidi raames Soome Linnade Liitu 1936. aastal. Hoolimata asjaolust, et ametlik Soome oli Eestis 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. Sama eeskuju järgiti ja ühtne üleriigiline liit tekkis 2018. aastal ka Eestis.

Esimesed nn ametlikud sammud ELLi tegevuse taastamiseks astuti siiski Tartus 19. septembril 1989. Koosoleku protokollist loeme:

„Sõnavõtule järgnes arutelu, milles osalesid praktiliselt kõik kohal viibijad ning selle tulemuseks oli osalejate üksmeelne otsus – pidada vajalikuks taastada ELL ning võtta taasloomise Algatava Koguna enda peale selleks vajalike ettevalmistustööde tegemine, kaasates vastavasisulise tegevusse kõiki asjast huvitatud Eesti linnu ja alevite.”⁴

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 protokollis kohaselt kogu ettevalmistava tegevuse paremaks kooskõlastamiseks moodustada ELLi taasloomise Algatava Kogu Juhatus. Üksmeelselt valiti Juhatus, kuhu kuulusid esimees T. Mendelson, vastutav sekretär S. Lääne ning kõikide toimkondade juhid ja S. Mäeltsemees. Esimene õigusliku järjepidevuse alusel loodud avaliku võimu institutsioon oli seega asunud tegevusse (küll mitte veel täpselt juriidilises mõttes) ja ELList sai sellest hetkest aktiivne osaleja Eesti uue avaliku võimu ja kohaliku omavalitsuse süsteemi, sh selle õigusliku aluse, taasloomisel.

Esioluline aga polnud ametlikult võimalik end kusagil registreerida, mistõttu otsustati, et juhatuse esimees T. Mendelson peab informeerima Tartus vastu võetud otsusest Eesti NSV Valitsust. Samuti nähti ette vajalike finantsvahendite ühendamine ja seda Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi Ajutise Teaduskollektiivi baasil, mille esindajaks oli Sulev Mäeltsemees. Kehtivat olukorda arvestades püüti igati tagada õigusliku järjepidevuse põhimõtte järgimist nii riigisisises kui ka rahvusvahelises suhtlemises. Need põhimõtted räägiti lõplikult selgeks pärast 10. detsembril 1989. aastal toimunud kohalikke valimisi.

Väga oluline oli leida õiguslik lahend olukorrale, kus 1940. aasta Vabariigi Valitsuse ELLi ja EMOLi likvideerimise otsus oli formaaljuriidiliselt jõus. Mitmete valdade ja linnade jaoks seisnes küsimus näiteks ka selles, et kuna nad said linna või alevi õigused 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 alevid 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 ühishuvide kaitsmisel. Samuti lõppes koostöö Rahvusvahelise Linnade ja Kohalike Omavalitsuste Liidu ning teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega. Pidades äärmiselt oluliseks Eesti Linnade Liidu osa vabariigi arengus, loeb Käärikule kogunenud 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 rahvusvaheliste organisatsioonidele ja mitmete riikide analoogsetele organisatsioonidele.

Samas jätkus eelnevat arvestades ka töö EMOLi tegevuse taastamiseks. Kuivõrd vastava liidu liikmeteks olid ajalooliselt maakonna- ja vallaomavalitsused, siis võib öelda, et teatud mõttes olid siia juba algselt sisse programmeeritud vastuolud, mis löid välja ka 1920. ja 1930. aastatel. Omavalitsuste taastamisprotsessis oli maakonnatasand vaadeldaval perioodil algselt ka kõige aktiivsem ja tegutsemisvõimelisem, kuna täidetavate ülesannete mahu, 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 EMOLi tegevuse taastamise Algatav Kogu. Protokollis märgitakse, et Algatav Kogu,

„...kuulanud ära S. Lääne, R. Närkska, 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 Maaomavalitsuse 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.”⁵*

Vahepeal oli valminud eelmainitud otsuses toodud õiend⁶. Nimelt oli võimalik olemasolevate õiguslike materjalide analüüsi alusel väita, et 1940. aasta 17. augusti Vabariigi Valitsuse otsus liitude likvideerimise kohta oli mitteõiguspärane ka juriidilisest aspektist lähtudes (poliitiline aspekt oli selge). Ilmnes, et juba 1938. aastal olid ELL ja EMOL alustanud uute põhikirjade projektide väljatöötamist. Samas oli aga Siseministeeriumi poolt ettevalmistatud projekt suunatud keskvoimu 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. Liitude nõudel teatud formuleeringuid pehmendati, kuid sinna oli lisatud täiendavalt § 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 Varese valitsuse määruse tühistada.⁷

Edasi toimisid liidud vastavalt oma kujundatud seisukohtadele. ELLi esimeheks oli valitud Tartu linna 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. Liidu esimeheks valiti Tartu maavanem Robert Närska. Liidu uue põhikirja registreeris Ülemnõukogu Presiidium 6. novembril 1990. Maapäeval võeti vastu ka Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevuse taastamise deklaratsioon.⁸ Ajalooliselt eksisteerinud omavalitsusliidud olid sellega õigusliku järjepidevuse põhimõtet arvestades lõplikult taastatud. EMOLi loomise ja erinevate institutsioonide koostööd kohaliku omavalitsuse ja üleriigiliste liitude taastamise protsessis on täpsemalt kirjeldanud selle esimene esimees, Tartu maavanem Robert Närska:

„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, so omavalitsusliitude tegevuse taastamine.

29. septembril 1990. a toimus Paides Eesti Maaomavalitsuste Liidu (EMOL) tegevuse taastamise koosolek – MAAPÄEV. Koosolekust võtsid osa ka Eesti Vabariigi Ülemnõukogu esimees Arnold Rüütel ja Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi sekretär Arno Almann. Koosolekust võttis osa 69 omavalitsuste volitatud esindajat. Esindatud olid kõik maakonnad. Külalistena võtsid koosolekust osa ka Eesti Linnade Liidu esimees Toomas Mendelson ning Eesti Valdu Asutava Liidu esimees Madis Kaldmäe ja aseesimees Jüri Allikalt. Koos kõikide külalistega võttis Maapäevast 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. novembril 1990. a. Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimeheks valiti Tartumaa maavanem Robert Närska. Valiti EMOLi juhatus ja revisjonikomisjon.

Juhatusel 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 Pöide külanõukogu sekretär.

Juhatusse kuulus ka EMOLi esimees, Tartumaa maavanem Robert Närska.

Tegevuse taastanud EMOL seadis vastuvõetud põhikirjas endale järgmised eesmärgid:

- ühendada kohalike 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 EMOLi „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 haldusreformi elluviimiseks, oli suur. Paljud esmatasandi omavalitsused olid esindatud nii EMOLis kui EVALis.

EMOLi juhatuse ja volikogu koosolekul 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.

EMOLi, teiste omavalitsusliitude ning riigorganite 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. veebruari 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-liikmeline ja selle esimeheks nimetati riigiminister Raivo Vare ning tema asetäitjaks Sulev Lääne. Eesti Vabariigi Valitsuse 16. juuli 1991. a määrusega nr. 142 „Vabariiklike ministereumide, riiklike ametite ja kohaliku omavalitsuse organite töö kohta haldusreformi läbiviimisel” andis Vabariigi Valitsus konkreetseid ülesanded haldusreformi läbiviimiseks nii rahandus-, majandus- ja materiaalsete ressursside ministereumile 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 Justiitsministereumiga 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 täpse-

malt piiritleda esmatasandi kohaliku omavalitsuse organite, maavolikogude, maakonnaavalitsuste ja riigivalitsemisorganite funktsioonid ning nende omavahelised suhted."⁹

Kohalike omavalitsuste koostöös püüti rakendada mitmeid teisi vorme. Nii toimus 12. aprillil 1990. aastal Raplas maakondade volikogude esimeeste 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 sisulist realiseerimist ei leidnud.¹⁰

Samas mitmed asjaolud, sh haldusreformi läbiviimisel tõusetunud probleemid, viisid osa vallajuhte arvamusel, 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). 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 valitsemisorganites paremini, kui läbi maakonna. Tiit Vaher avaldas oma sõnavõttus 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.

EVALi kunagine esimees Jüri Allikalt on kirjutanud liidu liimise ja tegevusega järgmist:

„Peale 1989. a sügise kohalike valimisi kogunes 20.04.1990. a ca 40-liikmeline küla-, alevi- ja linnanõukogu esimeestest koosnev initsiatiivgrupp Põlvase nõupidamisele, mille päevakorras oli Valdu Asutava Liidu asutamine. Tolleks ajaks oli juba taastatud Eesti Linnade Liidu tegevus ja moodustatud Maakonna Volikogude Liit. Nõupidamisele olid kutsutud 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 Toimikond koosseisus: Jüri Allikalt, Vinni kn esimees; Hele Oidermaa, Vastse-Kuuste kn esimees; Pille Ratassepp, Tähtvere kn esimees; Märt Moll, Suure-Jaani kn esimees; Tõnu Otsasson, 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.

12. juulil 1990. a kogunesid 98 tollaegse 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 EVALi põhikirja ning sellega oli uus esmatasandi omavalitsuste liit loodud ja saanud oma juriidilise staatuse.

EVAL seadis oma tegevuse põhieesmärgiks osutada igakülgselt 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 kohaliku elu ja juhtimist puudutavate õigusaktide eelnõude väljatöötamisel. Veel oli üheks oluliseks küsimuseks oma liikmete koolitustegevuse planeerimine ning korraldamine ja suunamine. Omavalitsuslik staatuse 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.

1990. a novembris taastati ametlikult ka Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevus, mis samuti koondas oma liikmeteks esmatasandi kohalike 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 EVALi 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 EVALi liikmetest saanud ka omavalitsusliku staatuse ning EVAL võis lugeda oma põhiülesande täidetuks. Edaspidi ei olnud mõistlik eksisteerida EVALil ja EMOLil kui kahel esmatasandi kohalikke omavalitsusi ühendaval liidul paralleelselt ning sellest ajast EVALi tegevus vähehaaval taandus.”¹¹

Kohalike omavalitsuste esindajad püüdsid leida ka regionaalse koostöö vorme. Näiteks tegid mitmete Lõuna-Eesti omavalitsuste juhid ettepaneku luua LEA - Lõuna-Eesti Assotsiatsioon, mis oleks tegelenud piirkonna arengu ja esindamisega riigis. Idee oli tegelikult paljuski mõistlik, kuid arvestades üha suurenevast 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 eesmärgiks 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 sajandit 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 kirjutab oma raamatus „Tuleviku taassünd”¹²: „Niisugune formuleering tunnistas juristide hinnangul Eesti Vabariigi eksisteerimist de jure ja sisaldas iseseisvuse saavutamise ühe võimalusena rahvusvahelist konverentsi. Saatsime deklaratsiooni ÜRO peasekretärile ning Helsingi Euroopa julgeoleku- ja koostöö nõupidamisest 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 öhtul 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 korralt 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 rahvaste 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.”

Eelnevaga seondub ka laiem õiguslik ja poliitiline taust, kuna jätkuvalt tuli seista vastu sellistelegi jõududele, mille 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. See aga meie tegelik eesmärk ju oligi ning kohaliku omavalitsuse aluste seaduse eelnõu kaitsmine erinevates institutsioonides, sh ÜN Presiidiumis oli väga keeruline. Seaduse eelnõu sisaldas ka sätteid, mis võimaldanuks omavalitsuste koostööd arendada kui ELLi ja EMOLi taastamine õigusliku järjepidevuse alusel ei oleks osutunud võimalikuks.

Koos eelnevaga 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 nimetatud linna 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 (analoogne käsitlus Moldovas moodustatud Dnestri-äärse "vabariigiga"). Viidatakse ka 3. ja 17. märtsil läbiviidud nn referendumide tulemustele. Kolm volikogu märgivad, et nende meelest oleks väljapääsuks Kirde-Eestile eristaatuse andmine. Olukord oli küllaltki keeruline ja tarvitusele tuli võtta erinevaid abinõusid. Lõpptulemusena olid Ülemnõukogu Presiidium, Vabariigi Valitsus ja teised riigorganid 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 ning 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) Ülemnõukogu Presiidium ekspertkomisjoni ettepanekul Narva-Jõesuule ka iseseiseva omavalitsusüksuse staatuse ikkagi andis. Pärast tõsist tööd kohapeal eraldati Kohtla-Järve linnast ning moodustati Ülemnõukogu Presiidiumi otsusega iseseisvate haldusterritoriaalsete üksustena Kohtla-Nõmme alev, Jõhvi linn ja Kiviõli linn. Tulenevalt selgitustööst, mõistlike inimeste kaasamisest ja mitmetest muudest asjaoludest olid need uued üksused Eesti Vabariigile lojaalsed ega osalenud Eesti riigile vastuvõtmatus poliitilises tegevuses, vastupidiselt eelpool mainitud kolme linna volikogu juhtidele. 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. augustil Vabariigi Valitsus asjakohase määruse. Valitsuse Haldusreformi Komitee moodustas 23. septembri 1991. aasta istungil vastavasisulise töögrupi. Vabariigi Valitsuse erivolitustega esindajaks nimetati Tiit Vähi.

Tänu kasutusele võetud abinõudele muutus olukord regioonis stabiilsemaks, kuid mitmeid probleeme tekkis siiski edaspidigi. 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 asjaolust, mis kinnitab kohaliku omavalitsuse süsteemi tugevust ja riigorganite usaldust selle suhtes. Üks näide puudutab 1991. aasta keeruliste augustisündmuste aega. Arnold Rüütli juhtimisel toimus Kadriorus kohtumine maavanemate ja mõnede vabariiklike linnade linnapeadega. Analüüsiti olukorda riigis ning esitati Sulev Lääne koostatud kohaliku omavalitsuse seaduse muutmise eelnõu ja Ülemnõukogu otsuse projekti. Nimetatud eelnõud nägid ette tegutsemisvariandi juhuks, kui riigi kesktasandil institutsioonid ei saa enam toimida. Sel juhul 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 ja A. Almann. Koos hiljem nõupidamisega liitunud volikogude esimeestega hakati praktiliselt välja töötama salajast koordinatsiooni- ja teabevahetussüsteemi 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.

Konkreetsed näited aitavad edasist olustikku paremini mõista. Nii iseloomustab selgeid eesmärke ja head koostööd Eesti Linnade Liidu 29. novembril 1991 Türil 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 riigorganite 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 seaduse eelnõu peaks põhimõtteliselt reguleerima kõigi kohaliku omavalitsuse organite tegevust, arvestades seejuures vajaduse korral erinevate kohaliku omavalitsuse üksuste eripära;*
 - 3.3 *koos kohaliku omavalitsuse seaduse eelnõuga ette valmistada ka kohaliku omavalitsuse organite valimise seaduse eelnõu ning kohaliku omavalitsuse tegevuse garantiide ning vastava riikliku järelevalve mehhanism.*¹³

Täna võib tunduda arusaamatu, kuidas kõik eeltoodu põhimõtteliselt ka sisuliselt realiseeriti. Vaatamata ühiskonnas ja riigis valitsenud suhteliselt suurele määramatusel 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 eelpool toodud 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, mille jällegi kõik osapooled realiseerimise käigus läbi vaatasid, seda täiendasid jne.

Oluline roll omavalitsussüsteemi taastamisel oli ka Ülemnõukogu Presiidiumi haldusreformi ekspertkomisjonil, mille esimees oli Sulev Mäeltsemees ning aseesimehed Sulev Lääne ja Raivo Vare. Eelpool nimetatud kolm liitu (ELL, EMOL, EVAL) tegutsesid aktiivselt oma liikmete huve esindades nii siseriiklikult kui ka olemasolevaid olusid arvestades laiemalt rahvusvahelises suhtlemises. Lisaks igapäevasele tegevusele haldusreformi ja 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.

Komitee esimees oli riigiminister R. Vare, esimehe asetäitja Valitsuse nõunik S. Lääne, liikmed liitudest: EVAL – J. Allikalt ja M. Kaldmäe; ELL – T. Mendelson ja V. Sassi; EMOL – R. Närska, T. Vilosius ja H. Oidermaa. 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. Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees ja Eerik-Juhan Truuväli olid Assamblee omavalitsuse valdkonna eksperdid.

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. Demokraatliku ühiskonna loomisest oli loomulik, et nii liitudes endis, nendevahelistes suhetes kui ka arvamuste vahetuses riigi esindajatega esines mitmeid erinevaid seisukohti. Valdavalt püüti siiski leida ühist keelt, mis küll alati 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 põhi-

seaduse koostamisel sellesse lülitada mitmeid kohaliku omavalitsuse olulisi põhimõtteid, sh neid, mis tulenesid Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast, kuid edasises õigusloomes tekkis kohalike omavalitsuste seisukohtade arvestamisega mitmeid probleeme. Harta oli Euroopa Nõukogu poolt heaks kiidetud 1985. aastal ning Riigikogu ratifitseeris selle reservatsioonideta 1994.¹⁴

Liidud ei olnud paljuski rahul põhiseaduse ettevalmistamise protsessiga. 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.”¹⁵

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 õigussüsteemi 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 analüüsis. 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 jms. Päevakorras oli nii siis, kui ka edaspidi võimalik haldusterritoriaalne reform ja selle mõjud.

ELLI seisukohti ei jaganud täielikult aga näiteks EMOL. Nagu demokraatlikus arutelus kohane, kujundasid ka nemad oma seisukoha ja 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 temaga. 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 redaktsoonitoimkonnas, mille esimees oli Liia Hänni, kiideti lõpuks heaks Assamblee eksperdi Sulev Lääne ettepanek ja 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.”

EMOLi seisukohti on täpsemalt kirjeldanud selle esimene esimees Robert Närkska:

„Täiesti uus olukord Eesti riigi jaoks tekkis 1991. aasta augustisindmuste 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 kohalikele omavalitsustele stabiilse õigusliku aluse loomine, mis oluks võimalik põhiseaduse uue eelnõu väljatöötamisega. Oli reaalne oht, et poliitilistel põhimõtetel üles ehitatud 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 ELLi esimees Toomas Mendelson, EMOLi esimees Robert Närkska ja EVALi 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 õiglased otsused. Kohalike omavalitsuste kõrvalejäämist Eesti riigi alusdokumendi kavandamisest ei saa pidada normaalseks. Omavalitsusliidud tegid avalduses ettepaneku kaasata Põhiseadusliku Assamblee tegevusse valdade, alevite, linnade ja maa-

kondade 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 EMOLi kaudu tehtud ettepanekud Eesti Vabariigi uue põhiseaduse tähtsamate lähtekehtade, 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 välja kujunenud 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 EMOLi 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 ega üldistest põhimõtetest – märgiti, et rahval kui kõrgeima riigivõimu teostajal peab oma hääleõiguslike kodanike kaudu olema põhiseadusega tagatud rahvaalgatuse õigus, nagu see oli Eesti rahval 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 EMOLi 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 põhiküsimustes. Reformi realistlikeks lähtealusteks pidas EMOL riigivõimu detsentraliseerimist ning selle käigus Eestis teovõimelise omavalitsussüsteemi väljaarendamist ning tugevdamist, võttes aluseks Kohaliku Omavalitsuse Euroopa Harta põhimõtteid.

Haldusreformi tähtsamate eesmärkidena nägi EMOLi 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.¹⁶

IV 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. 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.

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 Õunapuu. Vabariigi Valitsus kinnitas EOÜ põhikirja 27. mail 1993. Täpsemalt on maakondlike liitude tegevust ja vastavaid arenguid kirjeldatud 2017. aastal ilmunud kogumikus.¹⁷

Ring oli täis saanud – kohalikud omavalitsused ja nende huve erinevatel tasanditel esindavad liidud olid loodud ja need moodustasid iseseisva riigi demokraatliku võimumehhanismi väga olulise osa. Hiljem on selgunud, et Eesti oli esimene Kesk- ja Ida-Euroopa riik, kus demokraatlik kohalik omavalitsus koos vastava õigusliku baasiga taastati.¹⁸

Aktiivset tegevust jätkasid ELL ja EMOL.¹⁹ Omavalitsusliitude koostöösse liitus ka EOÜ.²⁰ 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* nõupäev. Koos kohalike omavalitsuste esin-dajatega 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*”.²¹ Idee tuli 1924. aasta I omavalitsuskongressist ja samuti sellel ajalooperioodil moodustatud koostöökogust.

Edasised arengud on näidanud kohalike omavalitsuste ja nende liitude tähtsust ja elujõudu Eesti ühis-konnas. Selles on suurim teene kõigil neil tuhandetel omavalitsustegelastel, kes erinevatel aegadel ja ame-tikohtadel 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 Mürsepp, Jüri Landberg; tegevdirektorid Karl Türk, Uno Silberg ja Ott Kasuri;

Eval – Jüri Allikalt ja Madis Kaldmäe;

EOÜ – Jaan Õunapuu, Aivar Ojavere, Üllar Vahtramäe, Toomas Välimäe, Kurmet Mürsepp, Märt Moll ja Sirje Ludvig ning paljud, paljud teised.

V Kogemus ja areng – Omavalitsusliitude Vanematekogu

Eesti Omavalitsusliitude Vanematekogu on 28. veebruaril 1997. aastal seltsinguna asutatud Eesti Linnade Liidu Vanematekogu õigusjärglane. 30. mail 1997. aastal toimus Kuressaare Raekojas Eesti Linnade Liidu Vanematekogu ametlik asutamiskoosolek ja juhtorgani – eestseisuse valimised. Sellega tähistati ühtlasi Eesti Linnade Liidu Otepääl ja Käärikul toimunud taasloomise 7. aastapäeva.

Oma asutamiskoosolekul kinnitas ELL Vanematekogu statuudi, mille kohaselt

„Vanemate Kogu tegevuse eesmärgid on:

- 1) aidata kaasa ELLi ja kohaliku omavalitsuse arengule;
- 2) arendada koostööd ELLi juhatuse ja teiste kohaliku omavalitsuse institutsioonidega;
- 3) aidata kaasa ELLi ja kohaliku omavalitsuse traditsioonide kujundamisele ning nende järjepidevuse kindlustamisele;
- 4) luua tihedamad sidemed ELLi ja kohaliku omavalitsuse arendamises osalenute vahel;
- 5) ühendada eri aegadel tegutsenud omavalitsustegelasi ja teisi kohalikku omavalitsust toetanud isikuid.”²²

Kuressaares valiti ELLi Vanematekogu eestseisusesse Raivo Murd, Väino Sassi, Laine Tarvis, Tõnis Seesmaa, Aivar Kaldjärv, Uno Heinla, Sulev Mäeltsees, Jaan Lember, Tiit Kullerkupp, Sulev Lääne, Robert Närska, Tiina Üksvärav, Märt Moll, Tiiu Ling, Ain Kalmaru ja Taavi Torgo. Eestseisuse kinnisel koosolekul valiti ELL Vanemate Kogu peavanemaks Sulev Mäeltsees ja asevanemaks Väino Sassi.

Seisuga 30. mai 1997 suleti ELLi Vanematekogu asutajaliikmete nimekiri, kuhu kuuluvad lisaks eel-nimetatud 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, Märt Mere, Eero Kalberg, Tõnis Lukas, Theo Aasa, Tiit Vähi, Jussi-Pekka Alanen, Heikki Telakivi, Juhan Sil-laste, Toomas Mendelson, Ene Tagamets, Urmas Sukles, Jüri Saar, Jaan Õunapuu ja Anne Tasuja.

Esimestel aastatel oli ELLi Vanematekogu tegevus aktiivne. Eesmärgiks oli püüda korraldada kaks suuremat üritust aastas – üks suvel ja teine talvel. Nende kõrval korraldati sageli väiksemaid üritusi, mil-lega märgiti eelkõige kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende liitude tegevuses mineviku tähtpäevi, aga arutati ka aktuaalseid päevaprobleeme (nt Koostöökogu läbirääkimised Vabariigi Valitsusega või riigi liit-tumine Euroopa Liiduga jne). Aktiivselt tegeles ELLi Vanematekogu ürituste korraldamisega Kaidi Roots, kellele siinkohal suur tänu! Suurema panuse on andnud veel Inga Köster ja Sirje Ludvig.

Olulisi üritusi on olnud mitmeid.

Juba enne ELL Vanematekogu ametlikku asutamist korraldas algatusrühm koos ELLi ajalootoimkon-naga 28. veebruaril 1997. aastal Tartus seminari, kus käsitleti üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste

liitude tegevuse taastamist ja arengut järgnevatel aastatel. Seminaril osales kohaliku omavalitsuse poliitikut ja ametnike kõrval Riigikogu liikmeid, riigiametnikke ning endisi omavalitsustegelasi, kes osalesid ELLi ja EMOLi taastamises ning kohaliku omavalitsuse taasloomises. Soome kolleegi esindas meie kauaaegne koostööpartner Pekka Granqvist (tänu kellele ilmus tol ajal palju meie trükiseid).

12. detsembril 1997. aastal toimus seminar Paldiskis, millega tähistati Paldiski 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”.

1999. aastal möödus 10 aastat mitme olulise õigusakti vastuvõtmisest või sündmuse toimumisest. Vanematekogu korraldas sel puhul koos Võrumaa Omavalitsuste Liiduga 12. ja 13. augustil Sõmerpalu vallas (Harjumäel) kahepäevase seminari, kus osales üle 20 valdade ja 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.

ELLI ja EMOLi taastamise meenutamiseks korraldasime Tartus 17. septembril 1999. aastal seminari „Kümme aastat kohaliku omavalitsuse ühistegevust”, kus osales ligi poolsada kohaliku omavalitsuse tegev- või endist poliitikut ja 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 ELLi büroos seminariga, kus osales üle 20 Vanematekogu liikme (teiste hulgas haridusminister Tõnis Lukas, taastatud ELLi 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 tolleaegses Sakala keskuses (praegu Solaris) suurejooneline 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 ruumes seminar „Kohalik omavalitsus ja ettevõtlus” ning tutvuti kompvekkide ja martsipani tootmisega tehases.

Meeldejäävate üritustena korraldati 2002. aastal väljasõit Kihnu ja 2004. aastal Vormsi saarele. ELLi Vanematekogu üritustest osavõtjaid oli alati ka EMOList ning 2003. aastal otsustati ELL Vanematekogu ümber nimetada Omavalitsusliitude Vanematekoguks.

Omavalitsusliitude Vanematekogu (edaspidi Vanematekogu) statuut kinnitati üsna sarnasena ELLi Vanematekogu statuudile. Selle kohaselt on Vanematekogu asutatud kohaliku omavalitsuse üksuste liitude ja kogu kohaliku omavalitsuse arengu huvides aitamiseks 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, omavalitsusliitude 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 maavanem;
 - 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 taasloomisele või arendamisele – Vanematekogu või selle eestseisuse kutsel;*
- *Vanematekogu võib kutsuda oma liikmeks ka liitude või kohaliku omavalitsuse arendamisele kaasa aidanud välisriigi kodanikke;*
 - *Vanematekogu asutajaliikmeteks loetakse Eesti Linnade Liidu Vanematekogu asutajad ajavahemikust 28. veebruar 1997–30. mai 1997;*
 - *Vanematekogu moodustab eestseisuse ja vajadusel teisi institutsioone. Vanematekogu liikmeks saadakse eestseisusele esitatava kirjaliku avalduse alusel või eestseisuse kutsel. Kutsutud liige loetakse Vanematekogusse vastuvõetuks tema nõusoleku andmise päevast.*
 - *Vanematekogust lahkumiseks esitab liige eestseisusele kirjaliku avalduse. Liige loetakse lahkunuks avalduse esitamise päevast.*

Vanematekogu liikme õigused:

- 1) *osaleda Vanematekogu, selle eestseisuse ja teiste institutsioonide tegevuses;*
- 2) *valida ja olla valitud eestseisusse ja teistesse Vanematekogu institutsioonidesse;*
- 3) *teha ettepanekuid Vanematekogu tegevusega seonduvates küsimustes;*
- 4) *saada informatsiooni Vanematekogu, selle eestseisuse ja teiste institutsioonide 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 eesmäärke ja põhimõtteid;*
- 3) *täita eestseisuse ja teiste Vanematekogu institutsioonide ülesandeid ja neist vajadusel aru anda;*
- 4) *järgida Vanematekogu statuuti.*

Vanematekogu rahalised ja materiaalsed vahendid moodustuvad liitude eelarvetest, liikmete toetustest, sponsorsummadest ja teistest allikatest.

Omavalitsusliitude 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 ja Jaan Pöör. Lisaks meenutustele „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse“ (KOKS) ettevalmistamisest ja eesmärkidest, oli oluliseks teemaks KOKSi uus kontseptsioon.

17. veebruaril 2005. aastal toimus I Valdade ja Linnade Päevade raames hotell „Olümpia“ konverentsikeskuses ka Vanematekogu nõupidamine, kus osales 22 Vanematekogu liiget. Muuhulgas kerkis seal üles küsimus ühise üleriigilise omavalitsusliidu moodustamisest, mis 2018. aastal ka realiseerus. Rõhutagem siinkohal, et liitude ühine Vanematekogu oli moodustatud juba kaks aastat varem – 2003. aastal. Samal, 17. veebruari 2005. aasta nõupidamisel arutati ka Vanematekogu eestseisuse ettepanekut koostada ja avaldada kohaliku omavalitsuse üksuste ning 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. Sellise ülevaatekogumiku avaldamist üleriigiliste omavalitsusliitude koostööna plaaniti iga viie aasta järel. Moodustati toimetuskolleegium koosseisus S. Mäeltsemees, S. Lääne, T. Kirss, J. Võigemast, K. Roots ja S. Ludvig.

Väiksematest üritustest korraldati näiteks 30. mail 2005. aastal ELLi büroos kõigest umbes tunniajaline koosviibimine märkimaks ära ELLi taastamise 25. aastapäeva. Suurema üritusena korraldas Vanematekogu aga nädalapäevad hiljem, 10.–11. juunil 2005. aastal Võrumaal Kütiorus seminari „Kohalikud omavalitsused – esimene aasta Euroopa Liidus“.

Järgneval perioodil on Vanematekogu korraldanud üritusi koos MTÜga Polis.

1 Wolfgang Drechsler „Avaliku halduse alused Valimik Euroopa esseid“, Tartu Ülikooli kirjastus 1998

2 Georg Sootla, Sulev Lääne, Keskvallitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhted. Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011. Koostanud Raivo Vetik, Tallinn 2012

3 Olulise tähtsusega riikliku küsimuse „Riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlus“ arutelu Riigikogus. <http://stenogrammid.riigikogu.ee/201009231000>

- 4 Eesti Linnade Liit 1920–1995 Koostajad Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne, Tiit Kirss Tallinn 1995
- 5 Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest, KOGUMIK, Tallinn 2015
- 6 Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest, KOGUMIK; Tallinn 2015
- 7 Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest, KOGUMIK; Tallinn 2015
- 8 Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest, KOGUMIK; Tallinn 2015
- 9 Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989-2017. Kogumik. Tallinn 2017
- 10 Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest, KOGUMIK; Tallinn 2015
- 11 Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989-2017. Kogumik. Tallinn 2017
- 12 Arnold Rüütel. Tuleviku taassünd. Tallinn 2001
- 13 Eesti Linnade Liit 1920-1995. Koostajad Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne, Tiit Kirss. Tallinn 2015
- 14 Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/24755>
- 15 Eesti Linnade Liit 1920-1995. Koostajad Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne, Tiit Kirss. Tallinn 2015
- 16 Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989-2017. Kogumik. Tallinn 2017
- 17 Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989-2017. Kogumik. Tallinn 2017
- 18 Sulev Mäeltsemees. *Basic Information on Local Governments in Estonia. Local Governments in the CEE and CIS, 1994. Institute for Local Government and Public Service, Budapest*, pp 73 – 84
- 19 Eesti Linnade Liit 1920 –1995 Koostajad Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne, Tiit Kirss Tallinn 1995
- 20 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
- 21 Omavalitsuste üleriigiline nõupäev. Sakala keskus 11. veebruar 1994. Ettekanded, sõnavõttud, dokumendid, osavõtjad. Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Omavalitsusliitude Ühendus. Toimetaja Alar Eiche. Tallinn 1994.
- 22 Omavalitsusliitude Vanemate Kogu Statuut. http://portaal.ell.ee/index.aw?str=vanemate+kogu&class=document&action=search§ion=1795&otsi_nupp.x=0&otsi_nupp.y=0

Koostöövõrgustik ja areng kui võtmesõnad

Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Sirje Ludvig, Kersten Kattai

I Ühistegevuse vorm ja sisu täienevad

Eesti Vabariik kui Euroopa Liidu täieõiguslik liige alates 2004. aastast peab arenema koos sellest tulenevate õiguste, kohustuste ja vastutusega. See kõik vajab tunduvalt sisukamat ning aktiivsemat koostööd nii riigi sees kui ka rahvusvaheliselt. Ühe elemendina kujuneb välja valdkonna koostöövõrgustik, milles koordineeriv roll on paljuski olnud 2004. aastal asutatud MTÜ-l Polis (edaspidi Polis), mille president on Eerik-Juhan Truuväli ja asepresident Sulev Lääne. Polise asutajaliikmed olid taasiseseisvunud Eesti esimene õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli, regionaalminister Jaan Õunapuu, ministri nõunik Sulev Lääne, TTÜ sotsiaalteaduskonna dekaan professor Sulev Mäeltsemees ning TÜ õigusteaduskonna dekaan professor Kalle Merusk ja sama teaduskonna dotsent Vallo Olle.

Polis on seadnud eesmärgiks valdkonna poliitikute, teadlaste ja praktikute koostöö arendamise, et üheskoos leida lahendusi Eesti õigussüsteemi, avaliku halduse ja kohaliku omavalitsuse probleemidele. Polise eestvedamisel on välja kujunenud konverentside ja foorumite traditsioon, kus arutatakse Eesti õiguse, avaliku halduse ja kohaliku omavalitsuse aktuaalseid teemasid. Koostööd on arendatud nii Riigikogu kui ka Vabariigi Valitsuse ning teiste riigi ja 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.

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 Polise partnerid olnud Riigikogu, Tallinna Ülikool, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Linnade Liit, nüüd Eesti Linnade ja Valdade Liit, nii Sise-, Välis- kui ka Rahandusministeerium, Harjumaa Omavalitsuste Liit, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit, Tallinna linn, Tallinna Tehnikaülikool, Tartu Ülikool, üleriigiliste kohaliku omavalitsuste liitude vanematekogu, Haldusjuristide Ühendus, Valla- ja Linnasekretäride Selts ning Eesti Omavalitsusliitude Ühendus. Koostööd on tehtud mitmete rahvusvaheliste institutsioonidega, lähiriikide saatkondade ja valdkonna teiste organisatsioonidega.

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 ja omavalitsuste esindajatele mitmed Riigikogu liikmed ja vastava 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 Sulev Mäeltsemees ja 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 õppe- ja teadustegevuse kui ka arengu valdkonnas. Olulisemad 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 väga oluliseks.

Aktiivne on olnud koostöö ka Põhjamaade Ministrite Nõukogu Eesti Esinduse juhtide ja esinduse pikaajalise nõuniku Madis Kanarbikuga ning Euroopa Komisjoni Eesti Esindusega. Aktiivsed on koostöövõrgustikus ka mitmed saatkonnad. Viimase aja koostööst võiks esile tõsta näiteks Soome suursaadikut

Kirsti Narineni ja Läti suursaadikut Raimonds Jansonsit. Väga hea oli koostöö Rootsi esindajatega, eriti Rootsi koostööorganisatsiooniga SIDA.

Suureks sündmuseks kujunes näiteks 2006. aastal Balti riikide ja Põhjamaade kohaliku omavalitsuse foorum, nn Põhjala Foorum Eestis (Lohusalus) teemal „Kohalik omavalitsus muutub ajas”, kus koostöövõrgustiku korraldusel esimest korda kohtusid suurema osa Põhjamaade ja Balti riikide omavalitsusvaldkonnaga tegelevad riigi- ja kohaliku omavalitsuse esindajad ning teadlased. Foorumi korraldajad olid Eesti regionaalminister Jaan Õunapuu, Polis, Põhjamaade Ministrite Nõukogu Eesti Esindus, ELL, EMOL ja TTÜ. Ettekandega esines President Arnold Rüütel, piirkonna teised kõrged riigi- ja omavalitsustegelased ning teadlased. Foorumil keskenduti riigi ja kohaliku omavalitsuse suhete ja arengu kesksetele probleemidele, arvestades seejuures uusi, üha keerukamaks muutuvaid väljakutseid.

Uutele väljakutsetele on tähelepanu juhitud ka mitmetel teistel asjakohastel foorumitel. Näiteks toimus väga tõsine arutelu 2009. aastal Tartu Ülikooli aulas toimunud konverentsil „20 aastat Eesti omavalitsuste ja nende ühistegevuse taastamisest ja 5 aastat Euroopa Liidus”. Foorumi korraldajad olid Eesti Maaomavalitsuste Liit (EMOL), Eesti Linnade Liit (ELL), MTÜ Polis, Sihtasutus Rahvusliku Arengu Fond, ülikoolid jt. Konverentsil esinesid Tartu linnaeape ja Eesti Linnade Liidu esimees Urmas Kruuse, Riigikogu I aseesimees Keit Pentus, president Arnold Rüütel ja regionaalminister Siim Valmar Kiisler. Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja koostöö taasloomisest kui riikluse ja kohaliku demokraatia arengu olulisest osast rääkisid Polise asepresident Sulev Lääne ja TTÜ professor Sulev Mäeltsemees. Valdkonna praeguste keeruliste probleemide ja võimalike lahendite kohta tegid ettekanded professor Georg Sootla, professor Olev Raju jt. Mujal Euroopas toimuvast ja Eesti arengutest rääkisid Eesti esindajad Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu institutsioonides Uno Silberg, Mihkel Juhkami ja Kurmet Müürsepp.

Konverentsil esinesid ka Riigikogus esindatud erakondade esindajad, kes esitasid oma visioonid kohaliku omavalitsuse 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. Analüüsiti, mis on Eestis vahepeal toimunud – miks reformid meil enam ei õnnestu. Majanduskriisi puudutas tugevalt Eesti riigi ja inimeste toimetulekut, eriti keeruliseks aga muutus kohalike omavalitsuste olukord ning lahenduste otsimiseks pöörduiti isegi Riigikohtusse. Seega püüti leida teid, kuidas on Eestil võimalik olukorrast välja tulla. Väga tähtsaks peeti ülikoolide ning kõigi valdkonna õppe- ja teadusasutuste rolli kasvu Eesti riigi, sh kohalike omavalitsuste arengus ja elanike elukvaliteedi tõusus, teaduspõhise riigivõimu teostamise ning omavalitsuste tegevuse korraldamises.

Foorumil käsitleti samuti Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti omavalitsussüsteemi ja omavalitsusliku elukorralduse mudeli arengule. Arutleti, milline peab olema haldussüsteem, et tagada subsidiaarsus ja demokraatia ning avalike teenuste kättesaadavus kogukonnale. Päevakorras oli samuti see, millised teiste riikide kohalike omavalitsuste reformidega seotud kogemused vajaksid suuremat tähelepanu ja analüüsi Eesti arenguid arvestades.

Arutelu käigus analüüsiti Eesti tulevikuvisioni ning kohalike omavalitsuste koostööd regionaalsel ja üleriigilisel tasandil seoses 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. Juureldi ka omavalitsuste rolli üle ELi Lissaboni ja Göteborgi strateegiatel püsitud eesmärkide saavutamisel majanduse konkurentsivõime tugevdamiseks.

Rõhutati, et omavalitsuskonverentsi korraldus on kantud 27. juunil 2008. aastal MTÜ Polis ja partnerite algatusel Tallinnas Eesti Vabariigi 90. aastapäevale pühendatud kohaliku omavalitsuse nõupäeval sõlmitud koostöö memorandumis sätestatud üldisest eesmärgist – 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”^{1*} vahel.

Foorumil nenditi, et mitmetes naaberriikides on samad probleemid, aga lahendusteel samas kohati vastuolulised. Kohaliku omavalitsuse valdkonna muudatused, mis peaksid tagama nii süsteemi demo-

* Käesoleva peatüki viidete selgitused on lk 104–105.

kraatlikuma arengu kui ka kohaliku omavalitsuse efektiivsema toimimise, on jätkuvalt aktuaalsed (nt Soomes, Rootsis ja Lätis).

Eeltoodud foorumite jätkuks kujunesid alates 2009. aastast ELi Läänemere strateegia foorumid, mille peakorraldajad olid Tallinna Ülikool, Polis, Välisministeerium, EMOL ja ELL ning mille korraldamise olid kaasatud paljud erinevad institutsioonid Eestist ja välismaalt. 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. novembril 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 Linnavalikogus. Konverentsi teema oli „Läänemere strateegia – uus väljakutse teadmispõhiseks regionaalseks ja kohalikuks valitsemiseks ja integreeritud koostööks”. Konverentsil käsitleti kolme põhi-teemat.

Esiteks, kohalike ja regionaalvõimude roll ja rahvusvaheline võrgustik toetamaks koostööd Läänemere strateegia põhieesmärkide saavutamisel.

Teiseks, kohalike ja regionaalvõimude koostöö Läänemere regioonis: vajadused, huvid ja võrgustike iseloom, kus keskendutakse toimijate ning võrgustike juhtimise ja suutlikkuse tõstmisele.

Kolmandaks, kohalikud võimud kui usaldusväärne ja austatud partner keskvõimule ja rahvusvahelisel areenil: kogemus läänest ja õppetunnid idast.

Konverentsi korralduskomitee tegevuses ning ka hilisemate foorumite ja 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 liitunud ka Soome, Rootsi ja Läti üleriigilised omavalitsusliidud ning Soomest isegi Uusimaa ja Kymenlaakso maakonnaliidud ja viimase esindus Tallinnas.

Kaasatud olid lisaks Eesti ülikoolidele mitmed Läänemeremaade ülikoolid, eelkõige meie kauaaegne partner Tampere Ülikool. Konverentside korralduskomitee esimees oli Sulev Lääne, toona TLÜ Riigiteaduste Instituudi arendusjuht ning programmijuht, TLÜ professor Georg Sootla (viimase 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 Peterburi regioon (Läänemere piirkond), esinejaid oli isegi Gruusiast (Tbilisi Ülikooli rektor). Üks eesmärk oli näidata, et Läänemere ääres soovitakse ja ka suudetakse koostööd teha, sõltumata millistesse ühendustesse riigid kuuluvad. Georgia huviks oli meie kogemuse kasutamine ka Musta mere piirkonnas, aga kahjuks pole see neil senini õnnestunud.

Eesti poolelt olid aktiivselt protsessi kaasatud Presidendi Kantselei ja Riigikogu – eelkõige esimees Ene Ergma ja II aseesimees Jüri Ratas, aga ka 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 kogumik² muutus omaette rariteediks, kuna Riigikogu esimees Ene Ergma, kellest kujunes nimetatud 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 teisi riike puudutatavat materjali, napib. Välisministeerium ja suursaatkonnad pidasid vajalikuks kogumiku ingliskeelset versiooni levitada nii Läänemeremaades kui ka laiemalt Euroopas ning sellegi kohta tuli väga positiivset tagasisidet.

ELi Läänemere strateegia konverentsid tekitasid suuremat huvi loodud koostöövõrgustiku vastu ning tunda on jätkuvat koostöösoovi.

Koostöö jätkuski erinevates vormides ning on üldisemalt edasi arenenud tänapäevani. Nii toimus 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 Läänemere Riikide Subregionaalse Koostöö (BSSSC) võrgustiku aastafoorum. Mitmed suured foorumid on korraldatud koostöös ELi Regioonide Komiteega. Koos eelnevaga oleks vajalik taas pöörata rohkem tähelepanu nii kahe- kui ka mitmepoolsele koostööle just Läänemere piirkonnas, kuna ELi ja ENi raames toimuv koostöö on kohati siiski kantud liialt üldistest ning alati mitte Eesti ja lähinaabrite jaoks väga olulistest teemadest.

Kahjuks ei ole kõik nii kena, kui esmapilgul tundub. Juba eeltoodud ELi Läänemere strateegia konventsiooni 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 praeguseeni pole meil selliste mõõtmiste jaoks rahvusvahelist kriteeriumit.*”³

II Riik ja omavalitsused kui partnerid?

Ühiskonnas tekkinud probleemidele lahendusi otsides leiti, et edasi oleks vajalik arendada riigi, kohalike omavalitsuste ja ülikoolide koostööd. Polise algatusel tõdeti, et teemat tuleks käsitleda Riigikogus olulise tähtsusega riikliku küsimusena riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlusest. MTÜ Polis, ELL ning EMOL asusidki koos Riigikogu esindajate, ülikoolide ja teiste partneritega vastavat protsessi ette valmistama. Toimusid kohtumised Riigikogu juhatuse, põhiseaduskomisjoni liikmete, valdkonnaga seotud ministrite ja ministeeriumide ametnikega. Samuti arutati aktuaalseid küsimusi mitmel ülikoolides toimunud foorumitel; koordineeriv ülikool oli selles osas Tallinna Ülikool. Väga aktiivselt võtsid protsessist osa lisaks eelnimetatutele Harjumaa Omavalitsuste Liidu, teiste maakondlike liitude ja teadlastele esindajad, samuti Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Väino Linde ja mitmed komisjoni liikmed. Ühiselt koostati ka omavalitsusliitude ja teadlaste ettekanne Riigikogus ettekandmiseks ning selle esitajaks nimetati TLÜ professor Georg Sootla. Lähtuti põhimõttest, et lühidalt, faktidele ja analüüsidele tuginedes ning konstruktivselt oleks tekstis vaja fikseerida:

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

Riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlusarutelu toimus olulise tähtsusega riikliku küsimusena Riigikogu saalis 23. septembril 2010. Ettekandega esinesid regionaalminister Siim Valmar Kiisler, Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor Georg Sootla ja põhiseaduskomisjoni esimees Väino Linde. Oluline oli kogu protsessi juures asjaolu, et nii teadlased kui ka poliitikud ja ametnikud suutsid siis 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 siirdeühiskonna spetsiifiliste probleemide pitsert. 2000 aastatel aga hakkasid ilmnema 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 arengustrateegiate 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 Voigemast ning EMOVL juhid Jüri Landberg ning Ott Kasuri ja paljud teised. Sellele algatusele panid öla alla nii Riigikogu juhatuse ja enamike fraktsioonide juhid või tippesindajad. Eriti oluline oli Põhiseaduskomisjoni ja selle juhi Väino Linde roll töise arutlusatmosfääri loomisel komisjonis.*”⁴

Professor Georg Sootla poolt esitatud ettekande kohaselt olid süsteemis tekkinud tõsised pinged, mis võivad pärssida Eesti strateegilisi arenguid. Ta nimetas põhiliste väljakutsetena fiskaalsurutist ja demograafilist kriisi, mis eeldab teistsugust arusaama tasandite suhetest ja autonoomiast, samuti globaliseerumisest

ja euroopastumisest, aga ka täiesti uue, interneti- ja ülimobiilse põlvkonna tekkimist, kes elab vähemalt mõttes hoopis teises kogukonnas, kui territoriaalne kogukond, ning Euroopa makroregioonide tekkimist ja lülitumist Läänemere regiooni strateegia elluviimisse.

Vastused nendele väljakutsetele peaksid olema tulevase omavalitsuspoliitika, täpsemini riigi ja omavalitsuste partnerluspoliitika kesksed orientiirid. Esialgu on neid 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 aastal 2018. Soovitati kujundada Riigikogu juurde avaliku halduse alane komisjon ning selle kõrvale alaline kohaliku 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,“ märkis Sootla ettekandes.

Päevakorrapunkti esinesid fraktsioonide nimel sõnavõttudega Kaia Iva, Arvo Sarapuu, Jaan Õunapuu, Aleksei Lotman ja Riigikogu liige Jaanus Marrandi.

III Arutelud jätkuvad, ettepanekud lisanduvad – kas rakenduvad need ka praktikas?

Peale Riigikogus 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. Kohalikud omavalitsused ja nende liidud asusid koos teadlaste ning praktikutega otsima süsteemi jätkusuutlikuks arendamiseks uusi teid.

Näiteks algatasid Rapla omavalitsused avaliku pöördumise – Eesti vajab riigireformi. Pöördumises märgitakse:

„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 keskvõimu tasandini ning;
- kavandatavate ümberkorralduste puhul toimuvad kõiki haldustasandeid hõlmavad muutused;
- kohalikud omavalitsused muutuvad keskvalitsuse allasutuste staatusest omavalitsusteks oma otsustus- ja finantsautonoomiaga;
- kohalikud omavalitsused on võrdsed partnerid keskvõimule 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 ministereeriumide, 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 ideaale 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”⁵

Väga oluline sündmus oli 31. märtsil 2012 TTÜs toimunud Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogu.⁶ Üldkogu kutsusid kokku ELLi juhatuse esimees Taavi Aas, EMOLi esimees Jüri Landberg ja 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 välis-eksperdid. Märkimisväärne on seejuures asjaolu, et üldkogu valmistasid ette asjakohased toimkonnad, kuhu olid kaasatud nii omavalitsuste ja nende liitude esindajad kui ka teadlased. Ettekande üldkogu deklaratsiooni osas tegi Viljandi Linnavolikogu esimees Tarmo Loodus.

Pärast põhjalikku arutelu kiideti Linnade ja Valdade Üldkogu deklaratsioon heaks.

„EESTIMAA 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 elamisväärsed, 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 ühekülgse 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:

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 koha-
pealse 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. Keskvalitsuse ja omavalitsuste sisulist ja toimivat partnerlust probleemidele lahenduste 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 taht 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 põhimõtetele arengusuundade ellu viimiseks.

Tallinnas, 31 märtsil 2012”.⁷

Üldkogu deklaratsioon sai küll suhteliselt palju tähelepanu, kuid selle reaalne täitmine riigi asjaomaste institutsioonide poolt on jäänud paljuski tagasihoidlikuks. Samas on omavalitsuste arengu teema jätkuvalt päevakorras ning oluliseks on seejuures kujunenud ka Polise ja partnerite asjakohased konverentsid, foorumid jms. MTÜ Polis ja koostöövõrgustiku partnerite foorumid on andnud oma panuse erinevate omavalitsusteamade lahtimõtestamise ning teadvustamise. Oluline on jätkuvalt olnud koostöö jätkumine omavalitsusliitude, riigi ja ülikoolide esindajatega. Üha tähtsamaks muutuvad valdkonna arengus põhiseadus ning Euroopa kohaliku omavalitsuse harta.

Omavalitsuse tegevuse üks olulisemaid garantiisid ongi põhiseadus ning seda on näidanud mitmed Riigikohtu asjakohased lahendid. Arvestades eelnevat, toimus 19. septembril 2012 TTÜs konverents „20 aastat Eesti Vabariigi põhiseadust ja kohalik omavalitsus – garanteeritud autonoomia, partnerlus või keskvoimu alluvus”. Konverentsil esinesid Riigikogu esimees akadeemik Ene Ergma, Polise president professor Eerik-Juhan Truuväli, TTÜ rektor professor Andres Keevallik, President Arnold Rüütel, põllumajandusminister Helir-Valdor Seeder ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Rait Maruste. Samuti võtsid sõna Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu toetusgrupi esimees Aivar Kokk, Riigikogu liige, EOÜ esimene esimees Jaan Õunapuu, regionaalminister Siim Valmar Kiisler, Põhiseaduse Assamblee kohaliku omavalitsuse toimkonna esimees Kalle Jürgenson ja riigikohtunik Indrek Koolmeister. Esinesid ka Eerik-Juhan Truuväli, Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne, Kalle Merusk, Raivo Vare ning Põhiseaduse Assamblee eksperdid ja omavalitsustegelased. Kohalike omavalitsuste poolt esinesid Eesti Linnade Liidu esimees Taavi Aas, Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Jüri Landberg, ELLi tegevdirektor Jüri Võigemast, EMOLi tegevdirektor Ott Kasuri, Tõrva linnapea Agu Kabrits, Tõrva abilinnapea Tõnu Jaansalu, Raplamaa Omavalitsusliidu esimees Mart Järvik ja TLÜ professor Georg Sootla. Esinejad 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”⁸ esitlus, mis sisaldas Georg Sootla, Sulev Lääne ja Sulev Mäeltsemehe artikleid, mis käsitlesid arenguid kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Põhiseaduse rolli ning riigi ja kohaliku omavalitsuse koostööd omavalitsuste autonoomia tagamisel on rõhutatud korduvalt ka põhiseaduse kommentaarid. Valdkonda ja selle arenguid on käsitlenud mitmetes hilisemates kogumikes; jätkuvalt on erinevad teemad olnud esil asjakohastel konverentsidel, foorumitel ja mujal. Koostati ka mitmeid haldusreformi kavasad, aga needki ei leidnud praktilist realiseerimist.

IV Kohaliku omavalitsuse tegevuse ja arengu teemad jätkuvalt aktuaalsed

Juba Eesti Vabariigi 10. aastapäeval, 1928. aastal kirjutas tolelaegne siseminister J. Hünerson, et lähema tuleviku ülesandeks olgu meie kogukondliku omavalitsuse ajakohane väljaarendamine, et sellega meie riigihooone alusmüüri kindlustada.⁹ See mõtetera on olnud päevakajaline kogu riigi toimimise perioodil ning ei ole kaotanud oma aktuaalsust ka meie riigi 100. aastapäeval.

Oluline oli kohaliku omavalitsuse küsimusi ja suhteid riigiga jätkuvalt päevakorras hoida. Vaid koos sellega saab ühiselt arutada olulisemaid probleeme ja leida võimalikke lahendusi.

Polis ja partnerid on aastate jooksul korraldanud mitmeid olulisi kohtumisi, konverentse, foorumeid, seminare jne. Tänu EMOLi aktiivsele tegevusele on suur osa nendest olnud viimaste aastate jooksul kättesaadavad liidu kodulehelt. Suur osa valdkonna arengut kajastavate materjalide avaldamisel on olnud liidu nõunikul Sirje Ludvigil, esimehel Kurmet Määrsepal ja direktoril Ott Kasuril.¹⁰

Valdkonna probleeme, ootusi ja arenguid kajastavad mitmed Polise ja partnerite foorumid. 2013. a juunis toimus rahvusvaheline konverents Tallinna Ülikoolis teemal „Riigi keskvalitsus ja kohalik omavalitsus – oodatud stabiilsus või kardetud reformid?” Konverentsiga märgiti ära ka KOKSi vastuvõtmise 20. aastapäev. Teemadeks olid põhiseadus ning KOKS ja teised valdkonna õigusaktid. Esinemistes analüüsiti valdkonna õigusruumi kujunemist ning arenguid, loomulikult ka probleeme. Päevakorras olid samuti omavalitsuste koostöö, pealinnaregiooni areng, haldusreformi ettevalmistamine ning Rootsi ja Soome vastavad kogemused. Konverentsiga märgiti ära MTÜ Polise presidendi Eerik-Juhan Truuväli 75. juubel.

Konverentsil esinesid TLÜ rektor professor Tiit Land, Riigikogu aseesimees Jüri Ratas, president Arnold Rüütel, Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi direktor professor Anu Toots, justiitsminister Hanno Pevkur ning ettevõtja ja endine minister Raivo Vare. Kohalikke omavalitsusi esindasid ettekanne-tega Tallinna abilinnapea ja ELLi esimees Taavi Aas, Rakvere Linnavolikogu esimees ja ELLi aseesimees Mihkel Juhkami, EMOLi esimees Jüri Landberg ning liitude tegevjuhid Jüri Võigemast ja Ott Kasuri. Teadlaskonda ja ühtlasi MTÜ Polist esindasid Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Kalle Merusk, Vallo Olle, Georg Sootla ja Kersten Kattai. Kavandatavast haldusreformist rääkis Sulev Vallner Siseministeriumist. Rootsi vastavaid kogemusi tutvustas Ulf Johansson, SWECO juhtiv konsultant ja endine Rootsi Kommuunide Liidu arendusdirektor. Soome omavalitsuste olulisemaid arenguid ja teed tulevikku tutvustas Estofennia OÜ juhatuse liige Pekka Linnainen. Konverents lõppes Riigikogus esindatud erakondade esindajate paneeldiskussiooniga. Eelnevaga oli loodud alus iga-aastaste omavalitsusvaldkonna põhiprobleeme analüüsivate foorumite traditsioonile.

Üks eesmärk oli korraldada kohtumisi ka mujal, kui Tallinnas. Näiteks toimus 19. augustil 2013 Polise ja partnerite nn suvekonverents Saue vallas Jõgisoo Seltsimajas. Konverentsi teema oli „Eesti riikluse taasloomine ja kohalikud omavalitsused ning 2013. aasta kohalike valimiste järgsed ootused – kas uus algus või ...?” Kohtumisel käsitleti Eesti riikluse taastamisega seonduvaid küsimusi, samuti haldusreformi (järjekordse) kava ettevalmistamisega seotud aktuaalseid teemasid. Olulist tähelepanu pöörati samal aastal toimuvate volikogude valimiste teemaatikale. Ettekannetega esinesid taas riigi, kohalike omavalitsuste ja teadlaste esindajad, sh MTÜst Polis. Ettekandega esines Saue vallavanem Andres Laisk. Vabariigi Valitsuse vaateid kajastas põllumajandusminister Helir-Valdor Seeder, kelle ettekande teemaks oli „Eesti arengutest ja regionaalpoliitikast”. Riigikogu poolt esines Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu toetusrühma aseesimees Neeme Suur. Soome Kuntaliitto välissuhete juht ja varasem Soome Linnade Liidu peasekretär Heikki Telakivi rääkis teemal „Eesti taasiseseisvumine ning kohalikud omavalitsused ja nende liidud – protsessi toetaja vaade Soome lahe põhjakaldalt”. Heikki Telakivil on koos Jussi-Pekka Alaneniga, Soome Kuntaliitto varasema tegevjuhiga, erilised teened Eesti omavalitsussüsteemi ja liitude taastamisel ning arendamisel. Saue konverentsiga tekkis uus tava, nn Polise suvekonverentsid, millega märgitakse ära

Eesti riigi taastamist ja mida jätkuvalt on püütud korraldada väljaspool Tallinna. Väga meeldiv on olnud samuti, et kõigil senistel suvekonverentsidel on sõnavõttega esinenud president Arnold Rüütel.

Järgmine suvekonverents ongi hea näide tekkinud traditsioonist: Rae vallas toimus 19. augustil 2014 foorum teemal „Eesti Vabariigi taastamisest ja kohalikest omavalitsustest – võimalikud uued väljakutsed.” Konverents oli pühendatud Eesti Vabariigi taastamise 23. aastapäevale ning sellega märgiti ära ka Eesti Euroopa Liiduga liitumise ja MTÜ Polis loomise kümnes aastapäev. Rae Suvekonverentside tava on saanud kinnitust Kiili ja Raasiku vallas, olles osa Eesti erinevate piirkondade omavalitsuste, näiteks Saaremaa, Võrumaa, Ida- ja Lääne-Virumaa, Läänemaa, Järvamaa, Hiiumaa jt ning teadlaste esindajate ühistegevusest. Traditsiooniks oli, et suvekonverentsid avas vallavanem, Rae ja Raasiku vallas Raivo Uukivi, Kiili vallas Vambo Kaal, maakondades maavanemad ja maakondade esindajad.

Haldusreformi teema oli jätkuvalt aktuaalne ja seda mitte üksnes Eestis. Suured muudatused olid toimunud Taani halduskorralduses ja omavalitsuste tegevuses. Olulisi samme haldusterritoriaalses struktuuris ja omavalitsuste tegevuses oli aastate jooksul astunud ka Lätis. Soomes oli välja töötatud mitmeid reformikavasid, kuid nende realiseerimine ei olnud järjekindel. Seda kõike silmas pidades toimus Tallinna Ülikoolis 26. mail 2015 rahvusvaheline konverents „Riik ja kohalik omavalitsus – ajaloost ning tänapäevast – ikka suunaks parem tulevik”. Konverents oli pühendatud Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ning Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu taasloomise 25. aastapäevale. Samuti märgiti konverentsiga ära MTÜ Polis asepresidendi Sulev Lääne 60. juubel ja toimus kogumiku „25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest” esitlus.¹¹

Konverentsil käsitleti järgmisi olulisi teemasid:

- Riiklus ja kohalik omavalitsus ajaloolisest vaatepunktist;
- Riigireform ja kohalik omavalitsus.

Konverentsil esinesid Tallinna Ülikooli rektor Tiit Land, president Arnold Rüütel, Riigikogu esimees Eiki Nestor, Riigikogu aseesimees Jüri Ratas, riigihalduse minister Arto Aas, aga ka omavalitsusliitude ja teadlaste esindajad.

Väliskülalistest esinesid Läti Seimi arengukomisjoni esimees ja endine regionaalminister Māris Kučinskis, Soome riiginõunik, endine Soome Kuntaliitto peadirektor Jussi-Pekka Alanen ja Soome Kuntaliitto rahvusvaheliste suhete direktor Heikki Telakivi.

Konverentsi ajaloo osas esitati Eerik-Juhan Truuvälja, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemehe, Raivo Vare ja Kalle Meruski ühine ettekanne teemal „Kohaliku omavalitsuse süsteemi ning üleriigiliste liitude taasloomisest kui olulisest sammust Eesti omariikluse taastamisel; Kohaliku omavalitsuse ajaloo ja arengu uurimise memorandumist ning patroonist”. Tulemiks oli oluline seisukoht, et Eesti kohaliku omavalitsuse ajalugu väärib tunduvalt põhjalikumalt uurimist ning seda nii perioodil enne iseseisva riigi loomist kui ka riikluse erinevatel etappidel. Kahjuks ei olnud pikka aega ilmunud valdkonnas üldisemaid ja mahukamaid artikleid, rääkimata suurematest kogumikest. Erinevad konverentsid ja foorumid püüdsid seda lünka küll täita, kuid arusaadavalt ei saanud nad olla piisavaks materjalide analüüsimise ja kirjastamise kohtadeks. Vajalikuks peeti olukorra tunduvalt muutmist, sest võrreldes näiteks sõdade eelses Eesti Vabariigis tehtuga, ei olnud meil midagi erilist vastu panna. Oluliseks peeti nii praktilisi uuringuid kui ka valdkonna tunduvalt sügavamat teoreetilist analüüsi – seda nii ajaloo kui ka tänapäeva ja võimalike tuleviku arengute aspektist. Loomulikult ei saa mööda kirjastustegevusest, aga ka moodsa internetikeskkonna kasutamisest. Etteruttavalt võib öelda, et õnneks on teatud muudatused toimunud – viimastel aastatel on siiski ilmunud mitmed valdkonda käsitlevad kogumikud ja ka käesolev kogumik on hea näide.

Kasvanud on ülikoolide, sh Tallinna Ülikooli, ja teiste institutsioonide huvi valdkonna arengute vastu. Oluline on seejuures, et Tallinna Ülikooli rektor, Rektori Nõukogu esimees Tiit Land on vahetult vastavasse protsessi lülitunud. Eelnevaga seoses on eelkõige Tiit Land oma esinemistes toonud välja ülikoolide olulisust avaliku võimu demokraatialiku toimimise kindlustamisel ning selle tegevuse teaduspõhisuse tagamisel. Rahulolust oleme aga veel siiski kaugel.

Selle konverentsi väga positiivne tulemus oli Riigikogu esimehe Eiki Nestoriga tehtud kokkulepe, mille kohaselt on ta edaspidi valmis rohkem panustama kohaliku omavalitsuse ning riigi ja ülikoolide koostöö ja arengu temaatikasse. Ka selles osas on toimunud positiivsed arengud. Sama temaatikat käsitles ka Riigikogu aseesimees Jüri Ratas oma ettekandes „Kohaliku omavalitsuse ja riigi partnerlussuhetest”. Peaministri ametis on Jüri Ratas ettekandes räägitut paljuski ka järginud. Näiteks kohtumisel Tallinna Ülikooli rektori Tiit Landi ja teiste ülikoolide esindajatega 14. mail 2018 pidas ta väga oluliseks ülikoolide, riigi ja kohaliku omavalitsuse koostöö arengut ning vastava võrgustiku efektiivse toimimise tagamist.

Praktiline oli samuti konverentsi osa, kus käsitleti riigireformi ja kohaliku omavalitsuse arenguid. Üldise ülevaate teemast andis Eesti Koostöökoogu programmijuht Külli Taro ettekandes „Riigipidamise kavast – ideed ja võimalik tegelikkus”. Poliitmaastikul toimuvast anti ülevaade Georg Sootla, Sulev Lääne ja Kersten Kattai ettekandes „Erakondade soovid ja võimalikud kompromissid kohaliku omavalitsuse ja riigireformiga seondult”.

Konverents andis väga sisuka ja aktuaalse pildi sellest, mis on toimunud ja toimub kohaliku omavalitsuse valdkonnas Lätis ja Soomes, kuna ettekande tegid selle teema ühed parimad asjatundjad. Māris Kučinskis, Läti Seimi arengukomisjoni esimees ja endine regionaalminister (kogumiku kirjutamise ajal juba riigi peaminister) esines teemal „Läti kohaliku omavalitsuse reform ja selle tulemused ning saadud kogemused”. Piisab, kui üksnes märkida, et Māris Kučinskis oli regionaalministrina Läti haldusreformi üks olulisemaid ettevalmistajaid, olles hiljem selle realiseerimise juures parlamendi liikme ja Seimi arengukomisjoni esimehena, st tegemist on inimesega, kelle väga suur osa tööst seondus just riigi, sh kohaliku omavalitsuse arengu analüüsi ja edasiste tegevuste kavandamisega. Esinemine oli seejuures kriitiline ning selle raames toodi välja mitmed olulised probleemid, mis Läti haldusreformi raames jäid lahendamata. Näiteks regionaalhalduse ja arengu temaatika, pealinna regiooni ja ülejäänud riigi arengu tasakaalustamine, omavalitsuste ja riigi ülesannete jaotus ning rahastamine, mitmete uute omavalitsuse võimekuse temaatika tervikuna jne. Need küsimused olid ajakohased siis ja on suures osas praegugi, seda nii Eestis kui ka Lätis.

Eelnevaga haakuvad väga hästi Jussi-Pekka Alaneni ja Heikki Telakivi ettekanded – vastavalt „Soome kohalik omavalitsus: minevikust ja tulevikust, sh Helsingi metropoli piirkonnast” ja „Soome kohaliku omavalitsuse olevikust ja võimalikest reformikavadest”.

Soome on olnud Eestile mitmel alal eeskujuks ja seda eriti kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Positiivne oli ja on jätkuvalt see, et Soomes valmistatakse reformid põhjalikult ette ja räägitakse läbi ühiskonna erinevate toimijatega, vaadeldavas valdkonnas eelkõige omavalitsuste ja nende liitude ning ülikoolidega. Samas olid esinejad kriitilised oma riigi reformikavade suhtes. Võiks öelda, et ebatüüpiliselt Soomele tegid erinevad valitsused erinevaid reformikavasid ning nende elluviimine takerdus. Näiteks haldusterritoriaalset nn suurt reformi Soomes ei ole seni läbi viidud, kuigi seda on mitu korda kavandatud. PARAS reform samuti ei õnnestunud; siiski on toimunud suur hulk omavalitsuste liitumisi. Etteruttavalt võiks öelda, et nüüd on mitu aastat ette valmistamisel nn SOTE (sotsiaal- ja tervishoiu) reform, mille üks suur osa on otsevalitava regionaalse (maakondliku) omavalitsuse loomine (esmakordselt Soome ajaloo). Eelnev vahetaks välja seni aastaid toimunud Eestiga võrreldes tugeva maakondliku omavalitsusliidu. Soomes on samuti oluliseks küsimuseks nn Suur-Helsingi temaatika (ühendab piirkonna nelja linna). Ka selles osas on toimunud ja toimumas mitmeid arenguid, sh SOTE reformi raames. Jussi-Pekka Alanen on olnud aastaid selles küsimuses üks olulisemaid Soome eksperte. Heikki Telakivi on aga tuntud asjatundja mitte üksnes Soome, vaid kogu Euroopa omavalitsuste alal.

Konverents lõppes päeva esimeses pooles arutatu kokkuvõtmisega kahes paneelis. Esimese paneeli teema oli „Eesti põhiseadus ja kohaliku omavalitsuse garantiid – tegelikkus ja ootused”, mida modereerisid Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Kalle Laanet ning ettevõtja ja endine riigiminister Raivo Vare. Paneelis osalesid Riigikogus esindatud fraktsioonide, ülikoolide ja omavalitsusliitude esindajad. Osaliselt uued esinejad samadest institutsioonidest võtsid osa teisest paneeldiskussioonist teemal „Kohaliku omavalitsuse eelarve ja ettevõtlus – kuidas neid ühendada”, mida modereerisid Riigikogu sotsiaalkomisjoni esimees, Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu toetusgrupi esimees Aivar Kokk ja Geomedia OÜ juhatuse esimees Rivo Noorkõiv. Diskussioonis osalesid Riigikogus esindatud fraktsioonide esindajad Urve Tiidus (RE); Priit Sibul (IRL) ja Martin Helme (EKRE), aga ka Harju maavanem Ülle Rajasalu, Riigikontrolli peakontrolör Airi Mikli, TTÜ lektor Mikk Lõhmus, Raasiku vallavanem Raivo Uukkivi ning ELLi, EMOLi ja Tallinna linna esindajad.

Konverents oli oluline ja teednäitav mitmel põhjusel. Lisaks siseriiklike protsesside analüüsile ja väliskogemuse tundmaõppimisele saime kinnitust tõsiasi, et ühine arutelu on vaatamata mitmetele eriarvamustele palju viljakam, kui vaid oma positsioonidest teada andmine. Samuti oli foorum oluliseks sammuks järgnevate ühiste tegevuste kavandamisel ning seda üsna laialt skaalal, samuti kinnistas see ülikoolide rolli vastavas protsessis.

V Traditsioonilisest koostööst omavalitsuspäevani – vormid ja sisu uuenevad

Koostöövõrgustikud on üha leviv efektiivse ühiskonna toimimise vorm. Omavalitsusliidud on oma olemuselt teatud mõttes vahelüli kohaliku omavalitsuse ja keskvalitsuse tasandite vahel, esindades kohalike omavalitsuste huve ja olles seega tasandile n-ö lisajouks. Ka on nn koostööliitudel suur roll omavalitsuste vaheliste erinevuste ühtlustamisel ja ühistegevuse parandamisel. Eestis on liitude ülesanded valdavalt koordineerivad ja planeerivad, eesmärgiga arendada piirkondlikku ja üleriigilist ning väliskoostööd, koos sellega olles konsulteerimise keskkonnaks. Liitude ülesanne on olla ennekõike kohalikele omavalitsustele toeks. Kui Eestis koostööliidud valdavalt esindavad omavalitsusi, siis näiteks Soomes, Rootsis, Taanis ja Saksamaal on neile delegeeritud suhteliseks palju ka avalikke funktsioone, et tegutseda omavalitsuste asemel. Kuigi koostööliidud tegelevad omavalitsuste ülest koordineerivate ja planeerivate ülesannetega, osutavad eelmainitud välisriikide liidud ka täiendavalt teatud teenuseid. Oluline on siin näiteks analüütiline ja arengualane tegevus. Siiski on ka Eestis teemat käsitletud, näiteks üleriigilisele omavalitsusliidule seadusega valdkonnas tööandja funktsiooni andmist. EMOL hakkas osutama hiljuti IT teenust ning see jätkub ka uues ühtses üleriigilises liidus. Aktiivsemad ollakse koostöövõrgustike tegevustes jms.

Jätkuvalt on olulised koostöökoogu ja Vabariigi Valitsuse iga-aastased läbirääkimised. Erinevalt mõnest varasemast aastast, on viimastel aastatel saavutatud enam ühisosa ning vastav protokoll ka liitude juhtide ning riigihalduse ministri poolt alla kirjutatud.¹²

Iga-aastaseks on kujunenud valdade ja linnade päev, mis 2018. aastal toimus juba 14. korda. Üritusel esinevad nii poliitikud, ametnikud kui ka spetsialistid. Tegemist on suuremahulise ettevõtmisega. Tavaks on kujunenud ka erakondade esindajate diskussioon jne.

Muutunud olustik nii sise- kui ka väliskeskkonnas nõuab aga koostööd uuel tasemel. Enam ei piisa lihtsast tööjaotused või alluvussuhetest ja käsuahelast. Samuti muutuvad globaliseerivas maailmas üha keerukamaks riikide endi avaliku võimu teostamise põhimõtted. ELis lisandub sellele demokraatia, õigusriikluse, subsidiaarsuse, hea halduse tava ja mitmete teiste oluliste põhimõtete järgimise vajadus. Ühiskondlikke protsesse ei saa enam ohjata ilma teaduspõhise juhtimiseta ega vastavate võrgustike loomiseta ja arendamiseta – laiemal koostööl põhinevate otsustusmehhanismideta. Eelneva alusel võib väita, et Eestis on ka kohaliku omavalitsuse valdkonnas selles osas mitmeid positiivseid näiteid. Üha enam räägitakse vajadusest arendada ka siin näiteks riigi ja omavalitsuste partnerlust. Suured lootused olid selleks peale 2010. a toimunud olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutamist Riigikogus, kuid mitte kõik ei ole läinud ootustele vastavalt. Samas oli mitmetes koostöösuhetes tunda jätkusuutlikku koostöövaimu ning paljudel oli meeles näiteks Riigikogu esimehe Ene Ergma initsiatiiv olla EL Läänemere strateegia foorumite patrooniks ja koostöö ei piirdunud üksnes selle valdkonnaga.

Sisukamaks on hakanud aastate jooksul muutuma suhted erinevate riigi institutsioonidega ning Polise ja partnerite koostöö eriti Riigikoguga. Näiteks tulenevalt Tallinna Ülikoolis 2015. aasta juunis toimunud konverentsil kokkulepitust võttis Riigikogu esimees Eiki Nestor Polise ja partnerite koostöövõrgustikuga toimiva riigi ja kohaliku omavalitsuse valdkonnas tehtava koostöö laiendamise üheks oma tegevuseks. Koostöövõrgustikuga hakkas aktiivsemalt koostööd tegema taas ka Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika toetusgrupp, eriti selle esimees Aivar Kokk; tunduvalt aktiivsemaks ning sisukamaks on muutunud koostöö mitmete Riigikogu komisjonide ning ministeeriumide jt institutsioonide esindajatega.

Riigikogu esimehe Eiki Nestoriga näiteks hakati algselt ühiselt korraldama Eesti Vabariigi sünniaastapäeva. Samas olid need kohtumised alati kindla temaga ning nii selle sisukus kui ka osalejate ring on aasta-aastalt suurenenud.

Esimene ühine nn pidulik arutelu toimus riigikogus 25. veebruaril 2016. Päevakorras olid järgmised teemad:

- Eesti Vabariigi sünnipäevast ning riigi 100. aastapäeva tähistamisest;
- Ülevaade Riigikogu tegevusest, eriti aktuaalsetest riigi arengut mõjutavatest olulistest teemadest;
- MTÜ Polis ülevaade tegevusest ning aktuaalsetest teemadest ja kavandatavatest ettevõtmistest;
- Riigikogu menetluses olevatest ja lähiajal menetlusse tulevatel kohaliku omavalitsuse ning regionaalhalduse ja -arengu valdkonna eelnõudest;
- Mõttevahetus, sh võimalikest ühist huvi pakkuvatest teemadest Eesti kohaliku omavalitsuse ning regionaalhalduse ja -arengu valdkonnas;

Kohtumine oli väga tõine ning Polise, omavalitsusliitude ja teadlaste arvamus oli, et sellises vormis võiks koostööd jätkata.

Järgmine riigi aastapäeva ühine märkimine Eiki Nestoriga toimuski Riigikogus 20. veebruaril 2017, teemaks „Arengetest riigis ja partnerlusest omavalitsustega”. Traditsiooniks kujunev kohtumine oli pühendatud Eesti Vabariigi 99. aastapäevale. Kohtumisel esinesid Eiki Nestor, Sulev Lääne, Aivar Kokk ning ELLi ja EMOLi juhid, samuti teadlaste esindajad. MTÜ Polis asepresident Sulev Lääne tegi ettekande aktuaalsetest küsimustest ja kavandatavatest edasistest sammudest kohaliku omavalitsuse süsteemi arendamisel ning koostöövõrgustiku toimimisel. Kuna riigireform oli muutunud oluliseks märksõnaks, siis käsitles ka riigihalduse minister Mihhail Korb seda oma ettekandes „Riigireformist ja kohaliku omavalitsuse süsteemi arengust – Vabariigi Valitsuse vaade”. Riigikogu täpsustatud seisukoha esitas Ivari Padar ettekandes „Riigireformist ja kohaliku omavalitsuse süsteemi arengust”. Ülikoolide seisukohti tutvustas Tiit Land, Tallinna Ülikooli rektor ja Rektorate Nõukogu esimees, kes tegi ettekande teemal „Ülikoolide koostööst avaliku sektoriga – ülikoolide vaade”. Kohtumisel osales ka Riigikogu aseesimees Enn Eesmaa. Eiki Nestor rõhutas, et

„On oluline, et haldusreformi tulemusel tekiksid sellised omavalitsusiüksused, kus saadakse aru, et kui ise kohapeal midagi ei tehta, siis mingit arengut ka ei toimu. Omavalitsuste arv iseenesest pole ju eesmärk. Oluline on see, et alles jääksid need omavalitsused, kes tahavad areneda, kes tahavad midagi ette võtta ja midagi ära teha, kellel on ideid ja tahet oma omavalitsust edasi viia.” Riigikogu esimees rõhutas oma ettekandes ka parlamendi poolt moodustatud riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjoni tähtsust, mis hakkab tegelema ka omavalitsuste küsimustega.¹³

Arutelu oli väga aktiivne ning ühiselt peeti vajalikuks Riigikogus haldusreformi teemalise foorumi korraldamist sama aasta aprillis, millest lähemalt allpool. Kuna kohtumisest osa võtta soovijaid oli järjest enam, siis otsustati ka järgnevad kohtumised korraldada Riigikogu Konverentsikeskuses.

Järgmine kohtumine, nüüd juba traditsiooniline, toimus Riigikogu esimehe Eiki Nestoriga 20. veebruaril 2018 ning see oli pühendatud Eesti Vabariigi 100. aastapäevale. Kohtumise teemaks oli „Eesti riik ja omavalitsused – 100 aastat”.

Kohtumisel tegid ettekande Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Marko Pomerants, MTÜ Polis asepresident Sulev Lääne, üleriigiliste omavalitsusliitude vanematekogu esimees Sulev Mäeltsemees ja Narva linnapea Tarmo Tammiste. Tervituskõnedega esinesid president Arnold Rüütel, Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees Aivar Kokk, Soome Vabariigi suursaadik Eestis Kirsti Narinen, Läti Vabariigi suursaadik Eestis Raimonds Jansons ja Leedu Vabariigi suursaadik Eestis Giedrius Apuokas. Põhjalikumad ettekanded olid Eiki Nestorilt teemal „Eesti riik ja parlament – algusest tänapäevani ja edasi” ning MTÜ Polisel, mille ühise ettekande „Eesti riik ja omavalitsus – algusest tänapäevani ja edasi” (autorid Eerik-Juhan Truuväli, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Raivo Vare, Leif Kalev, Georg Sootla, Kersten Kattai ja Vallo Olle) tegi Sulev Lääne. Riigihalduse minister Jaak Aab rääkis teemal „Kohaliku omavalitsuse süsteemi arengust, sh haldusreformi jätkutegevustest”. EMOLi esimehe Kurmet Müürsepa ja ELLi tegevdirektori Jüri Võigemasti ettekanne kandis pealkirja „Kohalike omavalitsuste koostööst ning uuest ja ühtsest üleriigilisest omavalitsusliidust”. Harjumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori Joel Jesse ettekande teemaks oli „Harjumaa Omavalitsuste Liit ning regionaaltasand täna ja homme”. Tallinna Ülikooli rektori ja Rektorate Nõukogu esimehe Tiit Landi ettekande teemaks oli „Ülikoolid ja koostöö, sh arengud seoses valdkonna õigusruumiga”. Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Marko Pomerants rääkis omalt poolt komisjoni tegevusest ettekandes „Põhiseaduskomisjon ja põhiseaduslikud institutsioonide täna ja homme”. Kuna tegemist oli riigi juubelile pühendatud foorumiga, siis järgnes Riigikogu juhatuse vastuvõtt, mille avas Riigikogu I aseesimees Enn Eesmaa.

Kohtumine oli väga sisukas ja arusaadavalt ka pidulik, mille juurde kuulus osalejate ühisbildistamine. Kohtumisele andis sära veel Marko Pomerantsi teade, et Riigikogu menetlusse on antud Eesti Keskerakonna fraktsiooni, Eesti Reformierakonna fraktsiooni, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsiooni, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni, Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsiooni ning Eesti Vabaerakonna fraktsiooni 20. veebruaril algatatud pühade ja tähtpäevade seaduse muutmise seaduse eelnõu (591

SE). Eelnõuga täiendatakse seadust punktiga, mis sätestab riikliku tähtpäevana 1. oktoobri omavalitsuspäevana.

Kohtumise olulisust kokku võttes märkis Tallinna Ülikooli rektor, Rektori Nõukogu esimees Tiit Land: „*Uus olukord maailmas ning koos sellega Eestis vajab riigi tarka juhtimist. Meie riigil ja omavalitsustel on küll pikk ajalooline kogemus, kuid teaduspõhist avaliku võimu korraldamist ei saa veel igapäevaseks pidada. Siin on oluline ülesanne täita ülikoolidel, kes peaksid tegema ettepanekuid üha keerukamate poliitika, valitsemise, õiguse ja muude alade probleemide lahendamiseks. Kiiresti muutuvast olukorrast peaks ülikoolide ja avaliku võimu institsioonide koostöö ja dialoog tunduvalt laienema. Ülikoolide koostöö riigi ja omavalitsuste esindajatega peaks efektiivsemaks muutma ka ülikoolide õigusruumi kavandatav täpsustamine.*”¹⁴ Just seda ülikoolid koos valdkonna teadlaste ja spetsialistide ning riigi ja omavalitsuse poliitikute ja ametnikega püüavadki teha.

Oluline oli selles osas juba mainitud 20. aprillil 2018 Riigikogu Konverentsikeskuses toimunud foorum „*Kohaliku omavalitsuste reform – kas seekord õnnestub?*” Foorumi kuupäev oli valitud eelkõige selle tõttu, et samal päeval lõppes Riigikogus haldusreformi seaduse eelnõusse muudatusettepanekute tegemise aeg.

Foorumil esinesid Riigikogu esimees Eiki Nestor, Riigikogu kohalike omavalitsuste ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees Aivar Kokk, Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Kalle Laanet, riigihalduse minister Arto Aas, Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Kurmet Mürsepp ja Eesti Linnade Liidu tegevdirector Jüri Võigemast.

Eiki Nestor ütles avasõnades: „*Minu soov teile oleks see, et haldusreformi ei maksa karta, vaid mõelda sellele, kuidas seda parimal moel teha ja mitte mõelda sellele, kuidas reformi mitte teha. Julgust, pealehakkamist ja edu. Loodame, et seekord saab asjast asi.*”

Kalle Laaneti sõnul oli Eesti halduskorraldus ajale jalgu jäänud ning vajab ajakohastamist: „*Riigikogus oleva haldusreformi seaduse eelnõu eesmärgiks ongi moodustada keskmiselt oluliselt võimekamad omavalitsused, mis suudavad piirkonna arengut terviklikumalt planeerida, kvaliteetsemalt avalikke teenuseid pakkuda ning seeläbi pidurdada ääremaastumist ning tasakaalustada Eesti regionaalset arengut.*”

Aivar Koka seisukohalt: „*... peab haldusreformi seadus looma maksimaalselt võimalusi ühinemiseks ning seetõttu on seaduseelnõusse tehtud ettepanek võimaldada läbirääkimiste alustamist ka neil valdadel, mille omavaheline piir puudub ning mille vahele jääb üks omavalitsus. See ettepanek aitab eeskätt neid omavalitsusi, kelle naabruses on üksik vald, kes mitte kellegagi ühineda ei soovi. Teised vallad saavad sellisel juhul ühinemisprotsessiga edasi minna ning moodustada ühise omavalitsuse, mille eri osadel pole omavahelist piiri.*”¹⁵

Teadlaste ühise ettekande (autorid: Kersten Kattai, TLÜ; Mikk Lõhmus, TTÜ; Sulev Mäeltsemees, TTÜ; Rivo Noorkõiv, Geomedia; Garri Raagmaa, TÜ; Uno Silberg, SKA; Georg Sootla, TLÜ ja Eerik-Juhan Truuväli, MTÜ Polis) esitas Sulev Lääne.

Ettekandes märgiti, et: „*Teadaolevalt on kohalikul omavalitsusel kaks suurt ülesannet:*

- *Enesekorralduse teostamine, kogukonna ja demokraatia arendamine;*
- *Vajalike teenuste osutamine, omavalitsuse majandustegevus, efektiivsus.*

Esimene kajastab ka kodukohatunnet, identiteeti ja emotsioone, kohati irratsionaalset inimese seost paikonnaga, kus ta elab jm. Teine aga eelkõige ratsionaalset, täpset, kohati tehnilist ja statistilist, erinevatel andmetel arvutusi, kuidas ressursse kasutatakse, milline haldamine on efektiivsem jne.

Nende kahe kohaliku omavalitsuse suure ülesande olemuse ja toimimise üle käib diskussioon aastaid – variandid on väga erinevad. Kas prevaleerib esimene või teine, kas ja kuidas oleks võimalik leida nende vahel tasakaalu?” Oluline on, millal ja kuidas neid protsesse mõjutatakse, neid ei saa ning vast ka ei tohi omavalitsuse mõtte kohaselt otseselt juhtida. Esineja tõi järgmise näite:

„*Oleme ju oma ajaloolises arengus seotud ja suundunud eelkõige Põhjamaade suunas. Tulenevalt eelnevast teekes väikese ekskursi eile õhtul õiguskantseleri poolt korraldatavale mõtteõhtule, mille üldiseks teemaks võimu ja vaimu suhted. Eilseks esinejaks oli maestro Tõnu Kaljuste. Lugupeetud maestro rääkis hoopis laulu võimust. Ta tõi näite, et kuni 19. sajandini toimus Eesti ühiskond perekonna ja kogukonnana kuni kihelkonnani välja, kus regilaulu saatel lauldi oma elu ilusaks ja suureks. Näiteks toodi, et laul teeb merekiivid kalliskivideks – arusaavalt on see laul pärit saartelt. Teisalt, laul teeb künkad mägedeks – selge, et siin on laul pärit mandrilt. Esineja küsis – mida teha, need laulud ju õiguslikult lausa valetavad – kas lauljad tuleks kohtu alla anda? Kõik laulsid oma laulu – selle kaudu arenes kokkukuuluvustunne ja identiteet. Tegelikult aga viisid need laulud meid eestlaste kultuuri tipuni, esimesele üldlaulupeole 1869. Selgituseks vaja lisada, et enne seda oli toimunud väga suur muudatus eestlaste elukorralduses. 1816 ja 1819 võeti vastu talurahvaseadused ning 1866. aastal,*

see tähendab 150 aastat tagasi, võeti vastu Eesti ajaloo esimene kogukonnaseadus. Nüüd asus kogukond, avaliku võimuna, enesekorraldusega koos ka avalikke teenuseid osutama. Toimus esimene eestlaste avaliku halduse reform ning eestlane sai õiguse luua OMA VALITSUS, vallavalitsus, millest kasvas välja suurim rahva aare, Eesti riik. Professor Wolfgang Drechsler on öelnud, et eestlased on kõige kauem kogukondlikuks halduses elanud rahvas Euroopas ja see on väga oluline kogemus. Eerik-Juhan Truuväli on omakorda seisukohal, et Eesti riik kasvas välja vallast ning riiki juhitigi alguses kui valda.¹⁶

Eelnev viitab vajadusele arvestada omavalitsuse tegevuses enesekorralduse teostamise, kogukonna ja demokraatia arendamise aspekti. Samas on aga väga oluline ka majanduslik ja nn teenuste pool, seda eriti tänapäeval inimeste heaolu ja toimetulekut silmas pidades. Sellele on viimastel aastatel lisandunud ka mitmed siseriiklikud ja rahvusvahelised arengud. Ettekandes toodi esile, et: „*vahepeal on tekkinud täiesti uued väljakutsed, mida need reformid ei saanudki seada endale eesmärkideks ja seega nendele vastata. Olgu nendeks näiteks elanikkonna vanemine ja väljaränne nii linnadesse kui ka välismaale. Uus olustik tekkis Eesti liitumisega Euroopa Liiduga jne. Nendele uutele väljakutsetele vastavaid meetmeid ei suudetud rakendada ning vajalikke reforme käivitada. Peame tõdema, et meie otsustuskultuuris on siiani tuntav mitte ühisosa otsimine, vaid püüd kinni hoida oma eriomasest seisukohast. Läänemere valitsemisruumis on aegadest ammusest olnud valdav just ühisosa leidmine ja selline tarkus on toonud Põhjamaadele nii rikkuse kui arengudünaamika. Tekkinud on nn tsentralismi nõiarõng ja kujunenud on subkultuur, mis ei mõista, et võimu delegeerimine ja sihtrühmade isekorraldus suurendab delegeerija võimalusi tegeleda üleriigiliste strateegiliste küsimustega. See on ka Euroopa Liidu üldtunnustatud subsidiaarsuse olemus.*”¹⁷

Asjakohane on märkida, et Põhiseaduse Assamblee omavalitsuste töörühma esimees Kalle Jürgenson rõhutas oma esinemises 2014. aastal Polise konverentsil, et 1990. aastate alguse reformide käigus saavutati ühisosa omavalitsuse üldise mustri osas, kuid seda eeldusel, et tekivad:

- omavalitsuste demokraatlik ja kaasav poliitika,
- omavalitsuste iseseisev ja jätkusuutlik tulubaas,
- suuremad kohaliku omavalitsuse üksused ja viiakse läbi haldusterritoriaalne reform.

Sulev Lääne märkis edasi foorumi teadlaste ühisettekandes: „*Kas teile ei tundu, et oleme jõudnud samasse olukorda ning seega võiksime kasutada ka meie endi suhteliselt hiljutist kogemust, et Riigikogu sõnastaks pikema mõjuga strateegilised otsused ja vajalikud järgnevad sammud, mida Vabariigi Valitsus peaks ette valmistama.*

Eelnevast tulenevadki teadlaste ettepanekud Riigikogule:

- (a) *Kohaliku omavalitsuse reformi on vaja;*
- (b) *Koos eelnevaga, lisaks esitatud seaduse eelnõule, mis suurendab valdade ja linnade territooriumi ja elanike arvu, peaksid järgnema veel järgmised olulised reformi etapid:*
 - *Täpsustatakse riigi ja kohaliku omavalituse funktsioonide jaotust. Osa riigi tänaste funktsioonide, sealjuures mis vahepeal omavalitsustelt üle võetud ülesannete (nagu näiteks sotsiaalnõustamine, esmatasandi tervishoid ja muud) delegeerimine koos vajalike ressursidega omavalitsustele. Eraldi täpsustamist vajab gümnaasiumihariduse temaatika;*
 - *Riigi ja omavalitsuste finantsühete 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.*
 - *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;*
 - *Demokraatia ja detsentraliseerimise põhimõtete jätkuv edendamine, mis arvestaks Põhiseaduses ja Hartas sätestatud, sealhulgas kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtet, võimaldades koos sellega vähendada ülevalt alla administratiivse kontrolli vajadust ning suurendada põhimõtteliselt enesekorralduse ja sisekontrolli taset;*
 - *Eeltoodu realiseerimine eeldab kogu kehtiva õigusruumi analüüsi ja kaasaegse kohaliku omavalitsuse õigusliku keskkonna loomist.*¹⁸

Foorumi ettekannetes ning järgnenud Riigikogus esindatud fraktsioonide esindajate debatis leidsid mitmed eeltoodud küsimused põhjalikku arutelu. Erakondade esindajate diskussioonil osalesid Kersti

Sarapuu (Eesti Keskerakonna fraktsioon), Henn Põlluaas (Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsioon), Andre Sepp (Eesti Reformierakonna fraktsioon), Artur Talvik (Eesti Vabaerakonna fraktsioon), Siim Kiisler (Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsioon) ja Ivari Padar (Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon). Haldusreformi seadus võeti vastu ning selle realiseerimisel on olnud mitmeid positiivseid mõjusid Eesti omavalitsussüsteemi arengusse. Tunnistada tuleb aga asjaolu, et protsess on mitte süsteemselt ja terviklikult edasi arenenud ning mitmed kohaliku omavalitsuse toimimise ja valdkonna koostöö teemad on jätkuvalt väga aktuaalsed.

Teadlaste sõnum on olnud jätkuvalt esil ka mitmetel teistel kohtumistel ning samuti vastavate eelnõude koostamisel ja mitmetes praktilistes haldusreformiga seonduvates tegevustes. Siiski on olukord teaduspõhisest avaliku võimu toimimisest veel kaugel. Samuti on vajalik leida uusi toimivaid vorme riigi ja kohaliku omavalitsuse partnerluse praktiliseks realiseerimiseks.

Üheks heaks näiteks on siin omavalitsuspäeva ellu kutsumine. Arvestades eeltoodud Polise ja partnerite Aruküla konverentsil otsustatud, kutsuti koostöövõrgustiku poolt 4. oktoobril 2016 Riigikogu Konverentsikeskuses kokku Eesti I Omavalitsuspäev.¹⁹ Omavalitsuspäeva programmis viidati sellele, et: „1. oktoobril 1886 jõustus meie avaliku halduse esimene seadus – Makogukonna Seadus Baltia-merre kubbermangudele. Ria-, Tallinna- ja Kura-male ning alates 1.10.1990 taastati uuesti omavalitsuslik staatus, esimestena Muhu vallas ning Kuressaare linnas.” Samuti märgiti, et: „MTÜ Polise ja partnerite 25. augusti 2016 Aruküla suvekonverentsi ettepanekul tähistatakse Eesti kohaliku omavalitsuse loomise ja taastamise aastapäeva omavalitsuspäevaga.”²⁰

Omavalitsuspäeva tervitas Riigikogu esimees Eiki Nestor. Tervituse saatsid ka Läti Vabariigi peaminister Māris Kučinskis ja Eesti Vabariigi peaminister Taavi Rõivas.

Omavalitsuspäeval esinesid Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees Aivar Kokk, Keila vallavanem Jaan Alver, Riigikogu liige ja endine Kuressaare linnapea Urve Tiidus, TTÜ Sotsiaalteaduskonna dekaan Sulev Mäeltsemees ja Tartu Linnavolikogu esimees Vladimir Šokman.

Ettekandega teemal „Eesti Vabariigi taastamine ja kohalik omavalitsus – kohaliku omavalitsuse staatusest” esines president Arnold Rüütel; MTÜ Polis ühise ettekande teemal „Eesti kohalik omavalitsus – olnust, olevast ja tulevast” (autorid Eerik-Juhan Truuväli, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Georg Sootla ja Kersten Kattai) kandis ette Sulev Lääne. Ettekandes peatuti Eesti kohaliku omavalitsuse kujunemisel ning arengul. Erilist tähelepanu leidsid sündmused, millele tuginedes tehti ettepanek kokku kutsuda Omavalitsuspäev. Juba 1. oktoobril 1886 oli jõustunud meie avaliku halduse esimene seadus – „Makogukonna Seadus Baltia-merre kubbermangudele. Ria-, Tallinna- ja Kura-male” ning alates 1. oktoobrist 1990 taastati uuesti esimestena omavalitsusliku staatuse saanud Muhu vald ning Kuressaare linn. Rõhutati ka asjaolu, et 1866. aasta seadusega reguleeriti õigusruumi, mis sellel ajal oli sama nii eestlastele kui ka lätlastele ning seega on põhjust seda tähtpäeva ka ühiselt tähistada. Eelnevat rõhutas oma tervituses ka Läti peaminister Māris Kučinskis, märkides seejuures, et: „Mul on hea meel õnnitleda Teid Omavalitsuspäeva puhul – ühenduslülil Omavalitsuste seaduse vastuvõtmise 150. aastapäevaga Balti riikides.”²¹

Väga emotsionaalse kõne pidas Taivo Lõuk, Kuressaare linnapea 1. oktoobrist 1990 – 1993 teemal „Kuressaare linna «taasloomine» ja kohaliku omavalitsuse staatuse omistamine”. Eelnevat täiendas Kuressaare linnapea Madis Kallas teemal „Kuressaare kohaliku omavalitsuse arengust – suunad tänaseks ja tulevikuks”. Muhu vallavanem Raido Liitmäe ettekande teemaks oli „Muhu valla taastamisest ning arengust”. Eesti I Omavalitsuspäevast osavõtjad pidasid uue traditsiooni ellu kutsumist väga oluliseks ning võtsid ühehäälselt vastu ka asjakohased dokumendid. Vajalikuks peeti esitada pöördumine Riigikogu poole ettepanekuga nimetada 1. oktoober riiklikuks tähtpäevaks. Samuti saadeti pöördumised president Toomas Hendrik Ilvesele ning ametisse astuvale presidendile Kersti Kaljulaidile.

Foorumil käsitleti ka aktuaalseid kohaliku omavalitsuse arengu probleeme teemal kohalik omavalitsus täna ja homme. Riigi vaate esitasid Riigikogu I aseesimees Helir-Valdor Seeder ettekandes „Riigi ja kohaliku omavalitsuse partnerlussuhted”, Riigikogu II aseesimees ja endine Tallinna linnapea Jüri Ratas ettekandes „Kohaliku omavalitsuse kohustuste jõu õlg” ning Riigikogu põhiseaduskomisjoni liige, riigireformi juhtrühma esimees Lauri Luik ettekandes „Riigireformist ja kavandatavatest sammudest”. Kohaliku omavalitsus vaate esitasid Eesti Linnade Liidu tegevdirektor Jüri Võigemast ettekandes „Linnade koostööst ja arengust”, Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Kurmet Määrsepp ettekandes „Valdade koostööst ja arengust” ning maakondlike omavalitsusliitude koordinaator ja Raplamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektor Silvi Ojamuru ettekandes „Maakondlike omavalitsusliitude koostööst ja arengust”.

Teadlaste ühised seisukohad tõi välja Georg Sootla ettekandes „Kohalik omavalitsus – tänapäev ja tulevik” (autorid Kersten Kattai, Mikk Lõhmus, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Rivo Noorkõiv, Garri Raagmaa, Uno Silberg, Georg Sootla ja Eerik-Juhan Truuväli).

Tulenevalt Eesti I Omavalitsuspäeval otsustatust, kutsus Polis ja partnerite koostöövõrgustik 26. september 2017 Tallinnas Kalevi Spordihallis kokku Eesti II Omavalitsuspäeva, mis oli pühendatud Eesti kohaliku omavalitsuse ja omavalitsusliitude taastamisele ja arengule 1989–2017.²² Teadaolevalt toimusid 15. oktoobril 2017 volikogude valimised, mille järel Eesti omavalitsuste struktuur seoses haldusreformiga suures osas muutus. Omavalitsuspäevaga püüti kokku võtta taastatud omavalitsuste ja liitude 28 aasta pikkust tegevust ning seada sihte tulevikku. Omavalitsuspäevaga avaldati tänu nendele tuhandetele Eesti omavalitsustegelastele ja valdkonnaga seotud isikutele ning institutsioonidele, kes 28 aasta jooksul omavalitsuse olid taastanud ja edasi arendanud. Omavalitsuspäeva avasid Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees Aivar Kokk ja MTÜ Polis asepresident, Tallinna Ülikooli lektor Sulev Lääne. Väga sisukad tervituskõned pidasid Riigikogu esimees Eiki Nestor ja Eesti Vabariigi peaminister Jüri Ratas. Läti Vabariigi peaministri Māris Kučinskise tervituse edastas Läti Vabariigi suursaadik Eestis Raimonds Jansons.

Omavalitsuspäeva konverentsil peetud tervituskõnes avaldas Riigikogu esimees Eiki Nestor soovi, et omavalitsusreformi käigus ei jääks inimestele riik kaugeks ning riigivõim ja kohalik võim mahuksid ühte paati. „Eriti nüüd, kus omavalitsusi saab olema vähem, peab omavalitsuste tegevus olema avatud”, rääkis Nestor omavalitsustöötajatele. Tema sõnul tuleb tänapäeval langetada otsuseid koos oma elanikega. „Oluline on, et inimestele ei jääks riik kaugeks.” Nestori sõnul on teda pikka aega seganud, et riigivõim ja kohalik võim ei mahu ühte paati. „Lahkarvamuste protokoll riigieelarve juures ei ole koostöö märk”, ütles Riigikogu esimees. Ta avaldas lootust, et tulevikus võim ei eralduks ja ei jääks muljet, et aetakse erinevat asja.²³

Peaminister Jüri Ratas märkis oma tervituses, et: „...riigi vundament on omavalitsused, mille tegevusest ja võimekusest sõltub otseselt inimeste igapäevane elukeskkond.”

Ratas ütles konverentsil põhiseaduse kommenteeritud väljaandele viidates, et: „Eesti rahvas saavutas 1918. aastal omariikluse suuresti tänu väljakujunenud omavalitsustraditsioonidele. Seega sai riik toimivate omavalitsuste näol juba iseseisvuse kehtestamisest alates endale tõhusa toe ühiskonnaelu demokraatlikul korraldamisel. Kahtlemata on see ka tänapäeval nii. Paljuski ammutatakse omariikluse toimimiseks vajalik demokraatiakogemus just kohaliku elu korraldamisest, sest igapäevane elukeskkond sõltub kõige otsesemalt meie omavalitsuste tegevusest ja võimekusest.”²⁴

Peaminister Jüri Ratas avaldas ühtlasi heameelt, et nendes küsimustes, millest ta rääkis aasta eest Eesti I Omavalitsuspäeva konverentsil, on praegune valitsusliit teinud olulisi edusamme. Toona keskendus ta neljale probleemile: otsustusõigus oli koondatud keskvalitsuse tasandile, riigi ja omavalitsuste ülesannete jaotuse ning rahastamise küsimuses puudus üksmeel, omavalitsuste finantsautonoomia kehtis peamiselt paberil ja tulubaas sõltus parasjagu võimul oleva valitsuskooalitsiooni otsustest ning omavalitsuste esindusorganitel puudus reaalne otsustusõigus.

MTÜ Polis ettekande „Eesti kohalik omavalitsus ja omavalitsusliidud – taastamisest ning rollist Eesti avaliku halduse kujundamisel ja arendamisel” (autorid Eerik-Juhan Truuväli, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Raivo Vare, Georg Sootla ja Kersten Kattai) esitas Sulev Lääne. Vabariigi Valitsuse vaate edastas riigihalduse minister Jaak Aab ettekandes „Regionaalpoliitika ja arengud kohalike omavalitsuste valdkonnas.”

Üleriigiliste omavalitsusliitude seisukohad esitasid liitude juhid: Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees Taavi Aas ettekandes „ELLi tegevusest ning arengust – linnad ja linnapiirkonnad täna ning tulevikus” ning Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Kurmet Mürsepp ettekandes „EMOLi tegevusest ning arengust – vallad ja maapiirkonnad täna ning tulevikus.”

Omavalitsuspäeva ettekanded kajastasid nii ajaloolist osa kui ka tänapäeva probleeme ning võimalikke arenguid.

Omavalitsuspäeva konverentsi teises osas toimus Riigikogus esindatud erakondade juhtide paneeldiskussioon teemal „Eesti kohalik omavalitsus täna ja homme – vaade ka kaugemale”, kus osalesid Hanno Pevkur (RE), Jevgeni Ossinovski (SDE), Helir-Valdor Seeder (IRL), Jaak Aab (KE), Artur Talvik (VE). Diskussioon oli väga sisukas ja elav ning sellele aitas kaasa Märt Treieri aktiivne moderaatori roll.

Omavalitsuspäeva vastuvõtu avas Riigikogu I aseesimees Enn Eesmaa ning tervitustega esinesid president Arnold Rüütel, Soome Omavalitsusliidu esimees ja Soome parlamendi liige Sirpa Paatero ning Läti Omavalitsusliidu tegevsesimees Gints Kaminskis.

Omavalitsuspäeva senist kogemust üldistades märkis korralduskomitee esimees, MTÜ Polis asepresident Sulev Lääne: „*Koos oluliste tähtpäevade ära märkimisega vaadatakse omavalitsuspäeval seni tehtule ja seatakse suunad tulevikku. Koos volikogude valimistega muutub Eesti haldus-territoriaalne struktuur põhjalikult ning seega on paljudel praegustel omavalitsusjuhtidel võimalus viimane kord ühiselt nõu pidada. Hea meel on selle üle, et koos ollakse riigi juhtidega ja valdkonna teadlastega ning lähinaabritega Soomest ja Lätist. Omavalitsuspäev on kujunemas uueks elujõuliseks koostöövormiks, mille raames saavad riigi- ja omavalitsuste esindajad ning teadlased arutada valdkonna olulisi küsimusi ning on samas tunnustuseks omavalitsuste senisele ajaloole ja tegevusele. Loomulikult soovime tänada inimesi, kes omavalitsuste arengusse palju panustanud. Järgmisi omavalitsuspäevi on soovinud korraldada juba näiteks Narva, Tartu ja Pärnu linnajuhid, Harku valla esindajad jt. Lääne jätkas, et ühtlasi oleks tegemist foorumiga, millega saaks efektiivsemalt kaasata kogu ühiskonda nii praeguste kui tulevaste väljakutsete lahendamisse ning koos sellega oleks hea võimalus korraldada erinevaid üritusi valdades, linnades, maakondades ja kogu riigis ning samuti koolis ja külas – kõikides omavalitsuste tegevusega seotud kohtades.*”²⁵

Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Kurmet Mürsepp rõhutas, et „*kogukondlik elukorraldus on Eesti elukorralduse nurgakivi. Eesti vajab tugevaid kohalikke omavalitsusi ja nende vahelist koostööd, mis tasakaalustab keskvoimu ja võimaldaks arendada meie kodumaad igal pool.*”²⁶

Omavalitsuspäeva raames esitleti kogumikku „Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017”. Omavalitsuspäeva muutis sisukamaks kultuuriprogramm, milles osalesid Janika Sillamaa, Koit Toome, tantsuansambel Sõprus jt. Kogu päeva juhtis edukalt rahvale tuntud Gaute Kivistik (tuntud kui Rohke Debelakk).

Omavalitsuspäeva oluline osa oli osalejate allkirjadega pöördumine Riigikogu poole, mis sisaldas seaduse eelnõu, millega omavalitsuspäev, 1. oktoober, tunnistatakse riiklikuks tähtpäevaks. Arusaavalt peeti oluliseks järgmise omavalitsuspäeva korraldamist ning ühiselt otsustati teatepulk üle anda Narva linnale, mida esindas linnapea Tarmo Tammiste.

Koostöövõrgutiku ühistegevuse tulemusena on valminud Narvas 28. septembril 2018 toimuva Eesti III Omavalitsuspäeva kava. Omavalitsuspäev on pühendatud Eesti Vabariigi 100. sünnipäevale. Samuti on ette valmistamisel kogumik „Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik.”

Omavalitsuspäeval osalejate pöördumine saadeti Riigikokku ning käesoleva aasta 29. mail otsustas Riigikogu seadustada riikliku tähtpäevana 1. oktoobril omavalitsuspäeva. Seaduse eesmärk on luua õiguslik alus omavalitsuse kui põhiseadusliku institutsiooni väärrikaks märkimiseks Eesti riigi loomisel ning taastamisel ja arendamisel. Teisalt oleks see võimaluseks omavalitsuse olemust, probleeme ja tegevust paremini tutvustada, et tulemuslikumalt kaasata kogu ühiskonda nii praeguste kui ka tulevaste väljakutsete lahendamisse. Riiklik tähtpäev on samuti tunnustus kõigile eesti omavalitsustegelastele, kes aastakümnete jooksul on seda loonud ja arendanud. Samuti on eelnev hea hinnang koostöövõrgutiku osapoolte tööle, mida on tehtud omavalitsussüsteemi arenguks, sh omavalitsuspäevade traditsiooni kujundamiseks. Omavalitsuspäev on ka võimalus kõigile Eesti inimestele ja institutsioonidele tuua omavalitsuslik mõte ja valdade-linnade tegevus iga inimeseni. Eesti keeles peakski ju sõna omavalitsus tähendama „oma valitsust”, kus igaüks on osaline.

Seega saame Narvas 28. septembril 2018 toimuvat Eesti III Omavalitsuspäeva esimest korda tähistada riikliku tähtpäevana.

VI Kohalik omavalitsus muutub ajas – kuidas edasi?

Kiired muudatused ümbritsevas maailmas ja koos sellega arengud Eestis esitavad avalikule võimule üha uusi väljakutseid. Seega on riigireformi teema jätkuvalt aktuaalne. Haldusreform muutis Eesti valdade ja linnade kaarti põhjalikult. Üldiselt võib nõustuda seisukohaga, et reformi tulemusena on kohalikel

omavalitsustel suuremad eeldused täita avaliku võimu ülesandeid suuremas mahus. Samuti on loodud paremad eeldused selleks, et täita mitmeid omavalitsusülesandeid paremini, kuna võimalik on palgata kitsama valdkonna spetsialiste, tõsta töötasu jne. Samas ei lahendanud haldusreform kaugeltki mitte kõiki probleeme, mis omavalitsuste valdkonnas olid kuhjunud. Teadlased, eksperdid ja omavalitsused on korraldvalt juhitud tähelepanu Eesti ebaühtlasele regionaalsele arengule. EMOLi esimees Kurmet Mürsepp allkirjastas näiteks 22. märtsil 2017 sellega seoses eraldi pöördumise, milles märkis:

„Eesti Maaomavalitsuste Liit (EMOL) peab väga oluliseks riigireformi ettevalmistamist ja läbiviimist. Koos eelnevaga on samuti väga tähtis arengu tagamine kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Üheks keerukamaks probleemiks on kujunenud Eesti ühtlase regionaalse arengu kindlustamine – riigi üheks olulisemaks ülesandeks on luua kõigile inimestele ühesugused võimalused ja tingimused, sõltumata nende elukohast. Kahjuks on olukord selles osas aastatega muutunud üha keerukamaks ning Eesti regionaalsed erinevused kasvavad jätkuvalt. Suureneb ka piirkondlik lõhe inimeste töö- ja elutingimuste, infrastruktuuri arengu, palga jm osas. Eelnevast tulenevalt jätkub inimeste koondumine Tallinna ja selle lähiumbrusesse ning koos sellega lahkumine paljudest riigi teistest piirkondadest. Senised riigi sammud regionaalpoliitika kavandamiseks ja praktiliseks elluviimiseks ei ole andnud soovitud tulemusi, kuna sellega kaasnevad sotsiaalmajanduslikud, rahalised, õiguslikud ja halduslikud sammud on olnud ebapiisavad, mittesüsteemsed ja vähe koordineeritud. Vastava ülesande andmine maavanemale ja samuti maakondlikule omavalitsusliidule on eelnevat arvestades olnud pigem formaalne ja sisuliselt mitterealiseeritav.

Tulenevalt eelnevast ning arvestades asjaolu, et loodud on Riigikogu riigireformi probleemkomisjon, peame vajalikuks eeltoodud teema sisulist läbiarutamist ning vajalike meetmete rakendamist olukorra praktiliseks muutmiseks. Tervitavat näiteks ideed osade riigiasutuste Tallinnast väljaviimiseks, infrastruktuuri arendamiseks kogu riigis, arusaadav on praeguses olukorras maavanemate/maavalitsuste tegevuse lõpetamine jne. Probleemi keerukust arvestades on meile praegu teadaolevad sammud siiski olukorra positiivses suunas muutmiseks ebapiisavad. Vajalik on analüüsida teiste, eelkõige meie lähiriikide kogemust (nii positiivset kui vigade eest hoiatavat kogemust). Üksnes harukondlike meetmete abil ei ole võimalik regionaalseid kasvavaid erinevusi muuta.

Eesti vajab kõigi muude kavandatavate sammudega koos valdkonnas koordineeritud ja süsteemset regionaalset, sealhulgas institutsionaalset arengut – vajalik on (ka teiste riikide eeskujul) luua olustik, sealhulgas organisatsiooniline, mis suudaks tegelikkuses tagada riigi regionaalsete erinevuste suurenemise peatamise ja edaspidi ka riigi ühtlasema regionaalse arengu.

Koos vastava institutsionaalse arengu tagamisega on möödapääsmatu asjakohaste õiguslike, rahaliste, halduslike jms mehhanismide loomine eeltoodud ülesannete praktiliseks täitmiseks. Peame praeguses olukorras üheks reaalseks võimaluseks seniste maakondlike omavalitsusliitude baasil uute regionaalsete institutsioonide loomist (arvestades sealjuures loomulikult praegu toimuva haldus-territoriaalse reformi tulemusi), mis koostöös teiste avaliku võimu institutsioonidega asuks praktiliselt valdkonnas kuhjunud probleeme lahendada. Eelnevaga koos tuleks läbi vaadata vastavad ülesanded, vahendid, organisatsioonilised vormid, õiguslik baas, koostöö mudelid ja muud valdkonnaga seonduvad küsimused.

EMOL on väga mures Eesti ebaühtlase regionaalse arengu süvenemise pärast ning on omalt poolt valmis koostöös poliitikute ja valdkonna teadlaste ning praktikutega vastavas protsessis aktiivselt osalema.²⁷

Pöördumise olulisust rõhutas oma vastuses õiguskantsleri ametkond. Teema leidis eraldi käsitlemist teadlaste, omavalitsustegelaste ja poliitikute aruteludes. Samas kujunes seisukoht, et tegemist on küll väga olulise teemaga, kuid omavalitsuste jätkusuutliku arengu tagamiseks oleks vajalik laiem teemade analüüs ja ühine arutamine kõigi osapooltega.

Tulenevalt eelnevast asusid Polis ja partnerid ette valmistama teese, mis sisaldaks olulisemaid kohaliku omavalitsuse jätkusuutliku arengu teemasid. Koostöövõrgustik kutsus Tallinna Ülikooli, MTÜ Polise, EMOLi, Riigikogu ja Rahandusministeeriumi algatusel koostöös teiste institutsioonide esindajatega 14. mail 2018 Tallinna Ülikoolis kokku foorumi „Riik ja omavalitsus täna ning vaade tulevikku 10 teesi – mis edasi?“²⁸

Foorum oli pühendatud Eesti Vabariigi 100. juubelile. Samuti oli foorum osa sündmustest, millega tähistati 770 aasta möödumist Tallinnale Lübecki õiguse andmisest. Foorumiga õnnitleti president Arnold Rüütli 90. sünnipäeva ja MTÜ Polis presidenti, varasemat õiguskantslerit Eerik-Juhan Truuvälit 80. sünnipäeva puhul.

Foorumil esinesid MTÜ Polis asepresident, TLÜ riigi ja omavalitsuse teadus- ja arenduskeskuse ROTAK juht Sulev Lääne, Üleriigilise omavalitsusliidu vanematekogu esimees TTÜ emeriitprofessor

Sulev Mäeltsemees, Õiguskantsleri õiguskorra kaitse osakonna juhataja Külli Taro, Rektorite Nõukogu esimees TLÜ rektor Tiit Land, Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees Aivar Kokk, Riigikogu esimees Eiki Nestor, President Arnold Rüütel, peaminister Jüri Ratas, riigihalduse minister Janek Mäggi, Tallinna Linnavolikogu esimees Mihhail Kõlvart ja teised.

Foorumi osas „Eesti omavalitsus täna ja tulevik – 10 teesi” (moderaatorid TLÜ professor Leif Kalev, Lääne-Nigula vallavolikogu esimees Neeme Suur ja TÜ dotsent Garri Raagmaa) esines ettekandega peaminister Jüri Ratas teemal „Riigireformist ning riik ja omavalitsused kui partnerid”. Teadlaste ühise ettekande teemal „Eesti omavalitsus täna ja tulevik – 10 teesi ja mis edasi?” (autorid Eerik-Juhan Truuväli, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Leif Kalev, Georg Sootla, Anneli Kommer, Vallo Olle, Kersten Kattai, Garri Raagmaa, Rivo Noorkõiv ja Mikk Lõhmus) kandis ette Sulev Lääne. Riigikogu riigireformi probleemkomisjoni esimehe Tanel Talve ettekande teema oli „Arengetest riigireformi ja kohaliku omavalitsuse valdkonnas”. Türi vallavanem, Eesti Linnade ja Valdade Liidu aseesimees Pipi-Liis Siemann esines ettekandega teemal „Uus omavalitsusliit kui valdade-linnade koostöö korraldaja ja huvide esindaja”. Harjuma Omavalitsuste Liidu tegevdirectori Joel Jesse ettekande teema oli „Regionaalne omavalitsuste koostöö täna ja homme”. Randel Lääts kandis ette TLÜ riigiteaduse üliõpilaste ühise ettekande teemal „Riik ja regionaaltasand – kellele ja milleks?” Narva Linnapea Tarmo Tammiste esinemise teema oli „Omavalitsuspäev kui võimalik riiklik tähtpäev – tere tulemast Eesti III Omavalitsuspäevale Narva”. Riigikogu liige Igor Gräzin esines teemal „Eerik-Juhan Truuväli, inimene, riigimees ja teadlane”.

Foorumil toimus paneeldiskussioon teemal kohaliku omavalitsuse ja riigi institutsioonide suhete teisenemine konkurentspõhistest koostööpõhisteks. Diskussioonis osalesid Riigikogu rahanduskomisjoni esimees ja Narva Linnavolikogu liige Mihhail Stalnuhhin, Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees ja Rakvere Linnavolikogu liige Marko Pomerants, Riigikogu liige ja Muhu Vallavolikogu liige Igor Gräzin, Rakvere Linnavolikogu esimees ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu aseesimees Mihkel Juhkami, Jõgeva Vallavolikogu esimees, TLÜ magistrant Raivo Meitus, Narva linnasekretär ja Eesti Valla- ja Linnasekretäride Seltsi esimees Ants Liimets ning TGS Baltic vanempartner Paul Varul. Diskussioon oli väga elav ning sellel käsitleti mitmeid kohaliku omavalitsuse toimimise ja arengu probleeme. Näiteks analüüsiti haldusreformiga seonduvat, samuti omavalitsuste eelarvete, ülesannete, regionaalarengu jms seotud olulisi küsimusi.

Foorumil toimus kogumiku „Eesti omavalitsused ja liidud 100. Omavalitsustegelased” esitlemine, kus avasõnad ütles TLÜ teadusprorektor Katrin Niglas; sõna võtsid ka kogumiku toimetuskolleegiumi liikmed. Foorumil kirjutasid Tiit Land, Eve East ja Tarmo Tammiste alla Tallinna Ülikooli, Ida-Virumaa Omavalitsusliidu ja Narva linna koostöölepingule. Sellega oli valdkonna koostöövõrgustik saanud senisest tugevama ja laiemal alusel. Foorumile järgnenud vastuvõtu avasid TLÜ Ühiskonnateaduste Instituudi direktor Indrek Grauberg ja Läti Vabariigi suursaadik Eestis Raimonds Jansons. Videosalvestused foorumil tehtud ettekannetest on kättesaadavad Internetis.²⁹ Samuti on sündmus jäädvustatud fotodel.³⁰ Esinemiste slaidid leiab samuti veebist.³¹

Kuna tegemist oli võimalike arengute arutamise esimese suurema foorumiga, siis on asjakohane välja tuua mõned aspektid foorumi esinemistest.

President Arnold Rüütel rõhutas oma sõnavõtus, et foorumi teema on meie kohalikule omavalitsusele kahtlematult aktuaalne – kus oleme ja mis suunas liigume. President Rüütel märkis, et tuleb tõdeda, et juba sajandivahetusel kavandati ühiskondliku kokkuleppe tervikliku kontseptsiooni ettevalmistamist. Väga olulised on ka Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas toodud seisukohtadega arvestamine. Esineja võrdles Eesti ja Läti haldusreformi ning tõdes, et Lätis ei ole suudetud möödunud aastatega süvenevat ääremaastumist peatada. President Rüütel väljendas mõtet – loodame, et meil õnnestub see paremini.³²

Riigikogu esimees Eiki Nestor avaldas muret, et avaliku võimu reformiga ei reformitaks ära tema kõrgeausust demokraatiat. Esineja peatus ka poliitikute ja ekspertide rollil ühiskonnas ja otsustusprotsessis.³³

Peaminister Jüri Ratas pidas eriti oluliseks koostööd riigi ja omavalitsuste ning teadlaste vahel. Esineja peatus põhjalikumalt kohaliku omavalitsuse arengu viiel olulisel teemal:

1. Haldusreformi kolm sammast.
2. Riigipalgaliste töökohtade pealinnast väljaviimine.
3. Piirkondliku ebavõrdsuse vähendamine.
4. KOV ja keskvalitsus kui partnerid.
5. Riigimajade projekt.³⁴

Riigihalduse minister Janek Mäggi meenutas äsjast töövisiiti Hiiumaale ja kohtumisi omavalitsuste esindajatega. Näitena tõi ta kohtumisel hiidlastega kuulnud seiga: kui Hiiumaal küsitakse, kuhu see tee viib, siis vastuseks kõlab: tee ei vii kuhugi, ise tuleb ikka minna. Esineja märkis, et reformid, mida oleme teinud, on jõudnud vaheetappi. Nüüd tuleb edasi minna ja koos arutada, kuidas luua olukorda, et kõik omavalitsused oleksid uue olukorraga rahul. Selleks on vaja päris palju pingutusi nii omavalitsuste kui ka keskvalitsuse poolelt. Konkreetse valdkonnana tõi esineja välja töökohtade Tallinnast välja viimise, jällegi Hiiumaa näitel. Ministri kahe nädala oluline järelalus – innustada tuleb kohalikke inimesi. Võtta sihid ja leida suunad – sellise kohaliku elu osas, mis ei tee mitte paremaks ainult kohalikku poliitikat, vaid ka Eesti riiki.³⁵

Eesti Linnade ja Valdade Liidu juhatuse aseesimees Pipi-Liis Siemann märkis, et sellel aastal oli omavalitsuste arengus ajalooline hetk, mil kaks liitu oma jõud ühendasid – ühinemine toimus 27. veebruaril 2018. Esineja märkis, et liiduga on liitunud 72 linna ja valda. Liitu kuuluvates omavalitsustes elab 98% elanikest.³⁶

Tallinna Linnavolikogu esimees Mihhail Kõlvart rõhutas, et peale Eesti Vabariigi ja Tallinna juubeleid on veel olulisi tähtpäevi. Esineja märkis, et hiljuti tähistasime Tallinna volikogu 140. aastapäeva. Sellega koos hakkas kehtima uus, kaasaegne süsteem. Teine oluline sündmus oli 500 aasta möödumine reformatsioonist Euroopas. Reformatsiooniga kaasnes rahvuskultuuri, emakeele ja kirjaoskuse koos emakeelse haridusega areng. Esineja rõhutas, et ilma selleta ei ole võimalik rahvuse ja riikluse teke. Mihhail Kõlvart märkis samuti, et on teemasid, mis olid aktuaalsed 100 aastat tagasi ja on seda ka täna. Näitena tõi esineja mõtte, et enne, kui hakkame arutama 10 teesi – kuhu liigume, peame mõtlema ja selgeks tegema, kas liigume tsentraliseerimise või detsentraliseerimise suunas.³⁷

Riigikogu liige Igor Gräzin rääkis Eerik-Juhan Truuväli mõtetest – midagi sellest, mis kõlab tänapäevasele. Ta rääkis ühistest kogemustest ülikoolis ja Eerik-Juhan Truuvälist kui õpetajast. Esineja rõhutas, et Truuväli on teinud meist need, kes me oleme just õigusteoreetilises valdkonnas. Truuväli küsis, mispärast Eesti võitis Vabadussõja kõikide tõenäosuste vastaselt. Eesti sõdur teadis, et talle selga ei tulistata, Eesti sõduril oli kodu. Eesti jääb alles siis, kui ka täna saab Eesti kindel olla, et meil on tagala. Teist tagalat peale kohaliku omavalitsuse meil ei ole. Kohalik omavalitsus on ka folkloorne ja hinge ühendus. Eerik-Juhan Truuväli õpilastena proovime tema mõtteid järgides edasi minna.³⁸

Harjumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektor Joel Jesse peatus põhjalikumalt omavalitsuste regionaalsetel juhtimisel. Esineja rõhutas, et peamiselt on HOL, olles eestvedaja kohustuslike koostöövaldkondade korraldamisel, arengu kavandamisel ja pikaajalisel strateegilisel planeerimisel regioonis, vajalik selleks, et toimiks omavalitsuste vaheline koostöö ja koostegevuse areng. Regionaalne tasand ehk horisontaalne tasand on vajalik, kuna seob ja tasakaalustab omavalitsuste ja riigi huve piirkonnas. Ilma regionaalse tasandita näeksid omavalitused kitsalt oma piirkonda ja riigi valitsemine koonduks n-ö „silotornidesse”, kus omavaheline koostöö ja ühiste eesmärkide realiseerimine oleks väga keeruline, kui mitte võimatu, sest iga omavalitsus ja/või valdkond peaks ainult oma teemasid ja muresid olulisteks. Suur pilt puuduks! Ettekan-des asuti seisukohale, et lähitulevikus tuleks ühendada maakondlikud omavalituste liidud ja moodustada mitut maakonda haldavad regionaalsed omavalituste liidud. Ühtlasi tuleks kaaluda teiste maakondlike organisatsioonide (nt ühistranspordikeskuste, maakondlike arenduskeskuste, ühisteenuste keskuste jne) ühendamist regionaalsete liitudega üheks organisatsiooniks. Ühtlasi peaksime arutama liitudele avalik-õigusliku juriidilise staatuse andmise küsimust, kuna liidud täidavad avalikke ülesandeid. Ühtlasi võimaldaks see tuua ruumilise planeerimise tagasi regionaalsele tasandile. Regionaalsed omavalitsuste liidud oleksid tegevuste ja poliitika ellurakendajad ning üleriigiline liit poliitika kujundaja.³⁹

TLÜ riigiteaduste valdkonna üliõpilaste ettekande esitas Randel Länts ning selle kaasautorid olid Julia Meipalu, Anet Oltsmann, Kätlin Paju, Kirke Piirikivi, Stella Rõbakov, Timo Torm ja Merilin Treu. Peamiste probleemidena nähti ebaühtlast regionaalset arengut, arengut mittesoosivat riiklikku rahastamismudelit, erineva iseloomuga investeerimisvajadusi, ääremaastumist, sh omavalitsuse sisest, ning demograafiaga seonduvat. Võimalike lahendusteena nähti koostöö soodustamist omavalitsuste vahel, mis eeldab teenuse lähedust, kohaliku pädevuseta ülesannete delegerimise ümbervaatomist, kohaliku finants)autonoomia suurendamist jms.

Riigikogu toetusgrupi esimees Aivar Kokk käsitles oma ettekandes riigi ja omavalitsuse rolli, sh seonduvalt ettevõtlusega ja kodanike tegevusega. Esineja pidas väga oluliseks vaadata teadlaste ja ülikoolide seisukohti selle kohta, kuidas võiks välja kujuneda riigi ja omavalitsuste ülesannete jaotus jne. Esineja oli seisukohal, et Tallinna Ülikool on kaua seda protsessi vedanud ning märkis, et riik pole pikka aega aru

saanud, kui oluline on teadlaste roll, et tulevikus teeksime õigeid otsused. Ettekandes rõhutati, et 10 teesi on alles pika tee algus. Täna viskame õhku väiteid, debateerime nende üle. Tulevikus võiksid Riigikogu ja ülikoolid koos vaadata, millised oleksid pikemad sammud riigi ja omavalitsuste arenguks ning millised oleksid tulevikus riigi ning omavalitsuste rollid jne.⁴⁰

Tallinna Ülikooli rektor Tiit Land märkis, et foorumi toimumise päeval täitus tal seitse ametiaastat Tallinna Ülikooli rektorina. Ta ei mäleta, et Tallinna Ülikoolis oleks olnud korraga koos nii palju tähtsaid inimesi, kes arutavad igapäevaseid asju – riigi juhtimist ja kohalike omavalitsuste tegevust. Rektor märkis, et peame vaatama, mis on ülikoolide roll laiemalt – see on panustada ühiskonda. Millised oleksid targad mõtted, mida ülikool saaks edasi anda väljapoole. Arvestades Eesti Vabariigi 100. sünnipäeva, on oluline meelde tuletada, et väikese rahvusena peame tegema tarku otsuseid. Rahva püsimaajäämise eeldus on emakeelne haridus, sh kõrgharidus, ja teadus. Esineja märkis, et teadus ja riik ei ole täna väga lähedased – meie roll on neid lähendada, samas unustamata, et teadus ei ole asi iseeneses. Esineja märkis, et tänane ja edasine vaba mõttevahetus saab toimuda eelkõige ülikoolides. Püüame teha midagi uut, sealhulgas et tänaste teesidega minnakse edasi ning sellega teeme üheskoos riiki ja omavalitsusi paremaks.⁴¹

Riigikogu riigireformi probleemkomisjoni esimees Tanel Talve märkis, et riigireformi komisjon püüab sõnastada ja vastu võtta riigireformi põhialused. Riigireform ei tähenda ainult kohaliku omavalitsuse reformi. Räägime Riigikogus ka haldusreformist, aga vaatame reforme laiemalt. Esineja rõhutas, et töö riigireformi põhialuste eelnõu kallal jõuab peagi lõpule. Püütakse jõuda ka Riigikogu otsuseni. Peamine põhimõte, millest riigireformi puhul lähtutakse, peaks olema laiapõhjaline kompromiss, mis oleks ka tuleviku koalitsioonide tegevuse aluseks. Riigikogu saab ette anda suunda. Peamise töö peaks ära tegema täidesaatev võim. Ettekandja rääkis reformi suundadest üdiselt – praegu on valmis vaid kavand, kuna veel ei ole fraktsioonide vahel täpset kokkulepet. Mis on riigireform – hetkel on definitsioon niisugune: riigi tegevuse ümberkorraldamine selliselt, et toetada heaolu ja majanduse kasvu. Autor loetles veel märksõnu, kokku kaheksa punkti. Esimene punkt on inimesekeskus – mida tahes me riigis teeme, peame küsima, kas seda on vaja inimestele. Tihti teeme asju muudest põhimõtetest lähtudes. Teised märksõnad, mida ettekandja nimetas, on järgmised: teenused inimestele; minimeeritud halduskoormus; õigusselgus ja arusaadavus; efektiivne ja kohanemisvõimeline riigihaldus, konkurentsivõimeline majanduskeskkond jne. Mida riik ja omavalitsused teevad, mis ülesandeid üldse on vaja täita, sh ametnike arvu küsimus ja vajadus saada see paremini omavahelisse proportsiooni. Esineja märkis, et oluline on kohanemisvõimeline juhtimine üle Eesti, riigiasutuste Tallinnast väljaviimine, sh enam rakendada kaugtöö printsiipi. Väga oluliseks pidas esineja, et riigireformi käigus põhiseaduse aluspõhimõtteid ei muudetaks (inimväärikus, õigusriik, õigus ja õiglus, eesti keele ja kultuuri ja Eesti säilimine jne). Ettekandes anti lühidalt ülevaade, kuidas seda kõike rakendada. Kuna tegemist on alles projektiga, siis kõikide arvamused ja ettepanekud, sh foorumil osalejate omad, on teretulnud.⁴²

Narva linnapea Tarmo Tammiste oli nõus, et haldusreformi oli vaja. Esineja märkis, et omavalitsusi on nimetatud riigi nurgakiviks ja alusmüüriks – nüüd on 200 kivist saanud 70 blokki, mis on tugevamad. Administratiivset reformi oli hädasti vaja. Samas tänase päevani puudub täpne määratlus, milliseid ülesandeid täidab riik ja milliseid kohalik võim. Samuti ei ole ikka veel selgeks saanud, et koos ülesannetega tuleb anda ka rahalised vahendid nende täitmiseks, olgugi et see on kirjas ka põhiseaduses. Nüüd on vaja leida lahendusi. Tegelikult sõltub kõik meist endast. Esineja rääkis Omavalitsuspäeva tähtsusest ja kutsus kõiki 28. septembril Narva Eesti III Omavalitsuspäevale.⁴³

Tallinna Ülikooli Ühiskonnateaduste Instituudi direktor Indrek Grauberg pidas väga oluliseks teadlaste, poliitikute ja praktikute koostöö arendamist, seda nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Grauberg märkis, et instituudil on olemas võimekus mitmetes eelnevaga seonduvates olulistest küsimustes ja võrgustiku ühe osapoolena ollakse valmis protsessi veelgi enam panustama. Näiteks on alustatud oluliste teemade efektiivsemaks analüüsiks ja valdkonna tegevustes aktiivsemalt osalemiseks riigi- ja omavalitsuse teadus- ning arenduskeskuse loomist.⁴⁴ Läti suursaadik Eestis Raimonds Jansons pidas Eesti ja Läti koostööd riigi ja omavalitsuse arengu küsimustes väga oluliseks. Esineja rõhutas seniseid häid sidemeid ja pidaks foorumit selle heaks näiteks. Samuti oli esineja väga rahul omavalitsuspäeva traditsiooni loomisega ja avaldas soovi selles protsessis jätkuvalt osaleda. Koostöö laienemise ühe võimalusena tõi suursaadik esile ühiselt ettevalmistatavat võimalikku uuringut „Läti ja Eesti kohaliku omavalitsuse reformide võrdlev analüüs“.

Teadlaste ühise ettekande teemal „Eesti omavalitsus täna ja tulevik – 10 teesi ja mis edasi?“ esitas Sulev Lääne.⁴⁵ Ettekandes rõhutati, kui tarku otsuseid võeti vastu Eesti Vabariigis kuni 1940. aastani. Ettekan-

des märgiti, et 1. juulil 1917 alustasid tegevust kubermangu ja maakonna nõukogud. Järgmisel päeval tuli Toompea lossi Valges saalis kokku Eesti Maapäev, ametliku nimetusega Eestimaa kubermangu maanõukogu. Kubermangu komissar Jaan Poska ütles oma avakõnes: „*Tänase päevaga algab meie kodumaa elus ja ajaloos uus ja tähtis ajajärk. Uks, mis aastasadade kestes meie eest seitsme pitseriga kinni seisis, on täna lahti läinud ja rahvaesitus astus tema sisse, et maa valitsemist oma kätte võtta. ... Meie kodumaa uus ajalugu algab tänasest päevast peale. Mina usun kindlasti, et meie järeltulijad, kes selle ajaloo esimesi lehekülgi loevad, – ja need leheküljed saavad teie tegevusest jutustama, saavad ütleva: tõesti, Eestimaa saatis oma esimesesse Maa-nõukogusse oma kõige paremad pojad.*”

Ettekandja märkis, et omavalitsused on andnud erakordsed panused omariikluse ettevalmistamisse ja taastamisse. Lühidalt peatuti Eesti ja Läti kaasaegsete haldusreformide teemal. Põhjalikumalt peatuti ettevalmistatud teesidel „Eesti kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi võimalikud arengusuunad”. Anti ülevaade teeside täpsemast sisust ning võimalikest edasistest tegevustest ja arengutest. Märgiti, et tänasest on teesid kõigile soovijatele kättesaadavad (lisatud ka käesolevasse artiklisse). Ettekandes rõhutati, et tegevust on esialgsete mõtetega ning arusaadavalt on ettepanekud ja arvamused teretulnud, mida ka foorumil mitmeid juba tehti. Oluline on samuti see, mis järjekorras võiks teemadega edasi minna, et tekiks visioon ja lõpuks Eesti kohaliku omavalitsuse arengu strateegia.

Esineja rõhutas, et eesmärk on jätkata arutelu ning selle tulemusena luua meie seniste ja teiste demokraatlike riikide kogemuste baasil valdkonna pikema perioodi strateegiline visioonidokument, mis analüüsiks põhiprobleeme ja kajastaks vastavaid arenguid, kuid teeks ka tõusetunud küsimuste kohta võimalikke lahendusettepanekuid. Loomulikult tuleks arvestada teiste riikide kogemusi, sh Soome ja Läti reforme. Ettepanekud esitatakse sobivusel Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule otsustuste vastuvõtmiseks. Kõik see on aga võimalik koostöös ja tundub, et aeg on küps suuremateks muudatusteks Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemis.

Eesti kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi võimalikud arengusuunad

10 TEESI

1. Riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotuse areng suunaga omavalitsuslike ülesannete tunduvale suurendamisele ning sellele vastava õigusliku, poliitilise, korraldusliku ja finantsilise süsteemi väljaarendamisele; analüüsida võimalusi valdkonnas teiste riikide kogemuste arvestamiseks, sealjuures eksperimentide ning pilootprojektide kaudu;
2. Kohaliku omavalitsuse finantsautonomia oluline suurendamine, sealhulgas läbi kohalike maksumuste süsteemi sisulise loomise;
3. Kohaliku omavalitsuste üksuste omavaheliste ja riigi institutsioonidega suhete teisenemine konkurentsipõhistest koostööpõhisteks ning vastavate tingimuste loomine; nii internse kui ka eksterne kontrolli ja järelevalve mehhanismi kaasajastamine;
4. Riigi regionaalselt tasakaalustatud arengu tagamine ja ääremaastumise pidurdamine;
5. Regionaalhalduse ja -juhtimise ümberkorraldamine, vähendades seejuures ametkondlikku killustatust, parandades regionaalset koordinatsiooni ja töötades välja vajalikud õiguslikud, poliitilised, korralduslikud ja finantsilised mehhanismid; harukondliku ja territoriaalse juhtimise tasakaalu tagamine; analüüsida EL valdkonnaga seonduvate vahendite kasutamise praktikat ning võimalusi kohaliku omavalitsuse ja regionaalvaldkonna arengu aspektist; analüüsida ja vajadusel määratleda Tallinna võimalikud erisused avaliku võimu teostamisel ning luua pealinna regiooni asjakohane õiguslik jms baas;
6. Ühtse, laia pädevusega ja efektiivselt toimiva üleriigilise omavalitsusliidu kujundamine; omavalitsuste üleriigilise ja regionaalse koostöö mehhanismide loomine ühiste probleemide lahendamiseks;
7. Omavalitsustele sisulise rolli ja ka vastutuse määratlemine ettevõtluskeskkonna kujundamises koostöös riigi kesktasandiga, arvestades valdkondlikke poliitikaid. Näiteks haridus- ja töajõupoliitika on üks võtmevaldkondi elujõulise kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika tagamiseks. Koolikorraldus ja hariduse andmine on Eestis olnud omavalitsuse üks tuumikfunktsioone omavalitsusliku valitsemise tekkimisest alates;
8. Valdkonna jätkusuutliku arengu tagamine, milleks luua alaliselt toimiv institutsionaalne struktuur: Riigikogu arengukomisjon, Vabariigi Valitsuse alaline institutsioon ning kohaliku ja regionaalse

arenduse kompetentse konsolideeriv mõttekoda, mis koondaks valdkonna teadlasi, poliitikuid ja praktikuid; koos ülikoolidega luua alus teaduspõhise riigijuhtimise ja kohaliku omavalitsuse ning regionaaltasandi arengu tagamiseks; valdkonna rahvusvahelise koostöö arendamine;

9. Institutsionaalse ja sisulise võimekuse loomine, et analüüsida toimuvat ja prognoosida, milline näeb ümbritsev maailm ja omavalitsuste koht välja 25–30 aasta pärast, võttes seejuures arvesse info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate, virtuaalmaailma ja e-teenuste arengut ning innovatsiooni seonduvat. Kaasata protsessi erinevate ühiskonnagruppide, sh noorte esindajaid;
10. Demokraatia ja detsentraliseerimise põhimõtete tagamine ning subsidiaarsuse printsiibi rakendamine, arvestades põhiseaduses ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas sätestatud ning ajaloolist kogemust avatud valitsemise korraldamisel, arendades koostööd riigi, kohalike omavalitsuste ja nende liitude, ülikoolide ja kolmanda sektori esindajatega regionaal- ja omavalitsuspoliitika kujundamisel ja realiseerimisel.

Foorumil arutati on leidnud jätkuvat käsitlemist mitmetel kohtumistel riigi ja omavalitsuste esindajatega ning ülikoolides. Näiteks Tallinna Ülikoolis on protsessi kaasatud lisaks õppejõududele ka üliõpilased. Kavas on põhjalikumalt uurida Läti ja Soome, võimalusel ka teiste lähiriikide reformide kogemusi. Näiteks on Soomes pikalt ette valmistatud maakonna ja sotsiaal-tervishoiu reformi (SOTE) ning keerukusele vaatamata on kavas see realiseerida. Tulemuseks on maakonna tasandil otsevalitava volikogu moodustamine ning riigi ja omavalitsuste pädevuse ja tegevuste olulised muudatused. Reformi edasilükkamine, st üleviimine 2021. aastasse, oli väga keerukate õiguslike ja poliitiliste protsesside tulemus. Valitsus on heaks kiitnud reformide uue ajagraafiku.⁴⁶

Eestis võiks lisaks reformi sisulisele aspektile tähelepanu pöörata ka selle korralduslikule küljele. Ouline on seejuures asjast huvitatute protsessi kaasamise aspekt ning kõigi osapoolte tegelik aktiivne tegevus. Eelnevaga haakub uus seaduse eelnõu – nimelt valmistatakse Soomes ette uut seadust regioonide arendamisest ja kasvuteenustest.⁴⁷ Tegemist on regionaalarengu aspektist väga olulise seaduse eelnõuga.

Lisaks riigipoolsele aktiivsele tegevusele on ka Soome Omavalitsusliit (Kuntaliitto) käivitanud arengustrateegia „Omavalitsused 2021 – tuleviku omavalitsus” ettevalmistamise.⁴⁸ Tegemist on väga mahuka ja suurtele muudatustele suunatud protsessiga, mis hõlmab näiteks järgmisi projekte: haridus ja omavalitsuse roll; omavalitsus heaolu arendajana; ettevõtluse arendamine erinevates olustikes; tuleviku omavalitsus ja digitaliseerimine; uue põlvkonna organisatsioonid ja juhtimine.

Eelnev on hea näide sellest, kuidas omavalitsust püütakse pidevalt, ent samas süsteemselt arendada. Seejuures on väga oluline, et protsessi on kaasatud erinevad osapooled. Väga oluline on seejuures koostöövõrgustiku aspekt, mis hõlmab nii riigi ja omavalitsuste kui ka ülikoolide jt teadusasutuste esindajaid. Vast oleks Eestis taas põhjanaabritelt midagi õppida – nii, nagu me tegime seda 1990. aastate alguses. Loomulikult saame nüüd enam ka ise selles protsessis sisulised partnerid olla.

Üks võimalus on pärast foorumit Riigikogu kantselei ja Tallinna Ülikooli (koostöös Geomediaga) augustis 2018 sõlmitud lepingu uuringu teostamiseks teemal „Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengus, mille kohaselt...”. Uuringu eesmärk on kaardistada olulisemad väljakutsed ja probleemid kohaliku omavalitsuse ning regionaalhalduse ja -juhtimise valdkonnas ning teha alternatiivseid poliitikasoovitusi, ettepanekuid edasise tegevuse kohta ja nende väljakutsetega tegelemiseks. Konkreetsemad uurimisküsimused ja uuringu eesmärgid on sõnastatud eraldi. Kavas on Riigikogu maaelukomisjoniga jätkata Tallinna Ülikoolis mais 2018 toimunud foorumil arutatu käsitlemist ja leida ühiselt koostöövõrgustiku osapooltega optimaalseid lahendusi Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi jätkusuutlikuks arendamiseks.

1 Koostöö memorandum. Tallinnas, 27. juunil 2008, Eesti Vabariigi 90. aastapäeval http://www.ell.ee/failid/2008-06-27_KOV_noupaev/09_memorandum.pdf

2 Koostajad/toimetajad Georg Sootla, Sulev Lääne. Läänemere strateegia – uus väljakutse teadmiste põhiseks regionaalseks ja kohalikuks valitsemiseks ja integreeritud koostööks. Tallinn 2010. file:///C:/Users/sulev_/Downloads/Eestia1bb-58d818e303fced4683dd6e7fd9ce.pdf

3 Māris Kučinskis, Läti Parlamendi liige (aastast 2016 peaminister), Edvins Karnitis, Läti Ülikooli professor. Ühendatud Baltikumi teadmisruum 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.

4 Olulise tähtsusega riikliku küsimuse “Riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlus” arutelu Riigikogus <http://stenogrammid.riigikogu.ee/201009231000>

- 5 Raplamaa Omavalitsuste Liit. Avalik pöördumine – Eesti vajab riigireformi. https://rol.raplamaa.ee/wp-content/uploads/2018/04/069_ROLi-p%C3%B6rdumine-Eesti-vajab-riigireformi.pdf
- 6 Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogu. <http://www.emovl.ee/files/Linnade,%20valdade%20ldkogu/Linnade%20ja%20Valdade%20Yldkogu%2031.03.2012%20Tooryhmade%20materjalid%20Yldkogule.pdf>
- 7 Eestimaa linnade ja valdade üldkogu deklaratsioon. http://f.ell.ee/failid/ELL_volikogu/2012/2012-03-31_Eestimaa_Linnad_ja_Vallad/DEKLARATSIOON_kinnitatud.pdf
- 8 Raivo Vetik, toimetaja. Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011. Tallinn 2012
- 9 Siseminister J. Hünerson. Kümme aastat Eesti riiklikku iseseisvust. Tallinn 1928.
- 10 <http://www.emovl.ee/koostoo/sisekoostoo/polis/>
- 11 Kogumik 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest. Koostajad Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. Tallinn 2015.
- 12 Jüri Voigemast. Murdepunktide lugu; Toomas Välimäe, Märt Moll. Omavalitsusliitude Koostookogu läbirääkimised Vabariigi Valitsuse esindusega 1994–2017. Kogumik Eesti kohalik omavalitsus ja liidud - taastamine ning areng 1989-2017. Koostajad: Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. Tallinn 2017.
- 13 <https://www.riigikogu.ee/pressiteated/riigikogu-juhatuse/nestor-omavalitsuste-esindajatele-tahtis-omavalitsuste-endi-algatusvoime-ja-soov-areneda/>
- 14 <http://www.tlu.ee/et/uudised/4680/tiit-land-est-i-vajab-tarka-juhtimist>
- 15 <https://www.riigikogu.ee/pressiteated/oiguskomisjon-et-et/nestor-omavalitsusfoorumil-haldusreformi-ei-maksa-karta>
- 16 Sulev Lääne. Teadlaste seisukohtadest <http://www.emovl.ee/koostoo/sisekoostoo/polis>
- 17 Sulev Lääne. Teadlaste seisukohtadest <http://www.emovl.ee/koostoo/sisekoostoo/polis>
- 18 Sulev Lääne. Teadlaste seisukohtadest. <http://www.emovl.ee/koostoo/sisekoostoo/polis>
- 19 <http://www.ell.ee/events/event/eesti-i-omavalitsuspaev/>
- 20 <http://www.emovl.ee/koostoo/sisekoostoo/polis>
- 21 Maris Kucinskis. Läti Vabariigi peaminister. Riia, 4. oktoober 2016. <http://www.emovl.ee/koostoo/sisekoostoo/polis/>
- 22 <http://www.emovl.ee/informatsioon/uritused>
- 23 <https://maaelu.postimees.ee/4256359/nestor-omavalitsuspaeval-reform-ei-tohi-viia-riiki-inimestest-kaugemale>
- 24 <https://www.valitsus.ee/et/uudised/ratas-omavalitsuspaeval-omavalitsused-riigi-vundament>
- 25 <http://www.emovl.ee/eesti-ii-omavalitsuspaev-vaade-senitehtule-ja-suund-tulevikku>
- 26 <http://www.emovl.ee/eesti-ii-omavalitsuspaev-vaade-senitehtule-ja-suund-tulevikku>
- 27 <http://www.emovl.ee/eesti-maaomavalitsuste-liidu-poordumine/>
- 28 <https://www.tlu.ee/yti/sundmused/riik-ja-omavalitsus-tana-ning-vaade-tulevikku-10-teesi-mis-edasi>
- 29 <https://vimeopro.com/tlu/foorum>
- 30 <https://www.flickr.com/photos/tallinnuniversity/albums/72157696449949994>
- 31 <https://www.tlu.ee/yti/sundmused/riik-ja-omavalitsus-tana-ning-vaade-tulevikku-10-teesi-mis-edasi>
- 32 <https://vimeo.com/272573168>
- 33 <https://vimeo.com/272562293>
- 34 <https://vimeopro.com/tlu/foorum/video/271164352>
- 35 <https://vimeopro.com/tlu/foorum/video/272730188>
- 36 <https://vimeopro.com/tlu/foorum/video/273610278>
- 37 <https://vimeopro.com/tlu/foorum/video/272744249>
- 38 <https://vimeopro.com/tlu/foorum/video/272749314>
- 39 <https://www.tlu.ee/yti/teadus/konverentsid-ja-seminarid>
- 40 <https://vimeopro.com/tlu/foorum/video/272556303>
- 41 <https://vimeopro.com/tlu/foorum/video/272549190>
- 42 <https://vimeopro.com/tlu/foorum/video/273477463>
- 43 <https://vimeopro.com/tlu/foorum>
- 44 <https://vimeopro.com/tlu/foorum>
- 45 <https://vimeopro.com/tlu/foorum/video/272773330>
- 46 Maakuntavalmistelun määrääjat; <https://alueuudistus.fi/documents/1477425/4064731/Maakuntavalmistelun+m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ajat.pdf/d9097850-3b2c-4eb7-88e5-66e0f8ed45e2/Maakuntavalmistelun+m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ajat.pdf.pdf>
- 47 Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista; https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_35+2018.aspx
- 48 <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/demokratia-ja-hallinto/johtaminen-ja-kehittaminen/tulevaisuuden-kunta>

Muhu vald viimase saja aasta jooksul

Eda Maripuu

Muhu mõisavallad moodustati pärast pärisorjuse kaotamist 1819. aastal.

Loodi järgmised vallad:

1. Muhu Suur Suuremõisa
2. Nurme vald Nurme mõis
3. Rinsi vald Rinsi mõis
4. Tamse vald Tamse mõis
5. Kapi vald Kapi mõis
6. Võlla vald Võlla mõis
7. Hellamaa vald Hellamaa mõis
8. Kuivastu vald Kuivastu mõis
9. Kantsi vald Kantsi mõis
10. Pädaste vald Pädaste mõis
11. Kiriku ehk Kirguvald Kirikumõis
12. Kesselaid, mis oli kuulunud Võlla mõisa alla, müüdi 1807 Jacob Friedrich von Helwigile ja sellega tekkis ka Kesse vald
13. Koguva vald, mille moodustasid Koguva vabatalupojad.

Seoses uue vallaseaduse kehtestamisega 1866. aastal, millega vallad vabanesid täielikult mõisate eestkoste alt, toimus ka esimene ametlik valdade ühendamine. Uue seaduse alusel hakati seniste kohtuvanemate asemel valima vallavanemaid ehk talitajaid.

1891. aastal jäi Muhusse kaks valda: Hellamaa ja Muhu-Suure vald. Esimesed ühendatud valdade vallavanemad olid Ivan Ristkok (1866–1922) Muhu-Suures vallas ja Dionisi Saksakulm (1858–1942) Hellamaa vallas.

Muhu külad jagunesid nende vahel järgmiselt:

Hellamaa vald: Hellamaa, Kantsi, Kapi, Kesse, Kuivastu, Lalli, Lehtmetsa, Liiva, Lõetsa, Mõega, Oina, Pädaste, Päelda, Pärase, Raegma, Raugi, Rinsi, Simisti, Suuremõisa, Tamse, Tupenurme, Tusti, Vahtraste, Võiküla ja Võlla.

Muhu – Suure: Aljava, Igaküla, Kallaste, Koguva, Külasema, Laheküla, Leeskopa, Lepiku, Levalõpme, Linnuse, Mõisaküla, Mäla, Nautse, Nurme, Nõmmküla, Paenase, Pallasmaa, Piiri, Põitse, Rannaküla, Raugi, Rebaski, Ridasi, Rootsivere, Rässä, Soonda, Suuremõisa, Tamse, Vanamõisa, Viira.

Selle jaotuse kohaselt olid kõik Muhu kirikud, sealhulgas praktiliselt Muhu-Suur vallamaja külje all olev Rinsi õigeusu kirik, Hellamaa valla territooriumil. Rinsi kirik läks Suurvalla koosseisu alles 1925. aastal.

Nendele valdadele ehitati ka tüüpprojekti järgi vallamajad. 1893. aastal valminud Muhu-Suure vallamaja seisab Piiri külas kurvavõitu olukorras veel tänapäevalgi. Hellamaa vallamaja, mida pärast sõda kasutati ka koolimajana, nagu Piiril asuvat vallamajagi, lammutati 1970ndate aastate teisel poolel.

1917. aastal algas Muhus saksa okupatsioon, mis saatis laiali 1917. aastal demokraatlikult valitud vallavolikogud. Vallavalitsused hakkasid tegutsema 1866. aasta seaduse põhjal. Külakümnikute poolt valiti Hellamaa vallavanemaks kõstrina leiba teeninud Georg Vilto (1892–1964), kes oli aktiivselt osa võtnud 1917. aasta sündmustest ja oli valitud Tööliste, talupoegade ja soldatite nõukogusse. Viimase esindajana käis ta ka Petrogradis ja kohtus Aleksandr Kerenskiga. 1918. aastal ta tagandati saksa komandandi poolt ja asemele pandi Kaarel Maripuu (1866–1946) Simiste külast Luha talust.

11. novembril 1918 lõppes maailmasõda Saksamaa kaotusega. Samal päeval võttis Eesti Vabariigi Ajutine Valitsus sakslastelt võimu Eestis üle ja 16. nov 1918 tuli Saare-, Muhu- ja Hiiumaa Kaitseliidu ülemaks määratud kapten Johannes Poopuu Eesti valitsuse esindajana Kuivastu sadamasse. Tulevane eesti riigitegelane ja Riigikohtu liige Räsä Luiskama Timotheus Grünthal läks seda kuuldes sadamasse ja kui ta Kuivastus seisval laeval eesti lippu nägi, olla ta esimene mõte olnud: „Eesti riik on lihaks saanud”.

Kapten Poopuu kutsus Grünthali enda juurde ja nimetas Grünthali sealsamas Muhu komandandiks. Uus ülemus asus koos leitnant Vassili Kase ja köster-koolmeistri Aleksei Müristajaga kohalikku elu korraldama ja asjaajamist saksa komandandilt üle võtma.

Kui kapten Poopuu talumehe vankril Kuressaarde hakkas minema, siis peeti ta Viirakülas kinni ja viidi komandatuuri, kust ta küll pärast ülekuulamist jälle tulema lasti. Kuressaare reis võttis 24 tundi aega ja reisijad said teel kõvasti raputada. Poopuule, kes sel ajal hispaania haigust ehk grippi põdes, võis see olla eriti suur katsumus

Järgmisel päeval kutsus Grünthal kokku vallavolikogud ja 18. novembril Liiva koolimaja juurde kõik muhulased, kus selgitas kohalikku olukorda ja asus Kaitseliitu organiseerima. Õhtul oli Piiri vallamajas mõlema valla volikogude ühisistung, kus hakati korraldama postivedu, lahendama toitlustus- ja kooli küsimusi. 19. novembril läks Timotheus Grünthal Kuressaarde edasiste korralduste järele, kuid seal pandi ta Saare Maavalitsuse esimeheks ja Muhusse jäi tema asemel komandandiks leitnant Vassili Kask.

16. veebruaril 1919 algas Kuivastus mobiliseeritavate meeste hulgas relvastatud mäss. Enamikul muhulastest-saarlastest, kes Kuivastusse kokku tulid, ei olnud mingit soovi mitte kuhugi sõdima minna. Lisaks sellele oli Saare Maavalitsus sunnitud rekvireerima talunikelt vilja, sest maatameeste peredes ja Kuressaares valitses juba nälg. Sõdureid vastu võtma tulnud ametiisikud tapeti ja lisaks ka saksa konsul oma naisega ning Kuivastu parun Buxhoeveden ja tema vend.

18. veebruaril saabus kohale karistussalk, mida juhtis sõjalaeva Lembitu komandör Viiraküla Peedult pärit kapten Jaan Klaar.

Kokkupõrgetes hukkus või tapeti erinevatel asjaoludel üle 20 muhulase. Paljudel tapetutel polnud mässuga mingit pistmist ja nad olid lihtsalt vales kohas. Seevastu need, kes asjaga palju otsesemalt seotud olid, pääsesid karistusest ja olid hiljem Muhus juhtivatel kohtadel.

Eesti Vabariigis nimetati enne sõda valla valitavat võimuorganit mitte volikoguks, vaid nõukoguks ja Muhu-Suurevalla nõukogu liikmete valimised toimusid 19.–20. juunil 1921. aastal. Valimistest osavõtjate protsent ei olnud väga kõrge: 1853-st valimisõiguslikust kodanikust käis valimas 498, mis teeb valimistest osavõtu protsendiks ligi 27%. Naiste osavõtu protsent oli veelgi väiksem. Kandidateeris kolm nimekirja: Väikemaapidajate, Maatameeste-Vabadikkude ja Põlluharijate nimekirjad.

Valla nõukogu liikmeid oli 23. Seega osales valla asjade üle otsustamisel ja täideviimise juures pea sama palju inimesi, kui tänapäeval. Tõsi küll, tänapäeval on otsustajate ja täideviivate ametnike suhe teistsugune. Tol ajal olid ametis vaid palgaline valla sekretär ja tema abid. Valitute keskmine vanus oli 36,5 aastat.

Hellamaa valla valimised toimusid 1921. aastal mõnevõrra teisiti, kui Muhu Suures vallas.

Hellamaal oli 13 kandidaatide nimekirja (järgmistel valimistel lausa 21. Valimas käis 23% valimisõigusega kodanikest. Naisi, keda oli valijate nimekirjas rohkem, kui mehi, käis ka Hellamaal vähem valimas, kui mehi.

1921 valiti valla nõukogusse 21 liiget. Kõikidest nimekirjadest sai vähemalt üks inimene volikogusse. Valitute keskmine vanus oli täpselt 42 aastat. Ühena vanematest oli valitud 1891. aasta vallavanem Dionisi Saksakulm.

Seega oli 20ndatel aastatel Muhu hääleõiguslikest kodanikest Muhu asjade üle otsustamisega ja valitsemisega otseselt seotud vähemalt 1,3 %. Kuna mehi oli vähem, aga naisi ei olnud kandideerimas ühtegi, siis täisealistest meestest oli Muhu valitsemisega seotud vähemalt 3 %.

Muhus elas 1922. aastal Muhu Suure valla territooriumil 3097 inimest (1321 meest ja 1776 naist) ja Hellamaa vallas 2784 inimest (1237 meest ja 1547 naist) kokku 5881. Enne I maailmasõda oli muhulasi peaaegu 8000, täpselt 7709.

1922. aasta rahvaloenduse ajal olid Muhus järgmised külad:

Hellamaa vald: Hellamaa, Kantsi, Kapi, Kesse, Lalli, Lehtmetsa, Liiva, Lõetsa Altküla, Lõetsa Kesetküla ja Lõetsa Mõisaküla, Mõega, Oina, Pädaste, Päelda, Pärase, Raegma, Raugi, Simiste, Tupenurme, Tusti, Vahtraste, Võiküla ja Võlla.

Muhu – Suure: Aljava, Igaküla, Kallaste, Koguva, Külasema, Leeskopa, Lepiku, Levalõpme, Linnuse, Mõisaküla, Mäla, Nautse, Nõmmküla, Paenase, Pallasmaa, Piiri, Põitse, Rannaküla, Raugi, Rebaski, Ridasi, Rootsivere, Rässa, Soonda, Suuremõisa, Vanamõisa, Viira.

Mõisamaade jagamisel tekkinud asunduskülad Suuremõisas (Laheküla ja Suuremõisa teine küla osa). Kuivastu, Pädaste, Nurme, Võlla, Rinsi, Tamse.

Enne II maailmasõda toimus Muhus talude kruntimine ja vähese maaga popsikohtadele maade juurde andmine, mille tagajärjel need muutusid väiketaludeks suurusega kuni 10 ha. 1939. aastaks oli selliseid majapidamisi Muhus 35 %.

Muhu vallavanemad 1919–1940

Muhu – Suure vald

1919 Mihail Noor (1888–1956), 1921 Madis Kann (1885–1942), 1923 Vassili Kesküla (1894–1957), 1927 Ivan Müürissepp (1890–1974, 1934 Aleksander Üksik (1900–pärast 18.04.1942).

1920. –1921. aastal vaheldusid vallavanemad tihti, sest Maksim Seur loobus ametist ja pärast teda oli kuni valimisteni valla eesotsas mitu meest.

Hellamaa vald

1919 Mihail Nööp (1871–1935), 1921 Mihail Maltis (1858–1937), 1927 Vassili Tamm (1891–1943), 1930 Madis Peeker (1901–1995), 1934 Vassili Tamm.

Ühendatud valla vallavanemaks sai Vassili Tamm, abivallavanemaks Aleksander Üksik.

1940. aastal pandi ametisse valla täitevkomitee, mille esimees oli Jaan Tuulik (1893–1941). Jaan Tuulik hukati saksa okupatsiooni alguses. 1941 küüditati vallavanemad Vassili Tamm ja Aleksander Üksik, kes ka GULAG-is hukkusid.

Saksa okupatsiooni ajal olid Muhu vallavanemaks algul Madis Kolk (1905–1971) ja 1944. aastal Madis Peeker.

Muhu ja vald pärast sõda

Pärast sõda olid valla täitevkomitee esimehed Kaarel Ling, Mihail Ōue ja Alfei Jõelaid. Vald eksisteeris nimeliselt kuni 1950. aastani. Vallas oli neli külanõukogu keskusega Piiril, Liival, Hellamaal ja Tamse Sepal, kus asus Põitse külanõukogu.

1950. aastast oli kaks külanõukogu Piiri ja Hellamaa. 1960. aastast oli saarel Muhu külanõukogu, mille eesotsas oli 1969–1989 Helju Auväärt. Helju Auväärt oli ka see, kes hakkas astuma esimesi samme valla taastamiseks. Selleks moodustati Muhu arengunõukogu, kuhu kuulusid Muhu ärksamad inimesed. Külanõukogus asutati arengunõuniku ametikoht. Arengunõunikuks sai Hiiu-Saaremaa juurtega ajakirjanik Bruno Pao. Arengunõuniku ülesandeks oli valla põhimääruse ja arengukava välja töötamine. Tallinnas asutasid sealsed muhulased Tallinna Muhulaste Seltsi, kes igati toetasid Muhu valla taastamist ja osalesid kodusaares asjades nii nõuga, jõuga kui ka rahaliselt. Nende eestvõttel korraldati talgupäevi, et korda seada kohti, millest külanõukogu jõud üle ei käinud ja kolhoosil aega ega tahtmist leidunud. 1989. aasta detsembris toimunud demokraatlike valimiste tulemusel tekkis külanõukogu, kuhu kuulusid inimesed, kellel oli nii tahtmist kui ka võimeid valla taastamiseks ja omavalitsusena toimetamiseks. Külanõukogusse, mis hakkas hiljem kandma vallavolikogu nime, kuulusid Urve Peegel, Helju Auväärt, Jüri Räim, Mari Alt, Elle Ots, Bruno Pao, Andrei Prii, Peeter Oidekivi, Rein Ling, Eugenius Kokk, Rein Lahke, Mart Lang, Jüri Siilak, Jaan Keinast, Vassili Auväärt, Vello Maltis, Mati Kindel, Arved Liitmäe, Paul Tüür.

1990. aasta 1. oktoobril taastati Eestis esimese vallana Muhu vald. Selle etteotsa sai endine EKP Saaremaa osakonna esimene sekretär Jüri Räim, kelle teeneid valla taastamisel ja esimestel rasketel aastatel ei saa ülehinnata. Vald avas hooldekodu eakatele ja ehtas rasketest aegadest hoolimata valmis spordihalli ajal, kui mujal oli kogu ehitustegevus lakanud ning ehitati ainult pangamaju ja uusrikastele losse. Algasid ettevalmistused maareformi läbiviimiseks. Loodi valla asutused „Valdar” kommunaalteenuste pakkumiseks, Päästeteenistus ja ka arstiabi eest hoolitsemine läks valla kätte. Valla tulubaasi moodustasid 41% ulatuses laekuvad maksud (põhiliselt üksikisiku tulumaks) ja 59% ulatuses riiklik dotatsioon. Suurim koormus langes neil aastatel maa-ametile, mis pidi tegelema õigusjärgsetele omanikele maade tagastamisega. Kol-

hooside tegevuse lõppemisega kasvas töötute arv. Seda enam, et saare suurim tööstusettevõtte Seanina kalatööstus vahetas kiiresti omanikke ja üks pankrot järgnes teisele. Vallale olid abiks sõbrad Soomes, kust saadi buss koolilaste veoks, tuletõrjeauto ja muud hädavajalikku, millest 1990ndatel aastatel puudus oli. Eriti pikaajalised ja tihedad sidemed tekkisid Utajärvi sõprusvallaga.

Esimese vallaseaduse alusel valitud volikogu etteotsa sai Jaan Kesküla ja vallavanemaks endiselt Jüri Räim, kes kahjuks 1995. aasta alguses suri. Uueks vallavanemaks tuli Tallinnast kalandustegelane Heino Palu, kelle ajal jätkati laste koolis toitlustamise toetamist valla poolt. Muhu Põhikool oli ainuke kool maakonnas, mis sellist privileegi nautis. Vald maksis kinni ka raamatud ja töövihikud. Kõik see oli abiks eriti nendele peredele, kus vanemad olid kaotanud töö. Vald jätkas laste huvikoolituse ja ringide töö toetamist. Ameti- ja kõrgkoolides õppijate toetuseks loodi stipendiumifond, kuhu läks 1997. aastal 1% valla eelarve tuludest. Hariduskulud moodustasid üldse 41% valla eelarvest. Muhus oli elujõuline külavanemate institutsioon juba nõukogude ajal. 1997. aastal said Muhu külavanemad endale ka ametimärgi, mille kujundas Anu Kabur.

1998. aastal sai vald ka uue lipu. Senise, 1989. aastal pühitsetud lipu autoriks oli muhulane Herman Heinla (1920–1996).

Järgmiseks vallavanemaks sai Ain Saaremäel, kes oli sellel kohal aastatel 1999–2005. Ain Saaremäeli aja suurimaks projektiks oli Muhu Põhikooli suur ümberehitus, mille tulemusel oli 2001. aastaks Muhu Põhikool maakonna kõige kaasaegsemate õppetingimustega kool. Aastast 2002 oli see ka saare ainus kool, kuna Hellamaa Algkool suleti ja senises koolimajas hakkas tegutsema külakeskus.

2001. aastal avati Liiva raamatukogus ka esimene avalik internetipunkt.

2005. aastal sai Muhu esimese parteipoliitilise professionaalse vallavanema, kelleks oli senine Juuru vallavanem Tiit Peedu. Volikogu eesotsas vahetas Jaan Kesküla välja Kadri Tüür. Sel aastal hakati välja andma ka valla kultuuri-, haridus- ja spordipreemiat. Eelmise aasta tähelepanuväärsemat ettevõtmist märgitakse ära preemiaga „Aasta tegu”. 2008. aastal taastas vald nn Presidendi allée Kuivastu – Kuressaare maantee Väina tammi poolses otsas, kuhu muhulased ja endine president Arnold Rüütel ning hilisemad presidendid istutasid puid president Pätsi ajal rajatud allée noorendamiseks.

2009. aastal valitud uue volikogu poolt paika pandud vallavalitsus pidi ületamatute vastuolude pärast 2010. aasta jaanuaris ameti maha panema ja volikogu kinnitas ametisse uue vallavanema Raido Liitmäe.

Muhu vald 2010...

Raido Liitmäe

Eesti Vabariigi sajanda sünnipäeva aastal saab Muhu vald pidada juba 28. sünnipäeva peale valla taasloomist 1. oktoobril 1990. Täna tundub see kuupäev isegi pisut uskumatuna, toimus see ju pea üksteist kuud varem meie riigi taasiseseisvumisest.

Mul on ääretult hea meel, et see samasugune teotahe, entusiasm ning uhkus oma valla üle on saatnud Muhu valla inimesi ja tegemisi kõik need aastad. Parim reklaam ja edasiviiv jõud ühele omavalitsusele on oma kodukohast uhkusega kõnelev vallakodanik ning kui sellele lisandub veel tugev kokkukuuluvuse ning ühistegevuse vaim ning ajaloolised traditsioonid, on see üks võimas kooslus, kes liigub sihikindlalt edasi.

Ajajärk 2010–2018 algas Muhu vallale ning muhulastele nii, nagu kogu Eestile keeruliselt. Majanduslanguse mõju oli tuntav ka valla tegemistes-toimetamistes. Valus oli teha kärpeid nii töötajate palkade kui ka majanduskulude ning investeeringute osas. Lisaks oli takerdunud ka valla viimase kaheksa aasta ühe suurima investeeringuobjekti – eakate hooldekodu rajamine. Kuid muhulased on visad ning peale mõnda rasket aastat ja ka erinevaid kohtuvaidlusi said järjepanu valmis eakate hooldekodu, uus noortekeskus, esimene valgustatud kergliiklustee Liiva ja Piiri külade vahel, uhke värvikirev Muhu laululava, rekonstrueeriti lasteaed jm muhulastele vajalikud objektid. Need valminud objektid ei ole mõeldud kiitlemiseks, vaid see on valla arengu normaalne kulg ja omavalitsuse kohustus.

Kindlasti on muhulaste meeli viimastel aastatel ärevil hoidnud haldusreformi teema. Muhu kogukond on selgelt ja järjekindlalt väljendanud soovi säilitada oma vald ja seda nii avalikes küsitlustes, meedias kui ka valla arengudokumentides. Umbes 15 aastat tagasi läbi viidud rahvaküsitluse tulemusena pooldas 96% vastanuist iseseisva omavalitsusüksusena jätkamist ja see seisukoht ei ole ajas muutunud, pigem tugevnenud ja kinnistunud. 2012–2014 koostati valla uut arengukava ja muhulaste ühine soov on sõnastatud arengukavas toodud üldvisioonina: „Muhu säilib iseseisva ja haldussuutliku vallana, kus on elujõuline kogukond.”

Arengukavas, kui valla ühes tähtsamal dokumendis, on toodud kogukonna nägemus ja kokkulepe meie tulevikust. Eeltoodust lähtudes ütles Muhu vald eitavalt ka Saare maakonna omavalitsuste ühine-misläbirääkimistele ning taotles koos teiste mereliste saarvaldadega erandit jätkata iseseisva omavalitsusüksusena, kuigi kriteeriumiks kinnitatud 5000 elaniku nõue oli täitmata.

Lõbusa seigana seati Saare maakonnas, kuigi eeldades, et ka Muhu ja Ruhnu ühinevad kogu maakonda hõlmava omavalitsusüksusega, ühinemise loosungiks „Üks saar – üks omavalitsus.” Nii ei jäänud tõesti ka meil muud tõdeda, et jah, Muhule see sobib!

Nii on see ka läinud ning lisaks valla taassünnile 1. oktoobri 1990. a, on meie jaoks väike tähtpäev ka 9. veebruar 2017 – see on kuupäev, mil EV valitsus otsustas kinnitada Muhu valla jätkamise iseseisva omavalitsusüksusena. Muhulased ei teinud otsust jätkata iseseisva vallana mõtlematult ega ainult emotsioonidest lähtuvalt. Sellele taotlusele ning hilisemale positiivsele otsusele eelnes päris põhjalik analüüs.

Mis on need põhjused ja tugevused, miks usume oma positiivsesse arengusse?

Kindlasti on see ajalooline taust ja siin on alati olnud „oma valitsus”. Kindlasti on see saarelisest eripärast tingitud oma identiteet, oma tugev kultuuripärand, tugev uhkusetunne oma päritolu üle, mingi seletamatu „oma asi”, mida kõike kokku kutsutakse identiteediks.

Muhu vallal on hea haldussuutlikkus: on pädevad noored ja keskealised spetsialistid, on jätkuvalt edukas nii euro- kui ka siseriiklike toetusrahade kasutamine, on julgus seista enda eest ka erinevates kohtuastmetes.

Muhus on olemas kõik esmavajalikud teenused: lasteaed, kool, noortekeskus, eakate hooldekodu, perearstikeskus, apteek, suurepärase Konsum, mitmed erinevate ettevõtjate poolt pakutavad teenused jne.

Valla majanduslik seis on väga korralik ning see annab kindluse vajalikeks investeeringuteks ja arenguks. Huvitava faktina ei saanud Muhu vald aastatel 2016 ja 2017 tasandusfondist mitte sentigi, 2018. aastal on mingil meile teadmata põhjusel väikesaare, s.o Kesselaiu majandamiskuludeks ja saarevahil palgaks mõeldud mõnisteist tuhat eurot sihtotstarbelist raha tõstetud toetusfondi alt tasandusfondi, nii et paberil on ka meil justkui tasandusfondi eraldised olemas.

Kõige meeldivam fakt on siiski elanikkonna juurdekasv viimastel aastatel, näiteks 2017 kasvas Muhu elanikkond 59 inimese võrra ja kasv on jätkunud ka 2018. aastal. Need ei ole ainult fiktiivsed sissekirjutused, vaid saarele on tagasi pöördunud nii siit lahkunud muhulasi kui ka neid, kellele Muhu on täiesti uus elukoht. Selle kinnituseks on kasvõi fakt, et Muhu PK õpilaste arv on taas 100 ringis ning lasteaia avatakse 2018. a sügisel täiendav neljas rühm.

Kokkuvõtteks: Muhulased saavad hetkel oma elukorraldusega kenasti hakkama, kui selleks antakse jätkuvalt võimalusi, arvestatakse piirkondlike eripäradega, tagatakse täiendavate ülesannete lisandumisel ka piisav tulubaas jne.

28 aastat valla taasloomisest on olnud piisavalt pikk aeg, et aru saada mida, kuidas ja milleks tuleb teha, et toimuks areng, et iga inimene tunnetaks oma kohta ja tähtsust kogukonnas. Loomulikult oleme teinud vigu, aga oluline on neist õppida ja targemana edasi minna. Samas oleme veel piisavalt noored ja täis tahet edasi minna – nii on praegu korraga käsil päris mitu suurt objekti: lisaks lasteaiale täiendavate rühmaruumide ehitamisele on töödega alustatud uute üürieluruumide ehitamisel, algamas on Liiva keskuse ettevõtlus- ja puhkeala väljaehitamine. Need on ühele väikesele omavalitsusele väga suurteks väljakutseteks, aga need on valla arengu vajalikud objektid ning need tuleb ellu viia koheselt, sest viie või kümne aasta pärast võib olla juba hilja. Teisalt mõistame, et väikese kogukonna areng käib ikka jõukohaste sammudega ning suurest hüppest tähtsam on stabiilne areng.

Kuressaare – Saaremaa keskus

Kuressaare linn on aja jooksul kandnud mitmeid nimesid ja ajas on muutunud ka linna valitsemisega seonduv. 2017. aasta 21. oktoobril sündis Saaremaa vald – territooriumilt suurim Eesti omavalitsus. Sellega lõppes Kuressaare linna kui omavalitsusüksuse staatus, kuid asustusüksusena on Kuressaare endiselt linn. Küsimus, kas linn jääb linnaks ka Saaremaa valla koosseisus, vajas ikka ja jälle selgitamist. Kuressaare on alati olnud Saaremaa keskus ja nüüd on saare pealinnast saanud ka Saaremaa valla keskus. Kuressaare linnast sai 1990. aastal Eesti kõige esimene omavalitsus ja kui võrrelda seda sünnilugu Saaremaa valla loomisega, on nendes protsessides palju sarnast – kogu situatsioon oli uus, kohaneda oli vaja kiiresti ja nõudmised kõrged. See peegeldub hästi Kuressaare arenguga lähedalt seotud inimeste meenutustes ja arvamustes, mis võtavad kokku ühe ajajärgu Kuressaare ajaloo: iseseisva omavalitsusüksuse sünni, kasvu ja arenemise uue omavalitsusüksuse osaks.

Kuressaare linn – Eesti esimene omavalitsus

Taivo Lõuk

1980. aastate lõpus algas iseseisvas Eestis kohalike omavalitsuste taasloomise protsess. 8. augustil 1989 võttis Eesti Ülemnõukogu vastu põhimõttelise otsuse haldusreformi läbiviimiseks Eesti NSVs. Otsuses peeti vajalikuks minna aastatel 1990–1994 üle omavalitsuslikule haldussüsteemile. Päev pärast Berliini müüri lammutamist, 10. novembril võeti vastu kohaliku omavalitsuse aluste seadus ja kuu aega hiljem, 10. detsembril toimusid kohalike omavalitsuste valimised. Need olid ühe inimpõlvkonna järel taas vabad valimised.

Tuleb tõdeda küllaltki suurt sarnasust Eesti Vabariigi loomise ja 70 aastat hiljem moodustatud omavalitsuste vahel – esimesel korral likvideeriti mõisad, teisel kolhoosid. Vahe oli vast selles, et esimesel juhul sai 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 hääli saanud tublidest linnakodanikest. Oma esimesel istungil valis volikogu linnapeaks Taivo Lõugu [artikli autori], kes samas kinnitati ka Kuressaare volikogu esimeheks.

Asudes tööle linna juhina, ei olnud mul aimu, kuidas linna juhtida. Alustasin linna juhtimisskeemiga, sest selle koostamiseks olid mul kogemused saadud suurettevõtte EPT juhtimisel. Oma teisel koosolekul kinnitaski volikogu juhtimisskeemi. Edasi kulges volikogu töö sujuvalt. Koosolekuid hakati pidama 1–2 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 oli volikogu tähtsaim küsimus. See ja haldussuutlikkus olid kõige olulisemad tingimused linnale omavalitsusliku staatuse omistamisel.

1990. aastal algaski võidujooks Otepää linnaga. Võidujooks lõppes Kuressaare võiduga ja halduskomisjoni ettepanekul omistas Ülemnõukogu Presiidium 31. oktoobril 1990 Kuressaarele esimesena vabariigis omavalitsusliku staatuse.

Linnavalitsuses oli algaastatel tööl koos abipersonaliga 22 inimest. Igal esmaspäeval oli linnakodanike vastuvõtu päev. Nädalas peeti kaks linnavalitsuse istungit ja aasta jooksul võttis linnavalitsus vastu mitusada otsust ja määrust. Omavalitsuse tegevus arenes kiiresti mitte kuude, vaid päevade ja nädalatega. Heas koostöös maavalitsusega hakati linna haldamisele üle andma järgmist: koolid, kultuuriasutused, sh raamatukogud, kommunaalteenused, soojusvõrgud, riiklik ja ettevõtete arvel olev elamufond, spordira-

jatised, elamute valitsus jm. Katlamajade küttemasuudiga varustamisega pidi linnapea tegelema isiklikult iga päev, kuna kütteõlide tagavarad olid väiksed ja reserv polnud 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 ajalehesuurust toidutalongide kogumikku.

Teine pool linnavalitsuse tegevusest sai veel aeganõudvam ja proosalisem. Algas väliseestlaste sünnimaa külastamise laviin ja nad kõik tahtsid ka kohtuda linnapeaga. Aga mitte ainult eestlased ei külastanud Kuressaaret. Kõigil nädalavahetustel tuli vastu võtta välismaa delegatsioone, sh sõpruslinnad Rönne Taanist ja Tammissaari Soomest. Väliskülalistega juhtus mitmeid lõbusaid lugusid. Näiteks inglased tahtsid linnapea abiga sõiduautot Volga. Iga päev andsid välismaalased linna keskväljakul kontserte ning selleks sulgesime keskväljakul igal suvel autoliikluse.

Sattusin ükskord suhetes välismaalastega piinlikku olukorda: mul ei õnnestunud inimeste vastuvõtul kuidagi lõpetada vestlust ühe vanamammiga, samas tuldi ja sosistati mulle kõrva, et kaks sakslast ootavad linnapeaga kokkusaamist. Kui vabanesin vestlusest vanamammiga, palusin sisse kutsuda saksa rahva esindajad. Nad olid aga juba lahkunud ja maha jätnud visiitkaardi: Bonni linnapea abikaasaga. Bonn oli tollal Saksamaa pealinn.

Omaette peatüki võiks kirjutada suhtlemisest vene sõjaväega. Piirivalve ja raketivägede majorid ja polkovnikud olid väga pretensioonikad ning 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 Läänele ja Sulev Mäeltsemehele. Nemad abistasid Kuressaare linna omavalitsust väga palju hea nõuga. Mul vedas, et mind ümbritses tubli ja töökas linnavalitsus ja asjalik volikogu.

Kuressaare kasvu aastad 1996–2005

Jaanus Tamkivi

1996. aasta sügisel toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tulemusena õnnestus Kuressaare linnas ka noorel Reformierakonnal linna juhtimise juures kanda kinnitada. Olles valitud volikogu liikmeks, viis sündmuste jada üsna ootamatult selleni, et mind valiti Kuressaare linnapea ametisse, kuhu jäin kokku ligi üheksaks aastaks. Tagasi vaadates oli nendel aastatel tegemist väga huvitava, sisuka ja tulemusliku perioodiga omavalitsusliku Kuressaare arengus. Kuressaare oli sinnani demokraatliku iseseisva omavalitsusena saanud tegutseda neli aastat ning päris esimesed otsivad sammud sellel teel olid läbitud. Seadusandlik baas omavalitsusliku sektori jaoks oli põhimõtteliselt paika loksunud, vajalikud arengud linna igapäevase juhtimise tagamiseks erinevates valdkondades läbitud. Oli aeg hoog üles võtta.

Kuna Kuressaarel oli mitmeid aktiivseid sõpruslinna ja sidemeid väljaspool Eestimaad, siis teadmine ning ettekujutus sellest, mida ja kuidas oleks vaja teha, oli suures plaanis olemas. Ka tahtmisest ja energiast ei tulnud puudust. Kuressaare linn nägi eelmise sajandi lõpukümnendil siiski veel üsna nõukogulik välja. Puudust tunti mitmetest objektidest, mis oleksid kaasaegsed ja tõstaksid linnakodanike elukvaliteeti. Sel perioodil lisanduski linnapilti palju objekte, mis tänaseks on ammugi saanud kõigile harjumuspärasteks.

Kui loeteluga alustada, siis esimese suurema tööna meenub linna peatänaval puhastamine rippuvatest õhuliinidest ning uue ja kaasaegse tänavavalgustuse väljaehitamine, mis linna ilmet olulisel määral muutis. Seejärel jõudis järg uue kultuurikeskuse ja raamatukogu rajamiseni olemasoleva kultuurimaja asukohale linna südames. Tegemist oli pikalt oodatud objektiga rahuldumaks kultuuriinimeste vajadusi ning see võimaldas raamatukoguteenuse tänapäevasele tasemele toomist.

Teatrihuviliste ning tegijate suureks rõõmuks suutsime käivitada kunagise Kuressaare Eesti Seltsi maja taastamise Kuressaare Linnateatri tegevuspaigaks ja koduks. Teatrimaja valmis aastal 1998 ja on sisuga edukalt täidetud siiani.

Kuressaare linna arengus strateegilises plaanis kõige olulisemad arengud hakkasid aga toimuma linna teises servas, mere kallastel. Käima läksid arendused ehitamiseks välja Kuressaare jahisadam Tori abajasse

ja supelranna ehitus Ujula abajasse ehk hellitava nimega Titerand. Lisaks Raiekivi sääre korrastamine ja muutmine puhkealaks. Selle piirkonna arendamine oli suur pingutus ja väljakutse linna jaoks igas mõttes ning selle õnnestumine tõi piirkonna arengusse märkimisväärse mahus erainvesteeringuid. Tori abaja kallastele kerkisid loetud aastate jooksul kolm SPA-d: Meri, Rüütli ja Georg Ots SPA. Kuressaarest sai üle pikkade aastate linn, mis on taas avatud merele. Inimestele meeldis minna Kuressaares jälle mere äärde, seal jalutada, puhata, nautida rannamõnuseid ja sadama teenuseid. Linn oli hoobilt nagu poole suuremaks kasvanud. Loen seda Kuressaare ranna-ala arendust oma linnapea ametiaja olulisimaks kordaminekuks.

Tihedas koostöös Saaremaa Muuseumiga käivitasime projekti linnuse vallikraavide puhastamiseks ning metsikult kasvanud haljastuse eemaldamiseks vallikraavi kallastelt ja linnuse vallidelt. Mäletan seda tulist kriitikat, mida saime kohalike loodusesõprade poolt, kuid tööde lõpptulemus ja kogu linnusekompleksi uus väljanägemine lepitab kõikide osapoolte meeled.

Spordirahva suur unistus, Kuressaare spordihoone, sai nurgakivi ja avati pidulikult 2005. aasta lõpul. Tegemist on majaga, mis võeti kohe hästi vastu ja on väga aktiivses kasutuses olnud kõik need aastad. Ilma selle majata ei kujutaks meie tänast spordielu Saaremaa vallas ettegi.

Tore on muidugi see, et inimese mälu on valikuline – raskused ja ebaõnnestumised ununevad peagi ning meelde jääb parem osa läbikäidud teest. Sugugi ju mitte kõik ei läinud nii hästi ja libedalt, nagu eelnevast põgusast loetelust Kuressaare linna kasvamisest neil aastatel võiks mulje jääda. Oli palju muret ja otsinguid, kuidas täpselt oleks vaja ühel või teisel puhul tegutseda või probleemi lahendada. Ja siis loomulikult see alatine rahamure – kuidas katta kõik need suured soovid vahenditega, mida linna eelarve igapäevase toimetamise kõrvalt võimaldaks ja kuidas kaasata rahastamist väljastpoolt linnaeelarvet. Õnneks oli Kuressaare linn edukas projektide kirjutamisel ning rahastuste taotlemisel ja meil oli ka palju häid sõpru-partnereid, tänu kellele said asjad sündida.

Ja kindlasti oli edu võtmeks hea ja võimekas meeskond ning tublid ametnikud igapäevaselt tegutsemas. Olen tänulik.

Kuressaare aastatel 2013–2018 ja teekond Eesti suurima valla poole

Madis Kallas

Viimasel neljal aastal on Kuressaare linna tegemised olnud väga suures osas seotud Saaremaa omavalitsuste ühinemise temaatikaga, mis aga ei tähenda, et igapäevased arendused ja tegevused oleksid jäänud varju. Väga palju on investeeritud inimeste heaolusse, aga nagu ikka – silmaga nähtavamad on erinevad taristu ehitus ja rekonstrueerimisega seotud projektid.

Tavapäraselt palju ressursse suunati sellel perioodil haridusse ja huviharidusse. Lisaks võeti töösse mitmed väga eripalgelised projektid, nagu näiteks staadion, väikelaevaehituse kompetentsikeskus, noorte keskus, teatrikino, vallikraavide puhastamine. Mis aga sellest perioodist selgelt eristub, on investeeringud teedesse ja tänavatesse.

Pea täies ulatuses rekonstrueeriti Tallinna tänav ja sellega sai Kuressaare peasissepääs uue väljanägemise. Lisaks linnapoolsetele investeeringutele linna peatänavasse, andsid selle piirkonna arendusse oma panuse mitmed erainvestorid: Jazz Pesulad laienes Kuressaarde, Warma Auto ehitas peatänavaa äärde uue müügi- ja teenindushoone, sisustuskauplus JYSK ja mitmed teised uued poed on siin avatud just viimaste aastate jooksul.

Teise suurema objektina rekonstrueeriti nn Slupi ristmik ja nüüd on seal ringristmik. Seni oli tegu ühe Kuressaare kõige ohtlikuma ristmikuga. Lisaks sai selle projektiga ja koostöös Saaremaa Tarbijate Ühistuga uue parkimislahenduse piirkonna suurim kauplus Tooma.

2018. aastal alustati Kuressaare kesklinna rekonstrueerimist. Seda projekti on korduvalt nimetatud ka Kuressaare sajandi ehituseks ja seda nii asukohta, keerukust kui ka maksumust silmas pidades. Kuressaare kesklinna projekti näol on tegu sümbolse kingitusega Eesti Vabariigi 100. ja Kuressaare linna 455. juubelisünnipäevaks.

Suured tööd on sellel perioodil toimunud ka Kuressaare haiglas. Haigla mitu korpust on saanud uue ja kaasaegse sisu ning praegu on käimas tööd esmatasandi tervisekeskuse rajamiseks.

Sõna otseses mõttes kogu Kuressaaret kattev projekt oli tänavavalgustuse renoveerimine ja kaasajastamine. Projektiga sai uuendatud sisuliselt kogu Kuressaare tänavavalgustus ja kogu süsteem on viidud üle oluliselt ökonoomsemale terviklahendusele.

Kuressaare linna puhul peab kindlasti eraldi peatuma haridusvaldkonna teemal. 2017. aasta sügisel otsustas Kuressaare linnavolikogu peale aastaid kestnud arutelusid rajada Kuressaarde riigigümnaasiumi. See tähendab sisuliselt kogu hariduskorralduse muutmist Kuressaares, sest riigigümnaasiumi rajamise otsusega kaasneb Saaremaa Ühisgümnaasiumi ja Kuressaare Gümnaasiumi muutmine põhikoolideks. Kokku kolme põhikooli, täiskasvanute gümnaasiumi ja riigigümnaasiumiga haridusmudel peaks Kuressaares tööle hakkama septembris 2021.

Põhimõttelised muudatused on toimunud ka kahes olulises kultuuriasutuses. Riigipoolne soov oli kaasata Saaremaa Muuseumi tegemistesse senisest enam ka kohalik omavalitsus, millest lähtuvalt asutati 2017. aastal ühine sihtasutus. Sama teekond on otsustatud teha läbi ka Kuressaare Linnateatriga ning aastal 2019 saab senisest omavalitsuse hallatavast asutusest riigi ja valla ühine sihtasutus.

Viimastel aastatel on Kuressaare arengud olnud jätkuvalt ulatuslikud ja positiivsed ning seda nii avaliku kui ka erasektori investeeringute osas. Mitmeid projekte on erasektoril veel töös, aga väga suuri investeeringuid meie majandusse ning meie inimestesse saame ka linnapildis juba näha.

Alates 2014. aastast hakkas Saaremaal ja sealhulgas Kuressaares üha jõulisemalt kõlama haldusreformi hääl. Kuigi võimalikke ühinemisi oli arutatud juba pikki aastaid, siis tõelise tõuke antud teemaga uuesti tegelemiseks andsid Hannes Hanso ja Taavi Kurisoo, kes olid just saanud vastavalt Kuressaare linnapeaks ja Kuressaare abilinnapeaks.

Esialgul oli arutelude teemaks pigem see, kas ikkagi ühiselt edasi minna. Täpsemate aruteludeni jõuti 2015. aasta keskpaigaks. Selleks hetkeks oli selge ka see, et halduskorralduslikult on Saaremaa teeks ühtne omavalitsus, aga palju arutelusid ja vaidlusi seisis siis veel ees küsimusega „kuidas täpselt?”

Ühinemise läbirääkimisi saab pidada heaks näiteks koostööst ja ühise eesmärgi nimel kogu Saaremaa huvide esiplaanile tõstmisest. Palju oli sellel perioodil kasu ka riigi selgest toest. Loomulikult ei saa öelda, et arutelud oleksid olnud alati üksmeelsed, aga niivõrd suure reformi puhul on teatavad eriarvamused paratamatud.

Kogu protsessi käigus oli ülimalt oluline teavitada pidevalt kogukonda ja erinevaid huvigruppe kõigist tegemistest ühise Saaremaa poole liikumisel. Erinevaid kohtumisi antud teemal toimus nende aastate jooksul kümneid ja kümneid ning laiemas pildis kaasatuse osas suuri probleeme ei esinenud.

12 omavalitsuse ühinemine on Eestis ainulaadne ja otseselt sarnaseid praktikaid kusagil ei ole. Siiski sai väga palju õppida väiksematest ühinemistest ning seal tehtud otsustest. Meile kõige lähem näide oli Lääne-Saare valla loomine mõned aastad varem ning selles osalenud inimeste praktilisest abist oli palju kasu. Üks, mida varasemate ühinejate pealt õppisime, oli see, et ühtegi teemat, kui tahes keeruline see ka ei ole, ei tohi vältida ja kõiki ühinejaid tuleb alati käsitleda võrdsetena. Peamised teemad ühinemise juhtgrupi laual olid haridus, kogukonda kaasamine, piirkondade eelarved ja teede investeeringud.

Täna on Saaremaa vald töötanud juba piisavalt kaua, et teha ka esimesi kokkuvõtteid ja järeldusi. Lühidalt võib selle aja kohta öelda, et Saaremaa toimib ühtse tervikuna ja üks omavalitsus on selle haldamiseks ainuõige valik. Lisaks on üha rohkem kuulda ka mujalt Eestist signaale, et maakonnaülesed ühinemised oleks olnud siiski õigemad. Samas peame saarlastena ka tunnistama, et merega piiratud territooriumil oli seda lihtsam teha.

Saaremaa valla loomisel on palju juba tehtud, aga väga palju tööd seisab veel ka ees. Üks on aga täna päeval kindel – saarlastena saime luua just sellise halduskorraldusliku mudeli, nagu meie tahtsime ning riigipoolset tuge tundsimis selles protsessis igal sammul.

Saaremaa valla esimene aasta

Tiiu Aro

Kui tänane vallavolikogu esimees 2017. aasta sügisel pärast 47 mandril elatud aastat Saaremaale jõudis, olid Saaremaa 12 omavalitsust ühinemise juba otsustanud.

Eks mandrilt vaadatuna paistab Saaremaa alati ühtsena – ühe Saaremaana –, seetõttu tundus ühinemine täiesti loogiline ja ainuvõimalik. Uue Saaremaa valla volikogu esimesel istungil oli aga parasjagu kur-

bustki. Vallavanemate tagasiastumisavaldused ja sellega kaasnevad sõnavõttud mõjusid mõtlemapanevalt ja üht ajajärku lõpetavalt. Eriti meelde jääb Põide vallavanema traagiline lause: „Põide valda pole enam.”

Tegelikult lõppeski üks ajajärk Saaremaa ajaloos ja ettevalmistused ühtse Saaremaa valla loomiseks olid tehtud. Sündis Eesti suurima pindalaga kohalik omavalitsus.

Saaremaa valla juriidiline sünnipäev on 21. oktoober 2017. Volikogu 3. novembri istungil sai ametisse valitud vallavanem ja kinnitatud viis abivallavanemat. Vallavalitsus oli täitevorganina paigas, kuid alles 1. jaanuaril 2018 alustas oma tegevust Saaremaa vallavalitsus kui ametiasutus. Aasta lõpus tekkis olukord, kus ühinenud valdade vallasekretärid ja linnasekretär jätkasid töö korraldamist saarel. Kõige suurem koormus oli Kuressaare linnavalitsuse ametnikel, kes pidid lahendama praktilisi küsimusi, aga ka vallavalitsuse ja volikogu istungeid ette valmistama. Õhkkond oli parasjagu pingeline.

Aasta kahel viimasel kuul toimus kuus volikogu istungit, arutusel oli 57 päevakorrapunkti, neist enamik olid vajalikud valla(valitsuse) töö käivitamiseks ja korraldamiseks. Otsuste ja määruste ettevalmistamisel ja otsustamisel tuginesime Saaremaa omavalitsuste ühinemislepingule. Kehtestati osavallakogude ja kogukonnakogu põhimäärused, moodustati nende kogude juhtide ümarlaud. See annab täiendava võimaluse endiste valdade elanikel piirkonnapõhiselt kaasa mõelda, arvamust avaldada ning valla elu edendamise osas ettepanekuid teha. Konkursiga leiti juhid teenuskeskustele, mis tegutsevad pea igas varasemas vallakeskuses ja on elanikele asjaajamisel esimeseks kontaktpunktiks.

Hirm ääremaastumise ees ja elu Kuressaarde koondumise pärast on kõlanud mitmelgi kohtumisel valla elanikega. Minu mulje on vastupidine. Tegemised piirkondades, kus on tragid eestvedajad, viivad kogu saare elu edasi. Võimalused on loodud.

Põhjalik eeltöö ja eelpool nimetatud leping andsid selge suuna, võimaldades efektiivselt ja kiires tempos toimetada.

2. jaanuar 2018 oli uue ametiasutuse, Saaremaa vallavalitsuse esimene tööpäev. Ametiasutuse struktuuri kinnitas volikogu novembris ja see oli aluseks vallavalitsuse komplekteerimisel. Arvestada tuli seniste ametnike ja töötajatega nii linnas kui ka teistes ühinenud omavalitsustes. Tehti tööpakkumisi, korraldati üleviimisi, mõni senine ametikoht muudeti töökohaks jne. Oli segadust, pahameelt, arusaamatust ja pisaraidki. Muutunud tööülesanded nõudsid ümberhäälestumist ja paljudel juhtudel ei olnud see kerge. Korraldati ka enam kui 50 avalikku konkurssi.

Uuel aastal jätkab töökalt ka volikogu. 1. augustiks on toimunud seitse istungit, arutatud tõsiselt investeringute ja 2018. aasta eelarve üle. Paratamatult on selle aasta eelarve ühinenud omavalitsuste nägu ehk nendelt üle tulnud plaanide realiseerimine. Volikogu liikmed on aga konstruktiivsed – püüame arutleda ja otsuseid teha ette vaatavalt, et 2019. aasta eelarve saaks juba päriselt uue valla eelarveks.

Esimesed üheksa kuud uues vallas on minu jaoks olnud muljetavaldav. Oleme püüdnud lähtuda põhimõttest, et elukorraldus saarel ei tohiks halvemaks muutuda, vaid jääda esialgu vähemalt endisele tasemele ja soovitavalt muutuda paremaks. Kindlasti on olnud segadust ja seda pole päriselt võimalik vältida ka edaspidi, kuid eesmärk on elanike elujärge parandada. Olgu need siis saaresiseste ja/või mandri vaheliste ühenduste arendamine, töökohtade loomine, haridusvõrgu loogiline korraldus, arstiabi kättesaadavuse parandamine. Kena loodus ja lähedad inimesed on lisaväärtused, mis peaksid meelitama siia uusi elanikke, kes soovivad samuti saarlasteks saada.

Laual on valla arengukava projekt, mis sõnastab suunad aastani 2030. Kuressaare ja kogu saare kultuurielu elavdamiseks oleme käivitanud kandideerimise Euroopa 2024. aasta kultuuripealinnaks. Need eesmärgid ja tegevused on tingimuseks, et elu Saaremaa vallas saab ainult paremaks minna ja siin elada on turvaline ja mõnus.

Suurel vallal on suurem jõud ja mõjuvõim, seda peab aga oskama arukalt kasutada. Olen kindel, et eeldused selleks on loodud. Nii volikogul, kuhu kuulub ka praeguseid riigikogu liikmeid, endiseid ministreid ja teisi igati arukaid inimesi, kui vallavalitsusel on tugev potentsiaal näha tervikpilti.

Setomaa vald 100

Rein Järvelill

Eellugu

Setomaa ajalugu erineb olulisel määral ülejäänud Eestimaa ajaloost. Setomaa on oma üle tuhande aastases ajaloos olnud valdavalt Vene impeeriumi ääreala üheks piirkonnaks ning seetõttu ka omavalitsuslik staatus on vaadeldav Vene impeeriumi halduskorralduse kontekstis.

Teatud mõttes võib Setomaa omavalitsusliku staatuse algusaastaks pidada aastat 1797, mil Venemaa keiser Paul I viis Vene impeeriumis läbi erinevaid suuri reforme. Üheks neist oli haldusreform, kus Venemaa kubermangudesse moodustati vallad (volostid). Pihkva kubermangu Setomaa aladele moodustati kolm valda: Slobotka, Petseri ja Irboska vallad.

1852. aastal jagatakse Pihkva kubermang kreisideks ning need omakorda staanideks ja sadakondadeks. Setomaa hakkas kuuluma Pihkva ujezdi kolmandasse staani ning oli jagatud neljaks vallaks: Slobotka, Petseri, Irboska ja Pankjavitsa. Valla võimupiirid olid nendel aastatel väga erinevad ja piiratud, kuid 1861. aastal taastas Aleksander II oma reformiga kohaliku valla võimu, pandi ametisse vallavolikogud ja vallavanemad. Sellisena kehtis kohaliku omavalitsuse staatus kuni aastani 2017.

1861 oli ka aasta, millal kõik mõisatalupojad vabastati pärisorjusest, kuigi riigitalupoegade pärisorjus veel säilis ja riigitalupojad vabastati pärisorjusest alles 1866. aastal. Pärisorjuse kaotamise järel anti talupoegadele hingemaa, mis läks tegelikult külakogukonna käsutusse. Seega tekkis Setomaal veel väiksem, justkui omavalitsuslik institutsioon – külakogukond, kes tegeles maade kasutuse korraldusega ning maade kasutusõiguse ümberjagamisega. Kogukondlikke maid hakati 1906. aasta 9. novembri seadusega jagama talupoegade isiklikku omandisse ning maade kruntimine hakkas Setomaal senist kogukondlikku maakasutust kaotama.

Möödunud sajandi algus oli Vene tsaaririigis rahvusliku eneseteadvuse kasvu aeg, mis viis rahvusriikide tekkeni. 1917. aasta 1. juulil koostas Taelova preester Karl Ustav pöördumise Eesti Maapäevale palvega liita põlised seto alad Eestimaa kubermangu külge. Pöördumisele olid alla kirjutanud Setomaa valdade volinikud. Seto alade liitmist Eestimaa külge toetasid tugevalt toonased poliitikud Jaan Tõnisson ja Karl Ast, kes arvasid, et seto ja ingeri rahvad peavad saama Eesti omavalitsuse ning hiljem ka Eesti riigi osaks.

Setomaa Eesti osana

Mais 1918. aastal moodustatakse Saksa okupatsioonivõimude poolt Petseri maakond, mis koosnes Slobotka, Petseri, Pankjavitsa vallast ning Irboska valla läänepoolsest osast. Petserimaa arvati Balti hertsogi-riigi koosseisu. Vabadussõja järgselt, Tartu rahuga läks Petserimaa Eesti Vabariigi koosseisu. Siseministri määrusega 23. maist 1922 jagati Petserimaa alates 1. septembrist 1922 üheteistkümneks vallaks: Irboska, Järvesuu, Kulje, Laura, Mikitamäe, Obinita, Pankjavitsa, Petseri, Satserinna, Senno ja Vilo vald.

1940. aastal alanud nõukogude okupatsioon lõpetas iseseisvate valdade tegevuse Setomaal ning asemele tulid piiratud õigustega külanõukogud. 15. augustil 1944. aastal jaotati Petserimaa kaheks. Suurem osa Petserimaast (umbes 75% senisest maakonnast) liideti Vene NFSV koosseisu Leningradi oblasti Petseri rajooniks. Väiksem osa Setomaast jäi Eesti NSV-sse, Võru maakonna koosseisu. Pärast 1944. aastat toimus veel mitmeid haldusterritoriaalseid reforme, mille käigus vallad kaotati, moodustati maakondade asemel rajoonid, moodustati ja kaotati oblastid. Käesoleva sajandi alguseks oli ajaloolisest Setomaast Eesti Vabariigi koosseisu jäänud neli seto omavalitsust kahes maakonnas: Mikitamäe ja Väraska vallad Põlvamaa koosseisus ning Meremäe ja Misso vallad Võrumaa koosseisus. Kusjuures Misso vallast moodustas ajaloolise Setomaa osa ainult Luhamaa nulk. Setomaa killustatus kahe riigi ning erinevate maakondade

vahel ligi 70 aasta jooksul oli Setomaa ühtsusele ja rahvastikule laastav. Venemaale jäänud omavalitsused jäid Venemaa äärealaks ning tühjenesid elanikest, setod asusid elama Eestimaale või venestusid. Viimase Venemaa rahvaloenduse andmetel elas Petseri rajoonis alla 400 seto. Eestimaale jäänud seto alad olid killustunud Võru ja Põlva maakonna vahel ning seto keel, kultuur ja identiteet olid ka siin kadumas. Setode rahvuslik ärkamine algas umbes 30 aastat tagasi, kui ärksamad setod ei tahtnud leppida sellise ühe rahvakillu kadumisega ajalukku. Setode eneseteadvuse ning eneseuhkuse kasvatamiseks asuti korraldama erineval tasemel koostööd ning kutsuti ellu erinevaid tegevusi, mis pidid suurendama setode ühtekuuluvustunnet ja rahvuslikku eneseteadvust.

1977. aastal Põlva Keskkooli direktori Paul Lehestiku, Setomaalt pärit luuletaja Paul Haavaoksa ja Värskä külanõukogu esimehe Paul Mäeste eestvedamisel alustati Leelopäevade traditsiooniga. Esimene Leelopäev oli pühendatud seto lauliku Anne Vabarna 100. sünniaastapäevale. Leelopäevadest kujunes üks esimesi kaasageid folkloorifestivale.

1993. aastal taastati Seto Kongressi tegevus, esimene Seto Kongress oli toimunud 1921. aastal Petseris. Seto Kongress on Setomaa ja seto rahva esinduskogu, kes arutab probleeme ja langetab otsuseid, mis puudutavad Setomaa kultuurilist, majanduslikku ja poliitilist arengut. Alates 1993. aastast on Seto Kongress toimunud iga kolme aasta järel ning kongresside vahelisel ajal on kõrgemaks organiks Seto Kongressi Vanematekogu, kes valitakse Seto Kongressil.

1994. aastal algatas folklorist Paul Hagu Seto kuningriigi pidamise idee. Esimene kuningriik peetigi nimetatud aastal Obinitsas. Kuningriigi päeva peavad setod tänaseni ning see toimub iga aasta augustis Setomaa eri paigus. Kuningriigis valivad setod endale vaimse juhi – ülembsootska, kes saab volituse üheks aastaks. Pärast ametiaja lõppu jääb ülembsootska sootskaks Seto Kuningriigi kroonikogo koosseisus. Ülembsootska roll Setomaa ja seto rahva ühendajana ning esindajana on aastatega oluliselt kasvanud.

Samal 1994. aastal moodustasid kahe maakonna omavalitsused, Värskä, Mikitamäe, Meremäe ja Misso Setomaa Valdade Liidu. See oli eriline omavalitsusliit teiste Eestimaal omavalitsusliitude kõrval. Setomaa Valdade Liidu ülesanneteks oli põhikirjaliselt seto kultuuri säilitamine, edendamine ja tutvustamine, kultuuripärandi väärtustamine; Setomaa sotsiaalse ja majandusliku arengu toetamine ning ühiskondlik heaolu parendamine; Setomaa elukeskkonna väärtustamine, õppimis- ja ettevõtlusvõimaluste arendamine; Setomaa elanike ühishuvide esindamine ja kaitsmine kõigis eluvaldkondades, sellealase koostöö arendamine. Setomaa Valdade Liidu tegevus muutus oluliselt aktiivsemaks alates 2006. aastast, kui omavalitsusliit võttis tööle tegevjuhtkonna, kelle igapäevaseks tööks saigi ühiselt Setomaa elu edendamine ning suhtlemine riigi ja teiste partneritega. Koostati Setomaa ühine arengukava, mis nägi ette ühtse Setomaa omavalitsuse moodustamise.

Seega toimus Setomaa valdade vahel aastaid väga tihe koostöö ja ühine tegutsemine väga erinevates valdkondades ning mitmed ülesanded olid delegeritud Setomaa Valdade liidule. Paralleelselt koostööle tõstus aeg-ajalt ka valdade tegeliku liitumise teema, kuid need arutelud ja tegevused ei viinud valdade vabatahtliku liitumiseni.

Setomaa valla tekkimine

Esimene tõsisem ja formaalne algatus Setomaa valdade liitmiseks toimus 2012. aastal, kui Misso Vallavolikogu tegi Vastseliina, Orava, Meremäe, Mikitamäe ja Värskä valdade volikogudele ettepanekud haldus-territoriaalse korralduse muutmiseks. 2012. aastal vastasid Misso valla ettepanekutele Meremäe, Orava, Mikitamäe ja Värskä valdade volikogud eitavalt ning jaatavalt vastas Vastseliina Vallavolikogu. Naabrite eitavad vastused nurjasid selle liitumisalगतuse ja läbirääkimisteni ei jõutudki. Selle liitumissettepaneku nurjumise põhjuseid on ilmselt erinevaid, aga mõned seisukohad võiks ehk välja tuua.

- Misso valla ettepanek tuli teiste valdade jaoks natuke ootamatult ning see polnud eelnevalt teiste Setomaa valdadega kooskõlastatud ega läbi arutatud.
- Osalt häiris teisi omavalitsusi ajalooliselt seto kultuuriruumi mitte kuuluvate Vastseliina ja Orava valla kaasamine ning hirm selle ees, et Vastseliina vald tugeva tõmbekeskusena võib jätta ülejäänud Setomaa tahaplaanile ning tulevases ühendvallas hakkab toimima tugev rivaliteet seto ja eesti kultuuriruumide vahel.
- Raske oli leida sellises tekkivas segavallas ühist ja selget oma valla identiteeti.

- Seniseid väikevaldasid peeti üheks regionaalpoliitiliseks meetmeks, mis hoidis nendes valdades töökohad ja kohaliku võimu läheduse ning puudus veel riiklik sund haldusterritoriaalse reformi läbiviimiseks.

Alates 2014. aasta juunist arutasid Mikitamäe ja Värskaa vallad Siseministeeriumi poolt võimaldatud konsultantide toel ühinemise vajadusi ja võimalusi ning selgitasid välja poolte seisukohad liitumise küsimuses. 2015. aasta veebruaris alustati järgmist formaalset katset jõuda omavalitsuste liitumiseni ja Mikitamäe vallavolikogu tegi Värskaa vallavolikogule liitumisläbirääkimiste alustamise ettepaneku. Värskaa vallavolikogu võttis ettepaneku vastu ning alustati liitumisläbirääkimisi. Vallad viisid läbi kogu liitumismenetluse, tegid ära väga suure töö liitumislepingu sõlmimiseks. Paraku Mikitamäe vallavolikogu ette valmistatud liitumislepingut heaks ei kiitnud ning kahe Setomaa valla vabatahtliku liitumise katse jäi tulemuseta.

Riigikogu poolt planeeritud Haldusreformi seaduse eelnõu tõi esialgu Setomaale ärevuse, sest seaduse eelnõus ette nähtud valla miinimumsuurus 5000 elanikku, ei vastanud Setomaa reaalsele olukorrale ning poleks võimaldanud ajaloolisel Setomaal ühist valda moodustada. Olukorra tegi veelgi kriitilisemaks asjaolu, et Eesti Vabariigi koosseisu jääv ajalooline Setomaa oli jagatud veel ka kaheks lahus olevaks tükiks. Õnneks sätestas Riigikogu seaduses erandi, mis võimaldas ühise Setomaa valla tekkimist. Seaduse jõustumise järel 2016. aasta juulis algasid Setomaal keerukad liitumisläbirääkimiste algatamise ja nendest keeldumise menetlused, mis ei puudutanud ainult Setomaa valdade omavahelist liitumist. Volikogude laudadel olid väga erinevad ettepanekud, alates Suure Võrumaa ühise omavalitsuse moodustamisest ja lõpetades ühise Setomaa valla moodustamisega.

Ühise Setomaa valla moodustamise poolt oli enamus Setomaa rahvast ning erinevad Setomaaga seotud organisatsioonid. Seto Kongressi Vanemate Kogu (SKVK) setode esindusorganina tegi kõigi Setomaa valdade volikogude poole pöördumise, kus väljendas rahva soovi ühise Setomaa valla moodustamiseks: „Setomaa elanike ootused on üsna ühesed ja kajavad järjest valjema häälega. Inimesed soovivad, et tekiks ühine Setomaa vald. Seda kinnitavad küsitlused, kirjutised kohalikes ajalehtedes ja sotsiaalmeedias, sõnavõetud rahvakoosolekutel, allkirjade kogumised toetamaks läbirääkimiste alustamist ühise kohaliku omavalitsuse moodustamiseks. SKVK usub, et kõik volikogudesse valitud inimesed märkavad, et rahvas ootab ühist valda ja seniste arendusvõimaluste jätkumist.”

Meremäe valla elanikud alustasid 31. mail allkirjade kogumist volikogu eelnõu toetuseks, mille alusel Meremäe volikogu nõustuks alustama ühinemisläbirääkimisi Värskaa valla poolt tehtud ettepaneku alusel Setomaa valla moodustamiseks. Eelnõu algatajate koosolekul koguti kolm korda rohkem hääli, kui eelnõu algatamiseks vajalik, kuid Meremäe vallavolikogu häältega 6:5 ei toetanud rahvaalgatust.

Kuus Eesti teadlast tegid ühispöördumise ühtse Setomaa valla tekkeks: „Praaguse haldusreformi raamistikus annaks piirkonna pikaajalisele arengule kõigiti parima tulemuse seto ühine omavalitsus. Seto leelo kuulumine maailma kultuurpärandi hulka paneb Eestile ka kohustuse seda pärandit jätkusuutlikult arendada. Selleks ja unikaalse seto kultuuri teistegi eriomaste aspektide säilitamiseks parimad tingimused loob setode kohalik omavalitsus.”

Kahjuks ei jõutud Meremäe ja Mikitamäe volikogude enamuse moodustavate volinike vastuseisu tõttu Setomaa ühisvalla moodustamiseni ega ka ühegi teise vabatahtliku liitumislepinguni. Oli tekkinud olukord, kus kuus Mikitamäe ja kuus Meremäe vallavolikogu liiget olid rahva tahte vastaselt blokeerinud ühise Setomaa valla tekkimise. Seega tuli Setomaa haldusterritoriaalne reform otsustada Vabariigi Valitsusel läbi sundliitmise.

Haldusreformi Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni soovitusel ja Vabariigi Valitsuse algatusel viidi 26.–29. jaanuaril 2017 Mikitamäe, Meremäe ja Värskaa valdades ning Misso valla Luhamaa hulgas (s.o ajalooline Setomaa osa) läbi rahvaküsitlus. Küsitluse eesmärk oli välja selgitada elanike arvamus Setomaa valla moodustamise kohta. Setomaa elanikud toetasid rahvaküsitlusel ülekaalukalt Setomaa valla moodustamist. Jah-vastuse andis 76,9% vastanutest. Vastamas käis 1836 hääleõiguslikku elanikku, mis teeb hääletusaktiivsuseks 57,5% ja see oli haldusreformi rahvaküsitluste rekord. Tugevat poolehoidu Setomaa valla loomisele näitasid kõigi valdade elanikud kõigis küsitluspunktides. Värskaa vallas andis Setomaa vallale poolthääle 94,6 % vastanutest, Meremäe vallas 60,9%, Mikitamäe vallas 68,6 % ning Misso valla Luhamaa nurgas 91,2%. Rahvaküsitlused polnud sellega Setomaa inimeste jaoks veel lõppenud. Juuli keskel selgitati välja Setomaa rahva soov maakondliku kuuluvuse osas, mille kohaselt enamus setomaalasi toetas Võru maakonna koosseisu kuulumist.

Vabariigi Valitsuse nõustamiseks moodustatud Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon arutas Setomaa volikogude esitatud seisukohti valitsuse esitatud ettepaneku kohta ühtse Setomaa valla moodustamiseks ja

leidis, et: „... omavalitsuste esitatud argumendid ei veena selles, et omavalitsused ei oma ühtekuuluvust, tihedat koostööd tehakse Setomaa Valdade Liidu raames juba pikka aega. Liidu tegevuse raames on vastu võetud ühine arengukava ja arendatud piirkonna ettevõtlust. Ühtse omavalitsuse moodustamist toetab ühtne kultuuriruum ja identiteet. Transpordi korralduse poolelt on võimalik tulevases omavalitsuses teha muudatusi ja ümberkorraldusi. Samuti on lahendatav omavalitsuse juriidilise keskuse küsimus. Komisjonis leiti, et territoriaalse paiknemise tõttu, st et ei tekiks Põlva maakonna lahusmaatükki Võru maakonnas, peaks ühinenud Setomaa vald kuuluma Võru maakonda. Kuid ühinevate omavalitsuste elanike enamuse paiknemise ja seniste võrgustike tõttu Põlva maakonda. Tulevikus võiks kaaluda Põlva ja Võru maakonna ühendamist, sest kahe maakonna sidusus on väga suur.”

Setomaa valla saatuse otsustas Vabariigi Valitsus oma 10.07.2017 määrusega nr 125 Meremäe valla, Mikitamäe valla ja Värskas valla osas haldusterritoriaalse korralduse muutmine ja Misso valla territooriumiosa üleandmine, millega pandi alus Setomaa valla moodustamiseks.

Miks läks nii ja kuidas edasi?

Setomaa vald on tänaseks ühel kultuuriruumil põhinev omavalitsusüksus. Võiks arvata, et valla moodustamise raskused olid tingitud kuidagi setode ja eestlaste vahelisest vastuolust või hirmudest. Tegelikult olid vastuolud setode endi vahel. Samal ajal, kui sisuliselt terve Eestimaa nägi ja aktsepteeris ühtse Setomaa valla teket, ei olnud sellist ühtset arusaama setode endi seas ja seda just valdavalt kahes omavalitsuses, Mikitamäe ja Meremäe vallas. Värskas valla inimesed tundsid end ehk veidi enesekindlamalt tulenevalt sellest, et Värskas vald oli teiste Setomaa valdade seas nii suurema tõmbekeskuse kui ka majandusliku potentsiaaliga.

Setomaa valla vastasust põhjendati väga erinevalt.

- Setomaa valdade (endise Põlva maakonna) jagamine kahe riigi ja kahe maakonna vahel oli viimase 70 aasta jooksul lõhkunud senised tõmbekeskused ning Põlvamaa ja Võrumaa valdade kogu asjaajamine ning suhtlusvõrgustik oli jagatud Põlva-Räpina ja Võru-Vastseliina suunal. Põlva linn kohaliku tõmbekeskusena oli minetanud praktiliselt kogu oma tähenduse. Vastavalt senisele maakondlikule jaotusele oli korraldatud nii ühistransport kui ka kõik koostöövõrgustikud, mis viis paljud setomaalased veendumusele, et tuleb liituda eraldi seniste maakonnakeskuste suunal.
- Oma osa mängis kindlasti teatud identiteedikriis. Aastakümnete pikkune setode eestistamine ning seto keele ja kultuuri alahindamine oli paljud setod orienteerinud eestikeskseks ja “eestimeelseks” ning viimaste kümnendite setode rahvuslik ärkamine tekitas paljudes pigem pinget ja hirmu ning vastumeelsust ja ebamugavust. Mitte kõik setod ei näe seto keele ja kultuuri arendamises mingisugust väärtust ega eelist. Sellist tegevust peetakse pigem aja ja ressursi raiskamiseks.
- Hirm selle ees, et kogu elu muutub liiga Värskas keskseks.

Täna on meil Setomaa vald olemas ning senine poole aastane ühise valla kogemus on näidanud, et Setomaa valla moodustamise otsus oli väga õige.

- Kõigi vallakodanike jaoks on identiteediküsimus väga selge ja lihtne. Kõikide jaoks on vastuvõetav, et ollakse Setomaa valla elanik. Setomaa valla identiteet on tugev ning kõigi jaoks on üheselt selge ka selle identiteedi sisu.
- Valla erinevate organisatsioonide ja asutuste koostöövõrgustikud ei vajanud enam ülesehitamist, kõik senised võrgustikud jätkasid tööd ja nüüd isegi vähemate piirangutega, olles nüüd ühe valla sisesed võrgustikud.
- Vallakodanikud on omavahel isiklikult tihedalt seotud läbi traditsiooniliste ühisürituste ja organisatsioonide tegevuse.
- Vallavolikogu on tänu eelnevale koostööle ja ühistele arengukavadele hästi teovõimeline ning otsustusprotsess ei vaja pikka vaidlust ega seisukohtade ühtlustamist. Tänu ühistele arengukavadele ja ühisele tegutsemisele on ühine visioon ja väärtused kokku lepitud ning toimivad.
- Eelnevate aastate Setomaa mainekujundus on suureks abiks tänase uue Setomaa valla mainekujundusele, mistõttu valla väliskommunikatsioon ning tuntus ei vaja enam meeletult suurt pingutust ning annab seetõttu Setomaa vallale teatud eelise teiste, uute tekkinud valdade ees, kes otsivad täna oma kohta, lugu ja identiteeti.

Setomaa vald on haldusreformi järgselt üks väiksemaid omavalitsusi Eestis. Samas – tulenevalt valla tugevast identiteedist, selgest eristuvusest, looduslikust mitmekesisusest, heast turismikeskkonnast – on vald üks suurema potentsiaaliga omavalitsusi.

Iseseisev Vändra

Tiiu Ling

Olles omavalitsuse juhina töötanud 1977–1992 detsember, mahub selle perioodi sisse ikka väga palju mäletamist väärivaid sündmusi. Neist mõnda eredamat siinkohal ka meenutan.

6. detsembril 1990. aastal kinnitati Vändra alevi omavalitsuslik staatus, mis oli EV Ülemnõukogu esimehe Arnold Rüütli poolt allkirjastatud ja mille andis meile üle Arvo Junti. Sellele eelnes mitme kuuline vastava taotluse vormistamine ja selle kaitsmine Kadriorus suure komisjoni ees. Komisjonis küsiti, kuidas ma suhtun Vändra alevi ja Vändra valla ühinemise plaanidesse. Seda teemat oli taotluses ka puudutatud ja alev oli valmis astuma samme oma rõngasvallaga ühinemiseks. Mul on alles Vändra Vallavolikogu kutse 17.09.1992. a, kus päevakorras oli Vändra alevi ja valla ühinemise küsimus. Vastuseis minu selgitustele oli suur ja nüüd, 25 aastat hiljem, oleme jõudnud ühinemislepingu allkirjastamiseni. Mõni protsess ja ühisele arusaamisele jõudmine võib võtta ikka väga kaua aega.

Ärevaks tegevvalt algas aasta 1991. Nõukogude Armee dessantväeosad ja KGB erirühm „Alfa” vallutasid 13. jaanuaril Vilniuse teletorni ja ajakirjandusmaja. Hukkus 14 inimest. Nädal hiljem ründas OMON Riias Läti Siseministeeriumi hoonet. Taas oli surma saanud ja haavatuid. Eestis oli alustatud barrikaadide rajamist Toompea kaitsmiseks. Mitmes linnas aktiveerus interrinde tegevus. Eesti Linnade Liit oli heades suhetes Siberi Linnade Liiduga ja veebruari algul toimunud Siberi Linnade Liidu kongressile olid kutsutud ELLi esindajad. Novosibirskisse sõitsid Maardu linnaeape Georgi Bõstrov, Pärnu linnavolikogu esimees Margus Tammekivi ja mina Vändra alevi esindajana. Võtsime kaasa kõikvõimalikud materjalid Balti riikides toimuva kohta, et õiget infot kohapeal edastada. Kolmandal päeval toimus pressikonverents, kus meil tuli vastata väga paljudele küsimustele. Üheks meelde jäänud küsimuseks oli, miks eestlased venelasi ei salli. Olen ise Kohtla-Järvelt pärit ja kõik mu sugulased räägivad kahte keelt ning suhtlevad meeldivate vene inimestega. Mul oli hea näiteid tuua ja selgitada tegelikku olukorda – mis vahe on tavalisel vene inimesel ja poliitikal. Nad tunnistasid, et neile kättesaadav info rääkis hoopis midagi muud ja otsustades meie kolme põhjal, olevat eestlased ikka väga mõnusad ja toredad inimesed.

Sama aasta 19.–25. augustini oli planeeritud meie Soome sõprusvalla Evijärvi küllakutsumine ja sõpruslepingu allkirjastamine. Teatavasti algas aga 19. augustil sõjaväelise riigipöörde katse Moskvast. Tallinna sadam küll suleti kell 11.00, kuid avati uuesti kell 14.00. Osa meie sõprusvalla delegatsiooni liikmetest pöördus koju tagasi, kuid vallavanem Erkki Salmen koos valla kolme esindajaga otsustasid riskida ja asusid laevaga, mis oli nende sõnutsi reisijatest täiesti tühi, Tallinna poole teele. Neid mehi oleme pidanud oma sõjaveteranideks, tunnustanud nende julgust ja omakasupüüdmatut sõprust. 22. augustil allkirjastasime ka ametlikult meievahelise sõpruslepingu, mille tulemusena on säilinud head suhted tänaseni.

20. augustil võttis EV Ülemnõukogu vastu otsuse „Eesti riiklikust iseseisvusest”. Kuna päevad olid ärevad, siis vastavalt Pärnu maavanema Rein Kirsi korraldusele pidid kõik omavalitsuste juhid olema ööpäevaringselt kättesaadavad. Mobiiltelefone siis veel polnud ja nii tuli istuda kodus lauatelefonis. Meie soome sõbrad läksid alevi esindajatega pidulikule õhtusöögile, millest mina osa võtta ei saanud. Nad kuulasid raadiot, mis edastas uudiseid toimuvast. Kui nad kuulsid Ülemnõukogu poolt vastu võetud otsusest, helistasid mulle ja õnnitlesid. Erkki Salmen kinkis mulle järgmisel päeval viis punast roosi, mis on mul kuivatatult säilitatud tänaseni.

1992. aasta 21. augustil allkirjastasime sõpruslepingu Sala Kommuuniga Rootsist. Needki suhted on säilinud tänaseni. See oli aasta, mil algasid suured muudatused omavalitsuse töö ümberkorraldamises. Asutustelt hakati üle võtma elamufondi ja katlamaju, tuli hakata korraldama vanadekodu ja lasteaedade tööd jne. Tegelema tuli hakata esimeste töötute ja sotsiaalabi taotlejatega. Paljud pered sattusid äkki kee-

rulistesse olukordadesse. Valdades alustasid tööd sotsiaaltöötajad ja nii asusin minagi 1. detsembril 1992. aastal sotsiaaltööd korraldama.

Olin Eesti Linnade Liidu taassünni juures. Olid sisutihedad linnade päevad ja juhatuse koosolekud. Mäletan, kui pühendunult vedasid seda tööd Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Tiit Kirs, Sirje Ludvig ja paljud teised. Minu siiras tänu kuulubki neile, sest kõiges, mis ma Vändra alevi heaks suutsin tollel ajal ära teha, ulatasid nad vajadusel oma abikäe.

Soovin edu ja kordaminekuid ühistegevuses.

Kohaliku omavalitsuse taastamine Tallinnas

Sulev Mäeltsemees

1989. aasta lõpus vastu võetud õigusaktidega (nt Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi 8. augusti 1989. aasta seadlusega „Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest” sätestati, et esmatasandi üksused (külanõukogud, alevid ja linnad) peavad koostama arengukava ja põhimääruse ning neile omistatakse peale nende üksuste haldussuutlikkuses veendumist omavalitsuslik staatus. Aga teise tasandi üksused – maakonnad ja vabariiklikud linnad pidid kohe hakkama täitma omavalitsuslikke ülesandeid. See ei tähendanud aga, et viimastes ei oleks tulnud tegeleda poole sajandi jooksul kaotatud omavalitsusliku elukorralduse loomisega nagu iseseisev eelarve, munitsipaalomand (nt elamumajanduses) ja sisemise juhtimise detsentraliseerimine.

8. augustil võttis ENSV Ülemnõukogu vastu Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude valimiseaduse, mis nägi ette Tallinnas 80 saadiku valimise. Selle valimiseaduse 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 mitte toimunuks. 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 (vt „Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017. Kogumik”. Koostajad Sirje Ludvig, Sulev Lääne ja Sulev Mäeltsemees. Tallinn 2017. Lk 559–562).

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 meeliülendavalt 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 2 lehekülge 1988. ja 1989. a eelarve täitmise aruanded. 9-leheküljeline Tallinna 1990. a eelarve oli tööpooldest „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 tuhat rubla (17% antud aasta

linna eelarve kuludest) ja 1989. aastal 18 469,5 tuhat rubla (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 RSNide tegevuses välistas kuulumine NSVLi ühtsesse eelarvesüsteemi ja normaalselt ette nähtud rahalised vahendid. Nt külanõukogude RSNide 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 RSNi poolt kinnitatud linna eelarvest, mida puudutatakse ka käesoleva kogumiku kohaliku omavalitsuse rahanduse peatükis (**tabel 1, lk 223**).

9. jaanuaril 1990 oli linnavolikogu istungi päevakorras Tallinna linnapea nimetamine. Kandideerisid 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, kolm abilinnapead ja kümme linnanõunikku. Lisaks kuulusid ametikoha järgi linnavalitsuse koosseisu linnasekretär ja linnarajoonide valitsuste esimehed. Samal istungil tunnustas linnavolikogu ka 13. valimisringkonnast valitud kolme 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 arvuliseks 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 väljapoolt 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 (sh 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 poolthääle 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 see oli vastuolus seadusega, kuid omal ajal tekitas viidatud vastuolu alati Tallinnas probleeme, 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. aasta 22. jaanuari seadluse „Kohaliku omavalitsuse juhtivtöötajate staatuse kohta” paragrahv 7 tekstis sõnad „kolm neljandikku” sõnadega „kaks kolmandikku”.

Kohaliku omavalitsuse üksuste esindajad täitsid sel perioodil neile otseselt mitte omaseid 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 oleneb iseseisva Eesti Vabariigi taastamine *de facto*.”

Professor Eerik-Juhan Truuväli (taasiseseisvunud Eesti Vabariigi esimene Õiguskantsler) on seda Deklaratsiooni nimetanud sisuliselt rahvaasemike referendumiks iseseisvuse küsimuses. 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.

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. 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 võis neid 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 maksuma 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 väljamakstud 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 teenistuslikele 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 teadmisest, 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”. 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 vastu võetud 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 Tal-

linnas 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 tegelasi ja ia 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 nõukogudeaegse 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.

Kogu enam kui poolteiseaastasel perioodil linnavolikogu töö algusest kuni 1991. aasta hilissuveni (Eesti Vabariigi taasiseseisvumiseni) 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. aasta eelarve. Linnavolikogu 5. detsembri 1991 otsusega nõustuti Kunstimuuseumi uue hoone ehitamisega Lasnamäe klindile Kadrioru piirkonda. Seda otsust asuti realiseerima alles kümme aastat hiljem – 21. sajandil.

Linnavolikogu 13. veebruari 1992 istungil otsustati kõigepealt avaldada linnapea 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 esimehe kohalt. Järgnesid Tallinna Linnavolikogu esimehe valimised, kus teises hääletusvoorus osutus valituks 35 häälega S. Mäeltsemees (A. Vaimel sai 15 häält). Linnavolikogu 27. veebruari 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 bensiinijaamade 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. aastal. 26. märtsi istungil kiideti heaks Kieli ja Tallinna vahel 25. jaanuaril 1992 Tallinnas sõlmitud koostöölepe, tunnustati kehtetuks seni linnas olnud 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. aprillil 1992. a istungil kinnitati Tallinna Linnavalitsuse ajutine struktuur: linnapea, viis abilinnapead, neli rajoonivalitsuse esimeest, kolm 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. 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 Linnavolikogu peaks olema 64-liikmeline. Kuna Tallinna Linnavolikogu 1989. aasta valimised toimusid eelkõige isikuvahetuse printsiibil, siis fraktsioonide tegevus kujunes aastatel 1989–93 tagasihoidlikuks. 19. juuli 1990 linnavolikogu istungiks esitati avaldus, kus oma ühinemisest teavitas linnavolikogu rajoonidevaheline saadikugrupp, kes muuhulgas võttis endale ka nende Tallinna valimisringkondade elanike, kel pole oma saadikuid linnavolikogus, huvide esindamise. 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.

Linnavolikogu 8. oktoobri 1992 istungil kinnitatud linnavolikogu reglemendis sätestati, et linnavolikod võivad ühineda rühmadeks, kusjuures vähemalt 5-liikmeline rühm võib registreerida end linnavolikogu fraktsioonina. Reglemendi kohaselt pidi fraktsioon teatama linnavolikogule oma koosseisu ja kõik muudatused selles. 15. oktoobriks 1992 olid seda teinud: Elukaitse fraktsioon, esimees E. Siim, liikmed: A. Vaimel, E. Väärtnõu, M. Nappus, 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 Tallinna teiste omavalitsuslike üksuste organite pädevuse piiritlemine linnavolikogu 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.

Linnavolikogu 28. veebruari 1991 otsusega toetati Saue alevile (nüüd linnale) ning 10. oktoobri 1991 otsusega Maardu linnale omavalitsusliku staatuse andmist. Ülemnõukogu Presiidium kinnitas omavalitsusliku staatuse Sauele 6. VI 1991 ja Maardule 20. XI 1991.

12. märtsil 1992 kinnitas Tallinna Linnavolikogu Haabersti linnaosa piirid ja halduskogu (esialgse nimetusega haldusnõukogu). 4. juunil 1992 kinnitas Tallinna Linnavolikogu Nõmme Linnaosa Halduskogu. 10. detsembril 1992 kinnitas Tallinna Linnavolikogu 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 (2016. aastast nimetatakse linnaosakogude) 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 Vabariik 100 ja Narva linn

Ants Liimets

Narva linn asutamise aeg ei ole täpselt teada. 1912. a kirjutatud raamatus „Narva” viitab ajaloolane A. Tõnurist linna asutamisele taanlaste poolt 1223. a (samas tuuakse ära ka võimalikud asutamisaastad 1221 või 1224) [Tõnurist, lk 11]. Novgorodi ajaloolistes ürikutes räägitakse linna asutamisest 1256. aastal. Ajaloolase A. Süvalepa käsitluses oli linna asutamise põhjuseks soodne asukoht kaubateede ääres Ojamaalt kuni Novgorodini ja poliitiline situatsioon, kus kauplemine Venemaal oli muutunud ohtlikuks. Hansa liidukeskus Lübeck keelas 1278. a kaubareisid Venemaale. Seoses sellega kasvas Tallinna ja Narva tähtsus kauplemisel Venemaaga. 4. juulil 1277 mainitakse esmakordselt Narva linnust [Süvalep, lk 11]. 1345 aastal kinnitas Taani kuningas Valdemar IV Narva Lübecki linna õigusi [EE 6, lk 556–558]. Linnavalitsemise peamiseks organiks pidi olema raad, kuid selle kohta puuduvad täpsemad andmed. Süvalep on rääkinud orduaja lõpus tegutsenud kuuest raehärrast ja kahest pürjermeistrist. Igal juhul oli raad kõrgemaks kohtuasutuseks linnas [Süvalep, lk 257]. Raehärrasid valiti kahe organisatsiooni poolt: Tallinna Suurgildi e kaupmeeste esindajad ja Liivimaa Ordu esindajad. Algselt juhtis linna raadi linnuse foogt, kelle tähtsus aga 15. sajandil miinimumini kahanes. Kogu kogukonna omavalitsuseks seda nimetada ei saa. Linna tuluallikateks olid nn kodanikuraha ja maks õllepruulimise õiguse eest ning maksud läbikulgevailt kaupadelt (vaiaraha ja kaaluraha). Eriliseks tuluallikas oli kaaluraha soolalt. Soolamaksu võeti 3 tengt säilitiselt, kui soola müüdi venelastele ja 3 šillingit, kui müüdi sakslastele. Transiidina läbi Narva Tartu peale minevast soolast teeniti 2 šillingit säilitiselt [Süvalep, lk 270]. Et saada Narva kodanikuks, pidi tasuma teatud maksud ja täitma muid kohustusi. Naiste ja eesti soost kodanike õigused kohtus olid piiratud. Täieõiguslik linnakodanik oli saksa soost ja kinnisvara omav isik. Eriliseks kodaniku privileegiks oli õllekeetmise luba. Võõrastele oli õllemüük Narvas täiesti keelatud. Kodanikud arutasid oma asju koosolekuil, mida peeti mõnikord ka gildi toas [Süvalep, lk 278]. Elanikkonna üldarvuks hindab Süvalep orduaja lõpul 500–800 inimest, kellest 80% olid mittedakslased. 1530. aastal on nendeks mittedakslastest linnakodanikeks olnud venelased [Süvalep, lk 276]. Kuna nende vene keele oskust hinnati 1544. a kirjas halvaks, siis on uurijad arvamusel, et tegu oli vadjalastega.

Mahukas teoses „Narva. Kulturno-istoričeskoj spravotšnik” on Narva Muuseumi teadustöötajad pühendanud ühe peatüki kohalikele omavalitsusele. 1508. aastal oli linna palgalisi teenistujaid 52 inimest [Нарвский Музей 2001, lk 29]. 1646. a kuulus „linnavalitsusse” vähemalt 2 bürgermeistrist ja 8 raehärrat. Venemaa imperaatori poolt 16. juunil 1870. aastal allakirjutatud linnamääruse alusel toimus omavalitsuslik reform. Selle käigus tekkisid nn linna duumad – kaasaegse linnavolikogu eelkäija. 1873. a 25. juulil toimusid Narvas esimesed valimised duuma koosseisu. Valimistel osales 484 inimest. Valiti 36 duuma liiget 4 aastaks. Nende hulgas oli 25 venelast ja 11 sakslast.

13. augustil samal aastal anti ametivanne ja valiti linnavalitsus [Нарвский Музей 2001, lk 30]. Peab meeles pidama, et Narva kuulus sel ajal Peterburi kubermangu Venemaa koosseisus. Linna duuma allus siseministrile ja otseselt Sankt-Peterburi kubernerile, kes ka kinnitas valimiste tulemused. Linna duuma tegevus lõpetati 28. detsembril 1917. aastal, kui võimu linnas võttis oma kätte Tööliste, Soldatite ja Talu- roegade Nõukogu [Нарвский Музей 2001, lk 31]. Esimesed valimised Narva Linnavolikogu koosseisu toimusid 25. mail 1919. aastal. Viimased Linnavolikogu valimised 2014. aasta oktoobris.

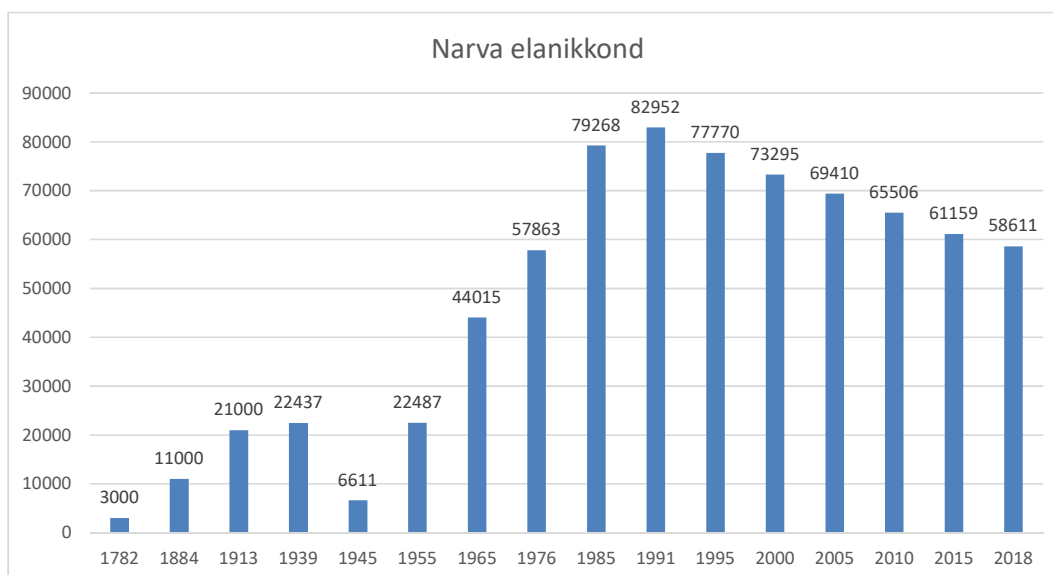
1938. aasta 19. aprillil anti Riigihoidja dekreedina välja ja jõustati juba 1. maist (s.o kaks nädalat hiljem) Linnaseadus [RT 1938, 43,404]. Vastavalt sellele kuulus Narva II kategooriasse. Seadus sätestas linnade ja valdade õigused ja kohustused täpsemalt, kui praegune kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.

Narvale, kui suure elanike arvu ja tööstuspotentsiaaliga linnale, antakse 25. augustil 1940. a vastu võetud ENSV konstitutsiooniga vabariikliku alluvusega linna staatus. See annab õiguse suhelda pealinnaga

ja valitsusega otse, minnes mööda rajooni tasandist. Kui 1989. a võetakse vastu kohaliku omavalitsuse aluste seadus, algab Eestis kohaliku omavalitsuse kui iseseisva avaliku halduse taasloomine. Iseseisva omavalitsusliku staatuse saamine on seotud arengukava vastuvõtmistega valdades ja linnades. Et Narva linn oli Vabariikliku alluvusega ja sai iseseisvuse automaatselt, siis ei kiirustatud siin arengukava tegemisega. Enamik aega läheb kohalikul tasandil keskvoimu uute, Eesti iseseisvuse taastamisele suunatud seadusandliku tegevuse vastu võitlemisele.

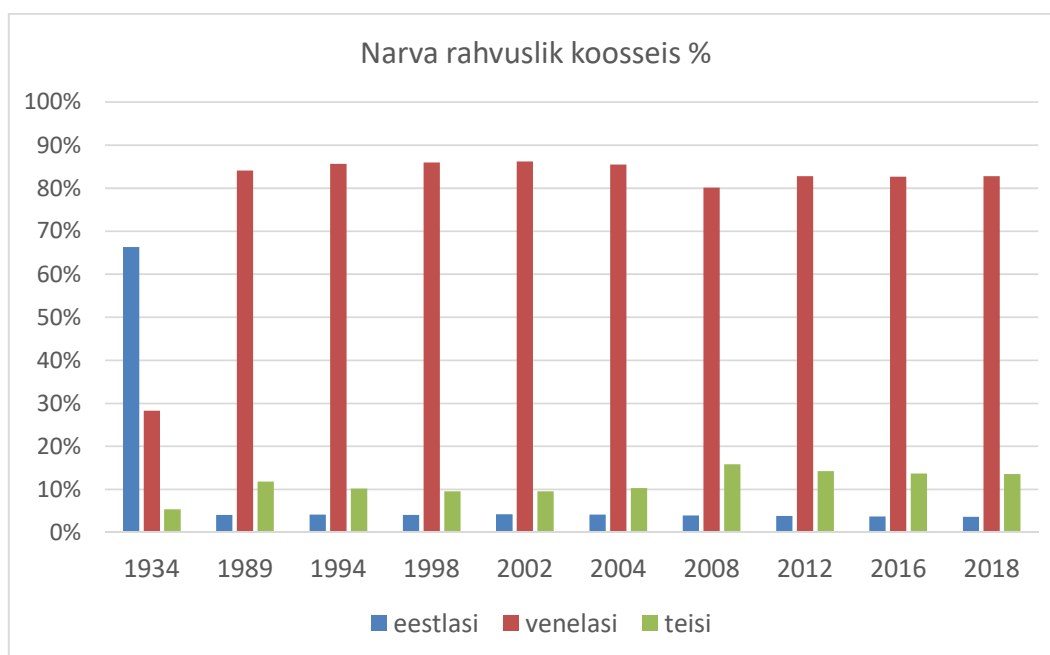
Linna elanike arv on olnud muutlik. Viimase saja aasta jooksul saavutas linna elanike arv oma apogee nõukogude ajal ja miinimumi vahetult pärast II maailmasõda. Andmed elanikkonna kohta on ära toodud joonisel nr 1. Suuresti on see olnud seotud Narvas arendatava tööstusega. Kreenholmi Manufaktuuri laienemisega toodi tööjõudu üle kogu Nõukogude Liidu. Sama tegi ka eksperimentaalne sõjatehas Baltiets. Kui prognoosida viimase viie aasta andmete alusel, siis langeks elanike arv alla 50 tuhande 2029. aastal, kuid seoses mõningate administratiivsete muudatustega väheneb Narva linnaelanike arv tõenäoliselt registrisse kantud isikute arvelt tuleval aastal kuni kahe tuhande võrra. Tavaline vähenemine jääb ühe tuhande piiresse.

Joonis 1. Narva elanikkond aastate lõikes.

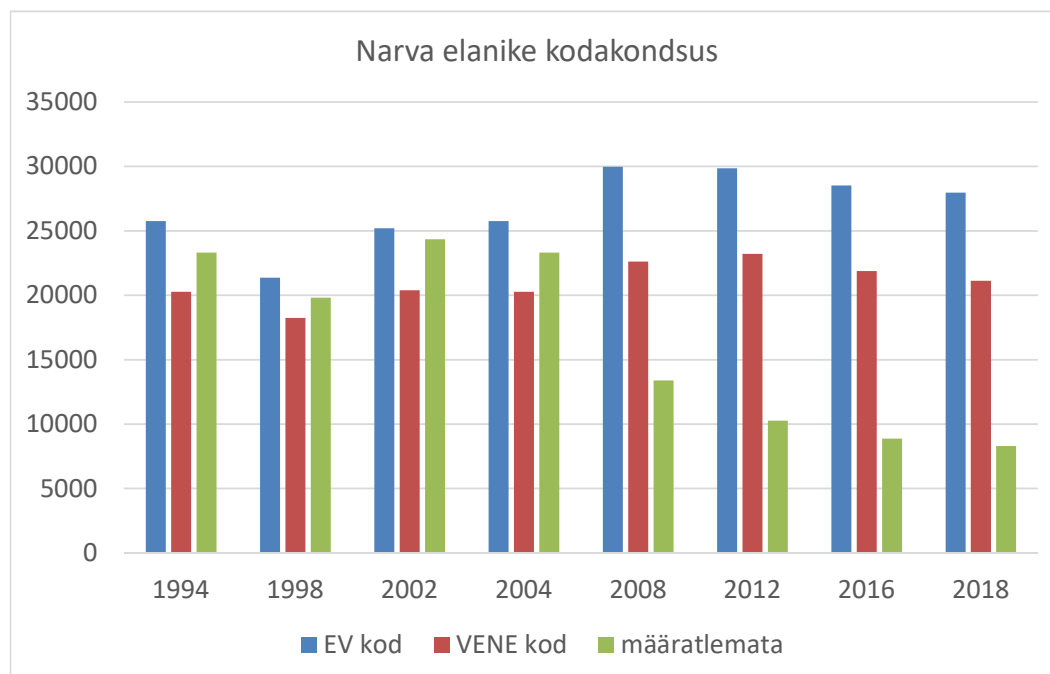


Kaasajal on Narva linn Eesti Vabariigis oma elanike arvult kolmandal kohal ja tööstustoodangu mahult teisel kohal. Seda tänu kolmele suurele elektrijaamale.

Arvestades Narva ja Sillamäe strateegilist tähtsust uraani leiukohana, kasvas nõukogude ajal Narva elanikkond tunduvalt ja ulatus kuni 83 tuhande elanikuni. „Nii kujunes ka Narva uus elanikkond sihipärase tegutsemise tulemusena, mis oli otseselt tingitud majanduslikest ja ideoloogilistest kaalutlustest põlistada okupatsiooni Eestis” on iseloomustanud David Vseviiov oma uurimistöös elanikkonna muutumise põhjuseid Narvas [Vseviiov, lk 5]. Ta toob ära üksikasjalise kirjelduse elanikkonna kujunemisest, peatudes eraldi sõjavangide rollil linna arengus. Joonis 2 iseloomustab rahvusliku olukorra muutumist Narvas. Elanikkonna juurdekasv toimus uute elanike sissetoomisega Pihkva, Kalinini ja Leningradi oblastitest. Selle iseloomustamine on võimalik Narva elanikkonna registri andmetel arvestades, et esmakordsel elanikuks registreerimisel anti muude andmete kõrval ka inimese sünnikoht ja enesemääratluse korras ka rahvus. Vastavalt 1. jaanuari 2003. a seisule elas Narvas 69,8 tuhat elanikku. Nende seas oli 19 erineva riigi ja 58 erineva rahvuse esindajaid. Käesoleva aasta 1. jaanuari seisuga elas Narvas 58,6 tuhat elanikku, sh 44 riigi ja 77 erineva rahvuse esindajaid. Kuna linna elanikkonna suurema osa moodustavad esimese põlve narvakad, siis on ka kodakondsuse mitmekesisus muljet avaldav.

Joonis 2. Narva rahvuslik kooslus läbi aastate, protsent elanikkonnast.

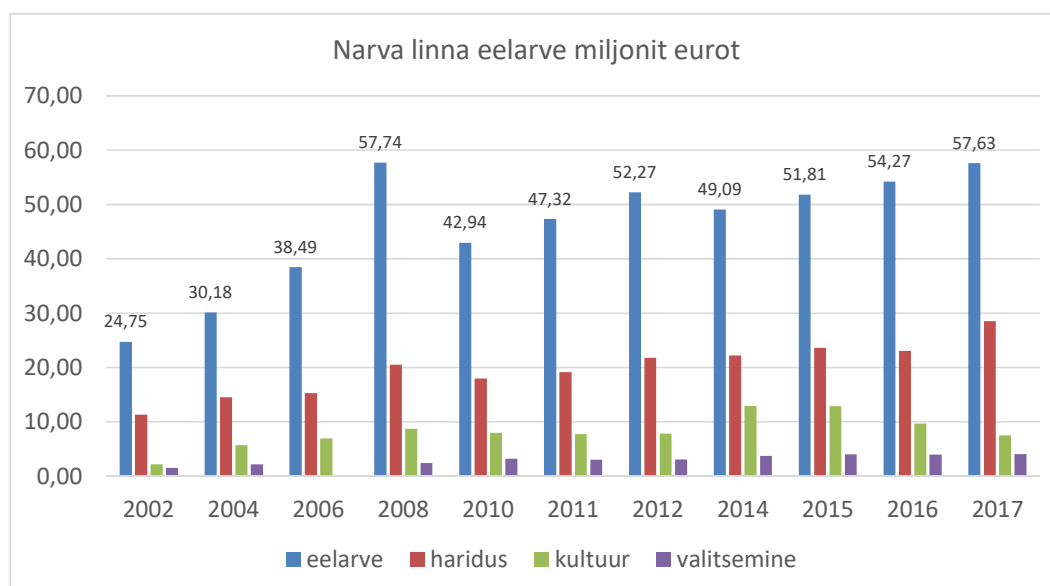
Joonisel 3 on ära toodud narvalaste kodakondsuse andmed. Suuremad grupid on Eesti ja Vene kodanikud. Nagu näha, on „hallipassi” omanike arv kahanev suurus. Teiste kodakondsete arv aga ei ületa kokkuvõtlikult tuhandet inimest.

Joonis 3. Narva elanike kodakondsus läbi aastate.

Olles statistiliselt paljurahvuseline linn, ei ole Narvas sisuliselt paljurahvuselist kultuuri, sest üle kahekümne rahvuse on oma emakeele sisuliselt kaotanud ja igapäevases suhtlemises kasutatakse vene keelt.

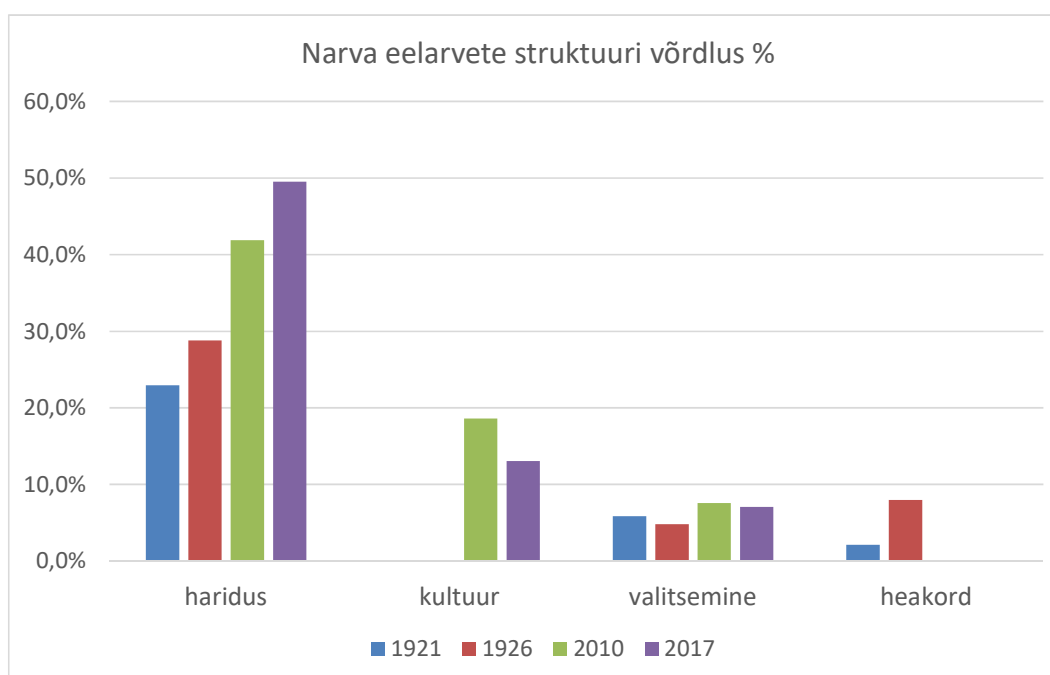
Kohaliku omavalitsuse iseseisva olemise näitajaks on oma eelarve olemasolu. Narva eelarve on sisuliselt igal aastal kasvanud (kui välja arvata nn masu aastat). Eelarve dünaamika on joonisel 4. Nagu Eestis tavaks, on kõige suurem kuluartikkel haridus. Valitsemisele läheb kuskil 7% piires.

Joonis 4. Narva eelarved aastate lõikes.



Eelarve võrdlust on keeruline teha, kuna eelarve mahud, hinnad ja teenuste tasud on väga erinevad. Siinkohal (Joonis 5) toon ära väikese võrdluse 1921. aasta, 1926, 2010. ning 2018. aastate eelarvete protsentuaalsest struktuurist. Nagu näha, ei erine kuigivõrd kulud valitsemisele. Tõusnud on aga kulud hariduse haldamisele (30%-lt 50%-le). Enne II maailmasõda on eelarves eraldi välja toodud kulud heakorrale. Nüüd on need mitmesuguste majanduskulude all ja võrdlus on keerulisem. Kultuurile aga polnud varasemalt kulusid otse välja toodud.

Joonis 5. Kulud eelarves aastate võrdluses.



Kohaliku omavalitsuse üheks tunnuseks on temale kuuluv või täpsemini hallatav territoorium. Narva linna puhul on see olnud aastate lõikes suhteliselt stabiilne. Oluline muudatus oli Narva tulek Eestimaa kubermangu. Narva haldusterritoorium hõlmab 84,5 km² ja asetseb Eesti idapiiril, Narva jõe paremal kaldal. Keskmine elanikkonna tihedus on 840 inimest km². Narva naabriks oli rõngasvallana (kui piiri mitte arvestada) Vaivara vald. Narva-Jõesuu linn (sai iseseisvaks omavalitsusüksuseks 9. detsembril 1990) sai linna staatuse 10. augustil 1993. a. Varem kuulus Narva-Jõesuu linnaosana (ka 1934–1940) Narva koosseisu. Aegajalt on Narva Linnavolikogus seoses haldusreformi küsimuste arutamisega (2001. ja 2002. a.) üles tõstetud taasühendamise küsimusi. Seni on Narva-Jõesuu Linnavolikogu olnud selle protsessi vastu. Viimase haldusreformi jooksul kordus eelnev suhtumine. Vaatamata elanike positiivsele suhtumisele ühineda Narvaga, vastas Narva-Jõesuu algselt vaikimise ja formaalse läbirääkimisega. Hilisemas ajajärgus aga leiti, et on õigem moodustada Vaivara valla ja Narva-Jõesuu baasil uus linn: Narva-Jõesuu. Nüüd, väljudes Sillamäe linnast Narva poole, sattute otsekohe Narva-Jõesuu linna, mis ümbritseb rõngaslinnana Narvat (kui mitte arvestada vabariigi idapiiri).

Kaasajal on Narval ja Narva-Jõesuul ühisetevõtte AS Narva Vesi, mis varustab linnade elanikke joogi-veega. Ka käivad Narva-Jõesuu lapsed Narvas nii põhi- kui ka gümnaasiumiklassides.

Vaivara valla territooriumil asetseb praegu kasutatav Narva kalmistu. Kalmistu on praktiliselt täis maetud.

Narva linnal on sõlmitud vastastikused lepingud Rootsi, Taani, Ukraina, Venemaa ja Soome linnadega. Erilised sidemed sidusid Narvat Ivangorodiga. Kuni 1990. aastani oli mõlemal linnal ühine veevõrk, kanalisatsioon (puhastusseadmed), autobussiühendus jne. Pärast kontrolljoone kehtestamist on linnadevahelised suhted muutunud tunduvalt. Kaasajal ei ole ühist majanduslikku tegevust. Toimuvad regulaarsed kohtumised administratsioonide tasandil ja kultuuriüritused.

Meie sõprus- ja koostöölinnad:

- KARLSKOOGA, Rootsi
- LAHTI ja Edela-Häme vallad, Soome
- IVANGOROD, Vene Föderatsioon
- KINGISSEPA rajoon ja linn, Vene Föderatsioon
- PETROSAVODSKI linn, Vene Föderatsioon
- KIROVI RAJON Peterburg, Vene Föderatsioon
- EDELA HALDUSRINGKOND Moskva, Vene Föderatsioon
- GORNA ORJAHHOVITSA Bulgaaria
- ELBLAG, Poola
- PÄRNU, Eesti
- BORISSOV, Valgevene
- XIAMEN, Hiina
- KOBULETI, Georgia
- ALYTUS, Leedu

Tihedamad on läbikäimised omavalitsustega, kus saab läbi vene keelega. Kui viimase iseseisvuse perioodi alguses oli suurem huvi Rootsi ja Soome omavalitsuste vastu, siis nüüd on sellel suunal tegevus mõneti vaibunud. Suuremat huvi tuntakse Valgevene ja Venemaa vastu.

Kasutatud kirjandus:

1. A. Tõnurist, Narva. J. Topmanni trükikoda Tallinnas, 1912. a. (190 lk)
2. A. Süvalepp, Narva ajalugu I, Taani ja orduaeg; Narva 1936. a. (340 lk)
3. Нарва. Культурно-исторический справочник. Нарвский Музей 2001. (243 lk)
4. Сергей Горохов, Городское самоуправление Нарвы: за десять лет перемен 1989–1999; Narva 2000 (104 lk)
5. Сергей Горохов, РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА ЖИТЕЛЕЙ г. НАРВА, июль-август 2003г. 05.09.2003г. MTÜ SPI-UURINGUD
6. David Vseiov, Nõukogudeaegne Narva. Elanikkonna kujunemine 1944–1970, Tartu 2001. a. (103 lk)
7. Narva linna eelarve 1921. a, Narva Linnavolikogu 2. august 1921. a.
8. Narva linna eelarve 1926. a, Narva Linnavolikogu 25. veebruar/2. märts 1926. a.

Kohaliku omavalitsuse õigusruumi taastamisest, arengust ning autonoomiast ja haldusreformist

Sulev Lääne, Vallo Olle, Kalle Jürgenson, Sulev Mäeltsemees

I Kohaliku omavalitsuse õigusruumi taastamine – aluste seadus

1980. aastate lõpust alates püüti asuda taastama oma demokraatlikku riiki koos toimiva kohaliku omavalitsuse süsteemiga. Kõigepealt asuti rakendama kuni 1940. aastani saadud õiguse valdkonna kogemusi, loomulikult vastavalt võimalustele seda demokraatliku maailma vahepealsete aastakümnete praktikaga täiendades. Tollane Ülemnõukogu võttis 8. augustil 1989. a vastu eriti olulise otsuse *haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s*^{1*}, millega pandi alus avaliku halduse taastamisele Eestis. Kaasaegse Eesti omavalitsussüsteemi praktilise taastamise lähtedokumendiks oli 10. novembril 1989. aastal vastu võetud *kohaliku omavalitsuse aluste seadus* (KOVAS).² Eelnevalt oli toimunud suhteliselt pikk seaduse eelnõu ettevalmistamine ja selle olulisust näitab eelnõu rahvaarutelule panemine.³ Täpsemalt käsitletakse seaduse eelnõu ettevalmistamist ja sellega seonduvat ka käesoleva kogumiku artiklis „*Kohaliku omavalitsuse taastamine*”.⁴

Toimunud muudatuste olulisuse esiletoomiseks on vajalikud mõningad viited KOVASis sätestatud. Kui senine nõukogude süsteem baseerus sisuliselt sellel, et kohalikud võimuorganid olid „ülevalt” tulnud otsustuste vormistamiseks, olgu need partei- või haldusorganite tehtud, siis nüüd oli aluseks rahva poolt valimistel väljendatud demokraatlik tahe ja enesekorralduse põhimõte. Seejuures lähtus otsustamine ja haldamine vastava haldusüksuse elanike huvidest ning selle territooriumi arengu iseärasustest ja kohalikest võimalustest. Nii oligi varasemaga võrreldes kohaliku omavalitsuse tegevuse põhimõtteliselt uus õiguslik alus KOVAS § 1 (kohaliku omavalitsuse mõiste), mille kohaselt kohalik omavalitsus on elanike poolt vahetult või vastavate organite kaudu Eesti NSV seaduste raames kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine ja korraldamine, lähtudes elanike huvidest ja vastava haldusterritooriumi arengu iseärasustest.

Samuti oli täiesti uus kohaliku omavalitsuse struktuur (KOVAS § 2). Kohalik omavalitsus teostub kahel tasandil. Esmatasandi moodustavad vallad (külanõukogud, edaspidi vallad), alevid ja linnad (rajoonilise alluvusega linnad, edaspidi linnad), teise tasandi maakonnad (rajoonid, edaspidi maakonnad) ja vabariiklikud linnad (vabariikliku alluvusega linnad, edaspidi vabariiklikud linnad), kusjuures viimaste kohaliku omavalitsuse organid realiseerivad ühtlasi ka esmatasandi kohaliku omavalitsuse organite funktsioone. Seaduses nähti sarnaselt kuni 1940. aastani kehtinud õiguskorrale ette, et esmatasandi kohalik omavalitsus tagab vastavalt valla- ja linnaseadustele elanike huvidest tulenevalt iseseisva majandustegevuse raames kohaliku tähtsusega küsimuste lahendamise. Teise tasandi kohalik omavalitsus tagab kooskõlas maakonna- ja linnaseadustega elanike huvidest ja riigi regionaalpoliitikast lähtuvalt vastaval haldusterritooriumil kõigi elualade tasakaalustatud arendamise, Eesti NSV seadusandluse elluviimise ja täitmise kontrolli.

Täiesti uus põhimõte oli see, et kohaliku omavalitsuse organid olid oma pädevuse piires sõltumatud. Väga oluline oli seega seadusega kohaliku omavalitsuse organite pädevuse piiritlemine, mille § 7 lg 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse organid oma pädevuse piires sõltumatud. Täiesti uus oli ka § 8 sätestatud esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu ainupädevus.

Kohaliku omavalitsuse teise tasandi võimalused mõjutada riigi institutsioonide tegevust, sh vastavate ametiisikute nimetamise osas, olid üsna suured. Nii sätestas seaduse § 12 („Maavanem ja vabariikliku linna linnapea ning maakonna ja vabariikliku linna valitsus”) lg 1, et maavanem ja linnapea on vastavalt maakonna- ja vabariikliku linna valitsuse juht, kes vastutab volikogu ees volikogu otsuste täitmise eest, organiseerib riikliku poliitika elluviimist ja seaduste täitmise kontrolli vastavas maakonnas või vabariik-

* Käesoleva peatüki viidete selgitused on lk 153.

likus linnas, vastutab selles osas Eesti NSV Ülemnõukogu ja valitsuse ees ning võib vabariigi valitsuse tööst nõuandva hääleõigusega osa võtta. Maavanem ja vabariikliku linna linnapea kooskõlastab Eesti NSV seadustega ettenähtud korras vabariiklike organite poolt maakonda või vabariiklikku linna määratavate juhtivate ametiisikute kandidatuurid. Keeldumine kooskõlastusest peab olema motiveeritud.

Esiialgu tekitas diskussiooni sama paragrahvi lõige 2, mille kohaselt maavanem ja vabariikliku linna linnapea kuulub kinnitamisele Eesti NSV Ülemnõukogu poolt hiljemalt ühe kuu jooksul pärast tema nimetamist vastava volikogu poolt. Tema kandidatuuri kinnitamata jätmise korral nimetab volikogu uue maavanema või vabariikliku linna linnapea kahe nädala jooksul, arvates Ülemnõukogu otsuse vastuvõtmisest. Tema kinnitamata jätmise korral lahendab küsimuse Ülemnõukogu. Nüüd võib eelnev tunduda ebademokraatlikuna. Kuid samas oli siis oht, et mitte kõik valimiste tulemused ei pruugi toetada omariikluse taastamist ja selleks loodud Eesti õiguskorra täitmist. Nii ka praktikas juhtus – näiteks asus peale valimisi Kohtla-Järve Linnavolikogu esitatud linnapea kandidaat seisukohale, et kui tekib vastuolu Eesti ja Nõukogude Liidu (NL) seaduste vahel, juhindub tema ja koos sellega kogu linn NLi seadustest. Tuginedes eeltoodud sättele Ülemnõukogu ei kinnitanud esitatud linnapead ametisse ning alles teisel katsel sai Kohtla-Järve endale uue, Eesti seadusi tunnustava, aluste seadusele tugineva linnapea.

Diskussioone tekitasid ka omavalitsusliitudega seonduvad sätted. 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 siiski kinnitust, kuna Eesti Linnade Liit (ELL) ja Eesti Maaomavalitsuste Liit (EMOL) said loodud just õigusliku järjepidevuse alusel ning nad asusid aktiivselt toetama omariikluse taastamist. Nendest said uue avaliku halduse mudeli aktiivsed ettevalmistajad ja realiseerijad. Just kohalike omavalitsuste liidud ELL, EMOL ja hiljem Eesti Valdu Asutav Liit (EVAL), olid selles protsessis väga olulise tähtsusega, osaledes ühtlasi nii mitmeski aspektis laiemalt Eesti sisepoliitikas ja samuti rahvusvahelistes arengutes.

Olulise tähtsusega oli ka seaduse rakendussäte, § 21 (kohaliku omavalitsuse loomise reglementeerimine) ja praktiline haldusreformi läbiviimine. Korralduslikult kujunes vastava protsessi õiguslikuks aluseks Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus „Omavalitsusliku haldussüsteemi loomisest”.⁵ Kuivõrd senised nõukogude seadused kaotasid selles osas kehtivuse, milles nad olid vastuolus KOVASiga, tuli tagada üleminekuperiood ja praktiline haldusprotsessi korraldamine. Selleks nähti ette, et teise tasandi kohaliku omavalitsuse üksus täidab esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuse funktsioone aluste seaduse § 21 lg-s 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 maakondlikule ja sealt esmatasandile ei kulgenud sugugi valutult. See oli ka üks põhjus, mis tingis edaspidi EMOL-i kõrvale EVAL-i loomise. Samas oli ka reformi taktikale mitmeid vastuseisjaid. Ühest küljest seonduv see detsentraliseerimise põhimõtte mittemõistmisega või siis kohati isegi sellega mittenõustumisega.

Kuigi 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 vaidlus pole lõppenud tänini. Ka tulevikus tuleb meil arvestada, et Euroopa üks olulisi 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 keskvalduse võimaliku omavoli vastu.

Kohaliku omavalitsuse aluste seadus ja koos sellega vastu võetud mitmed rakendusaktid, samuti Vabariigi Valitsuse õigusaktid ja hilisemad seadused, sh teiste reformide valdkonnas, löid õigusliku raamistiku, mis võimaldasid suhteliselt kiiresti Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi taastada. Väga oluline osa kogu selles protsessis oli kindlasti kohaliku omavalitsuse poliitikutel ja ametnikel. Üks oluline õiguslik alus oli siin Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus kohaliku omavalitsuse juhtivtöötajate staatuse kohta.⁶ Seadluses märgitakse, et kohaliku omavalitsuse juhtivtöötajate staatust täpsustatakse valla-, linna- ja maakonnaseadustes. Vastavate ametiisikute staatuse reguleerimiseks kuni nimetatud seaduste kehtestamiseni otsustas Presiidium kehtestada asjakohase ajutise staatuse ja täpsustada sellega seonduvaid kohaliku omavalitsuse organite mõningaid töökorralduse küsimusi. Kohaliku omavalitsuse taastamise protsessi nn staatuse omistamise temaatikat on käsitletud käesolevas kogumikus eraldi. Siiski on asjakohane märkida, et esimestena said Ülemnõukogu Presiidiumilt vastava ekspertkomisjoni ettepaneku alusel omavalitsusliku staatuse 1. oktoobril 1990 Muhu vald ja Kuressaare linn. Omavalitsuste suurt rolli Eesti riikluse taastamisel on tun-

nustanud mitmed poliitikud ja teadlased nii Eestis kui ka rahvusvaheliselt. Nüüd, kui kavandamisel on koos riigireformiga 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 ja omavalitsuse järjepidevusest ja traditsioonist. Millega oleksime me õppinud kohaliku omavalitsuse süsteemi taastamisel? Loodame, et riigi esindajad seda ka mõistavad, kuna kohalikud omavalitsused, nende liidud ja teadlased on selleks huvi ja valmisolekut juba ilmutanud.

Eriline koht kohaliku omavalitsuse õigusliku regulatsiooni sätestamises ning samas laiemalt õiguskultuuri arengus, kuulub kindlasti põhiseadusele.

II Põhiseaduse assambleest ja põhiseaduse kohaliku omavalitsuse sätete sünnist

Põhiseaduse Assamblee, (PA), sh selle VII toimkonna (kohalik omavalitsus) tegemisi on kirjeldatud möödunud aastate jooksul mitmeid kordi. Põhjalikumalt on teemat käsitlenud toimkonna esimees Kalle Jürgenson. Ta märgib: „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 toimkonnaski tihti jutuks. Kas see, mis koos 2017. aasta haldusreformiga koos toimub, vastab meie ootustele ja toetab neid lootusi, mida toona põhiseaduse paragrahve kirja pannes usuti omavalitsuslikku süsteemi kunagi jõudvat.”⁷ PA VII toimkonna protokollid on kättesaadavad Riigiarhiivist.⁸ Toimkonna tegemistest on ilmunud ka ülevaade põhiseaduse kümnendaks aastapäevaks ilmunud kogumikus „Põhiseaduse tulek”.⁹

PA moodustati vastavalt Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 20. augusti 1991. a otsusele *Eesti riiklikust iseseisvusest*.¹⁰ PA moodustus delegeerimise teel kokku kuuekümmneliikmelisena, 30 liiget Ülemnõukogust ja 30 Eesti Kongressist. Algne nimi „Põhiseaduslik Assamblee” muutus töö käigus peagi nimeks „Põhiseaduse Assamblee”, mis täpsemalt ja korrektsemalt kirjeldas moodustatud kogu olemust. 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 tematoimkonnad 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). Igale toimkonnale kinnitati ka nõustavad eksperdid, kes antud toimkonna puhul olid kohalike omavalitsuste temaatika head asjatundjad Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne ja Andrus Ristkok.

Elu kohalikul tasandil reguleeris KOVAS. Tegu oli n-ö raamseadusega, mis reguleeris üleminekupeerioidi kuni valdkonnas täpsema ja põhjalikuma õigusruumi kehtestamiseni. Sellises õiguslikus kirjuses ja kiiresti muutuvas tegelikus elus kujunes aga nii, et kohalikku elu sätestati paljuski n-ö jooksvalt, uute vastu võetavate seaduste, seadluste, Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumide jt institutsioonide määruste ja maavalitsuste korralduste abil. Loomulikult oli väga oluline roll kohalike omavalitsuste endi õigusloomel, alates arengukavade ja põhimääruste kehtestamisest. Kohalik omavalitsus toimis just paljuski KOVASi järgi elades ning nii said oma karastuse ka nn esimese ringi omavalitsuste juhid. Just see seadus ja nimetatud dokumentide koostamine andsid tõuke omavalitsusliku mõtlemise arengule ning aitasid sõnastada sõlmprobleemid, mis vajasisid lahendamist omavalitsusliku süsteemi taas käivitamisel. Kalle Jürgenson märgib: „Suures osas nendele teadmiste-kogemustele tuginedes sõnastati sõlmprobleemid nii uue põhiseaduse koostamisel kui ka sellele järgnenud uue, kohalikkude omavalitsust reguleeriva seaduse koostamisel.”¹¹

Põhiseaduse alustekstidena esitati PA-le kokku viis eelnõu:

1. Jüri Raidla ja tema meeskonna koostatud eelnõu;
2. Jüri Adamsi ja tema meeskonna koostatud eelnõu;
3. Kalle Kulboki koostatud eelnõu;
4. Eesti Vabariigi 1938. a põhiseaduse terviktekst;
5. Ando Lepsi koostatud eelnõu.

Arvestatavate tekstidena tulid kõne alla vaid kaks esimest. Kogumikus Põhiseaduse tulek¹² toodud statistika näitab, et kohaliku omavalitsuste peatükiga tegelenud komisjonis olid enim kõneainet andnud järgmised teemad:

1. Omavalitsuste staatus, suhted riigivõimuga, sh vaidlused omavalitsusüksuste fikseerimise ning ühe- ja mitmetasandilisuse üle;
2. Omavalitsusorganid ning passiivne ja aktiivne valimisõigus.

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

Siinjuures võib jällegi leida nii mõndagi kasulikku meie oma ajaloolisest kogemusest, kuna diskussioon omavalitsuse olemusest, kohast ühiskonnas, korraldusest jne on aastaid olnud üks olulisi valdkondi nii Eestis kui ka mujal maailmas. Teemaga haakub näiteks eelnevalt toodud ja jätkuvalt aktuaalne nn omavalitsustasandite küsimus, sealhulgas seonduvalt maakonna staatusega. Eelnevale viitab ka oma 1991. aastal PA-le saadetud seisukohtades Assamblee ekspert Sulev Lääne.¹³

Tasandite teema leidis lahenduse PA redaktsioonitoimkonnas (esimees Liia Hänni), kus kiideti heaks PA eksperdi Sulev Lääne ettepanek. Nii sätestab põhiseaduse § 155: „*Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad. Muid kohaliku omavalitsuse üksusi võib moodustada seaduses sätestatud alustel ja korras.*”¹⁴

Kalle Jürgenson märgib, et just tasandite arvu küsimus ja maavalitsuste tulevik olid teemad, mis rändasid põhiseaduse valmimise järel kaasa VII Riigikogu tegemistesse ja jätsid jälje aruteludele, mis toimusid seoses Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega (KOKS).¹⁵ Sellest mõne sõnaga allpool.

Üldiselt on näha, et omavalitsuste roll põhiseaduslikus regulatsioonis on kasvanud nii kvalitatiivselt kui ka kvantitatiivselt. Eelnevat ja ka 1985. aastal heaks kiidetud Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat¹⁶ arvestati uue Eesti põhiseaduse eelnõu koostamisel ning edasi juba ka valdkonna õigusloomes. Vastavaid arenguid kajastab samuti Assamblee eksperdi Sulev Lääne 1991. aastal PA-le saadetud seisukoht: „*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 alla kirjutatud riigi kohustused, mille järgi see 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 võimalised täpsemalt formuleerima kohaliku omavalitsuse kohta ja struktuure Eesti ühiskonnas ning seetõttu tuleb leppida variandiga, mis jätab võimalikult laia arenguruumi nii praktiliseks tegevuseks kui ka vastavate ühiskondlike suhete reguleerimiseks seadusandluse kaudu edaspidi, mida lubab ka nimetatud harta § 2. Samas võiks põhiseaduse eelnõu § 117 käsitlemisel kõrvutada antud redaktsiooni harta § 1 lg 1.”*¹⁷

Eelnevaga haakub ka Vabariigi Valitsuse poolt moodustatud Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise eksperiti kommisjoni lõpparuande kohaliku omavalitsuse osa: „*Nagu Põhiseaduse Assamblee, nii ka komisjon ei saavutanud vaatamata pikale vaidlusele üksmeelt küsimuses, kas Eesti kohaliku omavalitsuse staatus on määratud riigikesksest või kogukondlikust kohaliku omavalitsuse teooriast lähtuvalt. Põhiseaduse tekst kujutab enesest kompromissi. Paragrahv 154 lõige 1 viitab lähtumisele kogukondlikust ja lõige 2 riiklikust teooriast, samas võib paragrahvi teksti mõista ka selliselt, et just lõige 1 määrab riigikesksuse, lubades kohaliku omavalitsuse üksusel tegutseda seaduste alusel iseseisvalt ning lõige 2 kogukonnakesksuse, andes garantii riigi vastu. Omavalitsusteooria eelistust ei määra ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, millega Eesti on ühinenud. Harta regulatsioon on samavõrra lahtine, kui Eesti põhiseaduse regulatsioon. Võib arvata, et harta eesmärk on*

*kohaliku omavalitsuse võimuvolitusi suurendada: harta preambula rõhutab kohaliku omavalitsuse rolli demokraatliku juhtimise tagajana ning omavalitsusele ulatusliku autonoomia andmise vajadust, kuid kogukondliku omavalitsusteooria selgeid tunnuseid ei esitata harta preambulas ega sisus.*¹⁸

Valitsuse ekspertis komisjonile esitas põhjaliku Eesti põhiseaduse kohaliku omavalitsuse analüüsi Saksa õigusteadlane professor Rolf Stober, kes muuhulgas märkis: „Eesti põhiseaduse XIV peatükk on pühendatud kohalikule omavalitsusele. Seaduse ülesehituselt erineb Eesti põhiseadus Saksa põhiseadusest, mis mainib kohalikku omavalitsust üksnes põhiseaduse art. 28 peatükis „Liit ja liidumaad”. Eraldi väljatoomine põhiseaduses näitab erilist väärtustamist, mida Eesti parlament kohalikule omavalitsusele osaks laseb saada.”¹⁹ Eesti põhiseaduse kohaliku omavalitsuse tugevaid seoseid hartaga on märkinud ka teised välisekspertid.

Kokkuvõttes on Eesti põhiseaduse kohaliku omavalitsuse regulatsioon garantiide osas vägagi põhjalik, samas aga tuleviku arengute osa avatud. Eelnevale on viidanud näiteks valdkonna asjatundjad Soomest professor Aimo Rynänen ja Siseministeriumi omavalitsuste osakonna peadirektor Juhani Nummela. Autorid märkisid, et Eesti, siirdudes diktatuurist demokraatiasse, on soovinud luua ühiskonna üleminekuks kindlustunde tugeva omavalitsuse näol ning koos sellega andnud ka vastavad põhiseaduslikud garantiid. Autorid nimetavad Eesti põhiseaduses toodud kohaliku omavalitsuse garantiisid isegi Harta põhimõtete näidismudeliks.²⁰

III Riigikogu, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja omavalitsuse õiguslik regulatsioon

Lisaks aruteludele põhiseaduse eelnõu teksti koostamisel, tõusetus pidevalt küsimus võimalikest omavalitsusliku süsteemi arengutest tulevikus. Neid arutlusi oli nii PA komisjonis kui ka väljaspool komisjoni. Läbivaks olid kaks märksõna: haldusreform ja omavalitsuste (rahaline) sõltumatus.

Esimesel juhul peeti silmas reformi, mis muudaks haldusjaotuse tegeliku uue eluga enam kooskõlas olevaks ning tagaks ka omavalitsustele sisulise suutlikkuse ja halduskvaliteedi tõusu. Oli juttu ka omavalitsuste suurusest, kuid see ei olnud haldusreformist kõneledes peamine. Peamine oli omavalitsuste areng ja nende rahalise sõltumatuse saavutamine.

Õiguslikus plaanis andis omavalitsuste sõltumatusele kindla aluse põhiseaduse XIV peatükis ja eriti selle esimeses paragrahvis, st §-s 154 sätestatu: „Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.”

Uue põhiseaduse alusel saidki VII Riigikogus KOKS-i koostamisel põhilisteks teemadeks maakondlik haldamine kui riigihalduse kohapealne n-ö käepikendus, kohaliku eelarve kujunemine ja kohalik maksupoliitika. Maakonnad pidid muutuma riigi esindusteks maakondades ja kogu haldust oli plaanis suunata nende kaudu. Selline oli n-ö territoriaalse juhtimise juurutamise plaan nii põhiseadust kui ka uut KOKS-i koostades. Tegelikult kujunes aga teistsuguseks. Umbes kümme aastat selles osas erilisi arenguid ei olnud, kuid IX Riigikogu ajal, aastatuhande vahetusel, hakkas enamik ministere ja ametkondi looma maakondlikust haldamisest erinevaid halduspiirkondi ja asusid looma endale vastavates piirkondades ka kohalike juhtimisstruktuure. Ootustele vaatamata loobuti sisuliselt maakondlikust haldamisest ja tänaseks ongi välja kujunenud halduskorraldus, kus maakondadel algse, n-ö riigi käepikendusena halduskorralduse mõttes arvestatav roll puudub.

Eelarvetega on olnud veelgi keerulisem. Põhiseaduse järgi said omavalitsused õiguse (§ 157) seaduse alusel kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. KOKS-iga koos sätestati kohalike maksude seaduses²¹ kohalike maksudena järgmised maksud:

- isikumaks, [kehtetu, jõust. 01.07.2002]
- kohalik tulumaks, [kehtetu, jõust. 01.01.2002]
- müügitaks, [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. Seda selleks, et jõuda juba PA-s ideeks olnud omavalitsuste rahalise sõltumatuseni, mis aitaks omavalitsustel vastavalt põhiseaduse § 154 lõikele 1 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 teistele Põhjamaadele) oleks kohalike omavalitsuste kulude osatähtsus valitsemissektori kogukuludes vähemalt 40% või enamgi. Meil küünib vastav protsent nappi 25-ni. Valdavad rahavood liiguvad omavalitsustesse vastavalt keskvõimu otsustele. Sellises olukorras ei saa tegelikult ka praeguse haldusreformi tulemusel, kus omavalitsuste eelarvete kujunemist sisuliselt ei muudeta, kõneleda iseseisvatest omavalitsuste eelarvetest, mis sõltumatult kujunevatena looksid eeldused kohaliku poliitika ja majandamise kujunemiseks.

Professor Elvi Ulst kirjutas 2000. aastal: „*Saavutamaks paremat tasakaalu kohaliku omavalitsuse maksuautonoomia ja tulude ühtlustamise vahel erineva maksevõimega jurisdiktsioonides ning motiveerimaks tulude genereerimist kohalikul tasandil, tuleks kehtestada kohalik üksikisiku tulumaks, ja anda seega kohalikule omavalitsusele võimalus etteantud miinimum- ja maksimummäära piires tulumaksumäär ise kehtestada.*”²²

Just sarnast võimalust peeti silmas, kui 1993. aastal koostati KOKS-i ja kohalike maksude seadust.

Kohaliku omavalitsuse valdkonna õigusruumi areng oli ka edaspidi üks olulisemaid teemasid. Lisaks Eesti kogemuse analüüsile 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 KOVAS mõeldud eelkõige nn raamseaduseks ja selles viidati korduvalt, et täpsem regulatsioon antakse analoogselt 1930. aastate lõpu maakonna-, valla- ja linnaseadusega. Ajaloolise tõe huvides tuleb siiski märkida, et Justiitsministeeriumis vastavate õigusaktide eelnõud ikkagi 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. detsembril 2003 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 Pöör. Sulev Lääne märkis oma ettekandes KOKS-i muudatuste või uue seaduse ettevalmistamisega seoses 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.*”²³

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 bürookraatlikuks osutus ja kulud suured. 2. Ettevõtlike 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. Keskvalitsus 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 potentsiaalset erakondlikku rakukest. Kohalikud omavalitsused ei saa olla ühegi erakonna struktuuriüksused.”²⁴

Oluline on märkida, et siiski on püütud ka uut omavalitsuse seadust koostada ja tuntuim nendest on 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 menetlust toetas aktiivselt Justiitsministeerium. Seaduse realiseerimine aga oli väga keerukas, arvestades seda, et Paldiski oli endine NL/Venemaa sõjaväebaas, ning selles osas tuleb avaldada suurt tunnustust Keila linnapea Andres Pärtille ja algselt Keila linna osana toimunud Paldiski linnaosa halduskogu juhile Anne

Taklajale. Edasine õigusloome omavalitsuste valdkonnas, sh Paldiski linna taastamine, väärriks aga omaette põhjalikku analüüsi ja kirjutisi. Arusaadavalt olid teiste reformide (omandi-, maa-, põllumajandus- jm reformide) alusdokumendid samuti omavalitsuste tegevuse korraldamisel väga olulised, kuna just omavalitsustele jäi suur osa nende realiseerimisel.

Omavalitsustega seotud õigusruumi areng osutus aga ka peale uue põhiseaduse rahvahääletusel vastuvõtmist keerukamaks, kui algselt kavandatud.

Omavalitsuse põhiseaduslike aspekte on põhjalikult analüüsinud Eerik-Juhan Truuväli, Ülle Madise, Allar Jõks, Tõnu Anton, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Kalle Merusk, Vallo Olle, Kalle Jürgenson, 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. Põhiseaduse kohaliku omavalitsusega seonduv analüüs sisaldub ka põhiseaduse kommentaarides.²⁵

IV Kohaliku omavalitsuse õigus ja selle edasised arengud

Oluline on märkida, et põhiseaduse § 154 on seotud samuti hartaga. Harta artikli 6 esimene lõige sisaldub põhiseaduse § 154 esimeses lõikes, mis ütleb: „Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.”²⁶

Kohaliku omavalitsuse iseseisvuse ehk enesekorraldusõiguse puhul on tegu otsustus- ja valikudiskretsiooniga kohaliku elu küsimustes. Enesekorraldusõiguse realiseerimiseks rakendab kohaliku omavalitsuse üksus võimuinstrumendina näiteks organisatsioonilist võimu, mis hõlmab õigust oma sisemised struktuurid ise kindlaks määrata, samuti hõlmab see ka personali- ja koostöövõimu.²⁷ Samast põhiseaduse sätetest tuleneb ka kohalike omavalitsuste õigus piisavatele rahalisele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele, mille eesmärk on tagada kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine ja korraldamine. Eelnevaga seonduv ka põhiseaduse § 160, mis ütleb, et kohalike omavalitsuste korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus. Selleks seaduseks on eelkõige KOKS. Tulenevalt põhiseaduse § 154 lõikes 1 sätestatud kohalike omavalitsuste õigusest otsustada kõiki kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt, peab kohalikel omavalitsustel olema võimalik kehtestada organisatsiooniline struktuur, mis kindlustab dünaamiliselt arenevate ja kohalikke iseärasusi arvestavate funktsioonide täitmise.²⁸

Samas ei saanud me olla kindlad omavalitsuste rahalise sõltumatuse osas. Põhiseaduses on küll sätestatud omavalitsuste iseseisev eelarve (§ 157) koos samas paragrahvis sätestatud õigusega seaduse alusel kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi, kuid omavalitsuste eelarve konkreetne kujunemine, rääkimata kohaliku maksupoliitika kujundamisest, ja ka maavalitsuste staatus (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 määrab kindlaks kohaliku omavalitsuse ülesanded ja korralduse ning omavalitsusüksuste suhted omavahel ja riigorganitega, sh põhimääruste kohustuse. Täpsemalt kehtestatakse organite tööjaotus, ülesanded ja vastavad haldusstruktuurid valla või linna põhimääruses. Selles sätestatakse konkreetse valla või linna omavalitsusorganite, nende komisjonide ning valla või linna ametiasutuste moodustamise kord, õigused, kohustused ja töökord. Põhimäärused võivad seetõttu olla üsna erinevad, sõltudes seejuures valla või linna suurusest, sisestruktuuride keerukusest jne. Sisemise tööjaotuse ja ülesannete piiritlemine olemuselt kohalikuks või riiklikuks ei ole oluline vaid ülesande rahastamise seisukohalt, vaid ka kohaliku omavalitsuse organite pädevuse, riikliku järelevalve objekti, vahendite ja ulatuste ning vaidluste lahendamise seonduvalt. Kohaliku ja riigielu küsimuse eristamine on komplitseeritud eelkõige siis, kui õiguskorras puudub vastav õigusnorm. Piirjuhtumite korral tuleks arvestada, millise avaliku võimu eri tasandi institutsiooni pädevus on vastava küsimusega enam seotud ehk asjaomasem. Avaliku ülesande kuuluvuse küsimuse lahendamine on suhteliselt lihtne juhul, kui põhiseaduse või seadusega on ülesanne ühemõtteliselt ja konkreetselt kohaliku omavalitsuse või riigi ülesandena määratletud. Kohaliku omavalitsuse universaalpädevusele kohaliku elu küsimustes (PS § 154 lg 1) vastab Riigikogu universaalpädevus riigielu küsimustes (PS § 65 p 16).²⁹

Eesti kohaliku omavalitsuse tulud sõltuvad suuresti riigi tuludest ja koos sellega on paljuski riigi institutsioonide otsustada vastavate rahaliste allikate jaotamine. 2017. aasta Riigikontrolli raporti kohaselt oli 17% omavalitsuste tuludest sellised, mille suurust on omavalitsusel võimalik mingilgi määral ise mõjutada. 83% tuludest on riigi otsustada.³⁰ Kohalikul omavalitsusel on enda tulude suurenemiseks võimalus

kehtestada makse, mis tuleneb kohalike maksude seadusest.³¹ Sisuliselt on aga need võimalused minimaalsed ja kokku on kohalike maksude osakaal valla-linna tuludest alla 1 %. Kohalike elanike valmisolek maksta kohalikke makse kohaliku omavalitsuse teostamiseks ja kohalike teenuste osutamiseks on oluline kohaliku omavalitsuse institutsiooni toimivuse näitaja. „Mida väiksem osa kohaliku omavalitsuse üksuse rahalistest vahenditest tuleb kohalikest maksudest, seda väiksem on tõenäoliselt elanike valmisolek teostada kohalikku omavalitsust”.³² Seega kõige rohkem on erinevaid haldusstruktuure võimekamatel omavalitsustel, mille maksutulud võimaldavad pakkuda elanikele rohkem erinevate struktuuriüksuste kaudu teenuseid ja võimekamat valla-linna juhtimist. Igal aastal toimuvad üleriigiliste omavalitsusliitude koostöökogu ja Vabariigi Valitsuse delegatsioonide läbirääkimised, kus püütakse leida võimalikke kompromisse. Siiski on olukorrast väljapääsu leidmine keerukas. Sellele viitab ka Riigikontrolli audit. Näiteks märgitakse selles muuhulgas: „Eeldusel, et pärast haldusreformi rahastatakse omavalitsusi sarnaselt praegusega, jääb lõhe omavalitsuste rahaliste võimaluste vahel endiselt suureks ka uutes omavalitsustes. Näiteks oleks omavalitsuste investeerimisvõimekus keskmisest suurema põhituluga omavalitsustel ca kolm korda suurem.”³³

Kohaliku omavalitsusega seotud õigusruum on aastatega teinud läbi suhteliselt kiire arengu. Näiteks on selle ajaga jõutud vastu võtta kaks avaliku teenistuse seadust³⁴, korduvalt on muudetud planeerimise ja ehitustegevusega seotud õigusakte jne. Samas on oluliseks teemaks jäänud omavalitsuste tegevuse sisenemine detsentraliseerimine, mis muutus veelgi aktuaalsemaks seoses 2017. a toimunud haldusreformiga.

Teadaolevalt sätestab KOKS 8. peatükk eraldi osavalla ja linnaosa moodustamine ning nende töökorralduse. Seaduse § 56 lg 1 sätestab, et osavald või linnaosa on valla või linna maa-alal ja koosseisus volikogu kinnitatud osavalla või linnaosa põhimääruse alusel tegutsev üksus, mille eesmärk on kohaliku initsiatiivi ja identiteedi hoidmine, kohaliku omavalitsuse üksuse elanike kaasamine kohaliku elu küsimuste otsustamisse ning piirkondlike huvide esindamine valla või linna ülesannete täitmisel. Sama paragrahvi viienda lõike kohaselt on osavalla- või linnaosakogu pädevuses omavalitsuse esindamine ning otsuste langetamine osavalla või linnaosa territooriumi puudutavates küsimustes talle seadusega, valla või linna põhimäärusega, osavalla või linnaosa põhimäärusega või volikogu otsusega antud valdkondades ja pädevuste piires. Osavalla või linnaosa moodustamise võivad algtada: 1) üks neljandik volikogu liikmetest; 2) taotluse korras vähemalt üks protsent hääleõiguslikest valla- või linnaelanikest, kuid mitte vähem kui viis hääleõiguslikku valla- või linnaelanikku; 3) valla- või linnavalitsus. Osavalla või linnaosa võib moodustada kohaliku omavalitsuse üksuste haldus-territoriaalse korralduse muutmisel, kui see on ühinemislepinguga kokku lepitud. Ühinemislepinguga moodustatud osavald või linnaosa alustab tegevust kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tulemuste jõustumise päevast. Praktikaks on linnaosad efektiivselt toiminud üle 25 aasta pealinnas Tallinnas (kokku 8). Uued osavallad moodustati haldusreformi järgselt Eesti suurematel saartel – Saaremaal ja Hiiu maal.

Eestis kehtib põhimõtteliselt ühtne avaliku teenistuse süsteem nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse ametnikele. Vastav õiguslik regulatsioon on valdavalt toodud avaliku teenistuse seaduses (ATS) ning osaliselt ka KOKS-is.

Avaliku teenistuse aluspõhimõteteks Eestis on:

- 1) eluaegsuse põhimõte e. teenistus- ja usaldussuhte tähtsajatus;
- 2) poliitilise neutraalsuse printsiip;
- 3) lojaalsuse e. usaldussuhte printsiip;
- 4) võrdse kohtlemise e. vaba ja võrdse juurdepääsu põhimõte.

Ametiasutuses töötavad isikud jagunevad ametnikeks ja töölepingu alusel ametiasutuses töötavateks isikuteks ehk töötajateks. Neid mõisteid ei defineerita ATS-is positsiooni kaudu karjäärisüsteemis, vaid ülesannete kaudu. Ametnik on isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes, st kes on ATS § 21 tähenduses ametikohale nimetatud. Ametnik nimetatakse ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu (ATS § 7 lg 2). Seega on ametniku mõiste seotud avaliku võimu teostamisega.

ATS sätestab avaliku teenistuse korralduse ja ametniku õigusliku seisundi (§ 1). Seadust kohaldatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnikele ning antud seaduses sätestatud juhtudel riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajatele (§ 2 lg 1). ATS-i reguleerimisalast (v.a juhud, mil see sätestab teisiti) on välja jäetud mh kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmed, valla- ja linnavalitsuse liikmed ning osavalla- ja linnaosavanemad (§ 2 lg 3 p-d 9-11). Seda põhjendati sellega, et tegu on isikutega, kes täidavad poliitilise iseloomuga ülesandeid. ATS-i eesmärk on aga reguleerida neutraalsete ning avalikku võimu teostavate isikute e. ametnike teenistussuhet.

Töötaja võetakse ametiasutuses töökohale, millel ei teostata avalikku võimu, vaid tehakse üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd (ATS § 7 lg 4) (raamatupidamine, personali- ja asjaajamistöö, hanke-spetsialistide, haldustöötajate ja infotehnoloogide tegevus jms) (ATS § 7 lg 5). Avalikku võimu teostavaks ei loeta mh ka isikut, kes täidab volikogu esimehe, aseesimehe, fraktsiooni, vallavanema, linnaapea või valla- või linnavalitsuse liikme juures abistavaid või nõustavaid ülesandeid kuni nimetatud isiku volituste või fraktsiooni tegevuse lõppemiseni. Selline abistavaid või nõustavaid ülesandeid täitev isik teeb tööd tähtajalise töölepingu alusel (ATS § 7 lg 6).

Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutusteks on: valla- ja linnavolikogu kantselei; 2) valla- ja linnakantselei; 3) valla- ja linnavalitsus asutusena koos struktuuriüksustega; 4) osavalla- ja linnaosavalitsus asutusena; 5) valla- ja linnavalitsuse amet; 6) valla või linna ühisamet (ATS § 6 lg 2).

Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu kehtestab valla- või linnavolikogu, kes võib enda kehtestatud palgafondi piires delegerida muudatuste tegemise teenistuskohdade koosseisus ka valla- või linnavalitsusele.

Avaliku teenistuse arendamist juhib Rahandusministeerium.

ATS sätestab järgmised ametnikule esitatavad üld- ehk miinimumnõuded:

- vähemalt keskhariduse olemasolu;
- täielik teovõime;
- valdab eesti keelt seaduses sätestatud ulatuses;
- Eesti kodanik või piiratud juhtudel EL kodanik.

PS § 30 lg 1 kohaselt täidetakse ametikohad riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega. Kooskõlas seadusega võib neid ametikohti erandkorras täita ka välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikutega.

Avaliku teenistuse eriseaduseks on KOKS. Selles sätestatakse volikogu poolt valitud ja ametisse nimetatud isikute sotsiaalsed garantiid, ametniku asendamise erisused kohaliku omavalitsuse ametiasutuses, ametnike ja töötajate sotsiaalsed garantiid seoses haldusterritoriaalse korralduse muutmisest tuleneva ameti- või töökoha koondamisega ning nõuded valla- ja linnasekretärile ja tema ülesanded. Väga oluline on avaliku teenistuse ja laiemalt avaliku võimu eetilise alus. Lühidalt võtab selle kokku Tallinna raekoja uksele aastal 1651 kirjutatud väga päevakajaline mõttetera, mis praegugi lugejat ootab: „*Raehärra, kes sa ka ei oleks, astudes raekotta ametitalitusele, heida ära selle ukse ees kõik eraelu ärritused: viha, ülekohtus, vaen, sõprus, meelitused; ühiskonnale alista oma isik ja mure, sest nii kui sina oled teistele, õiglane või ebaõiglane, nõnda esined sina ka Jumala kohtu ees*”.³⁵

Põhiseaduse garantiid on praktikas toimivad ka mitmete Riigikohtu lahendite kaudu. Näiteks on seonduvalt eelnevaga tuntud Riigikohtu üldkogu kohtuotsus 16. märtsist 2010, mis puudutab Tallinna Linnavolikogu taotlust tunnistada kehtetuks riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse mitmed sätted.³⁶ Kohus otsustas (resolutsioon): „Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigust loovate aktide andmata jätmise, 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 riigieelarvest.”

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 toiminguga juures oleks mees, miks me seda kõike teeme, miks on vaja näiteks haldusmenetluse seadust (HMS)³⁷ ja head halduse tava või miks ühiskonnas avalik võim üldse loodud on. Paljuskki annab siin lisaks õigusnormidele ja Riigikohtu asjakohastele lahenditele väga kontsentreeritud kujul vastuse jällegi põhiseadus, konkreetsemalt selle § 14 (kus tuleb esile kohaliku omavalitsuse eriline roll meie ühiskonnas, sest loendis ollakse koos traditsiooniliste võimu kolmikjaotuse osapooltega): „Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus”.

Eestis on vaatamata põhiseaduse ja kehtiva õiguskorra üldisele heale vastavusele harta põhimõtetele siiski kohaliku omavalitsuse valdkonnas mitmeid olulisi probleeme. Kõige suuremad küsimused seonduvad harta artikkel 9 realiseerimisega ja tervikuna fiskaalautonoomia põhimõtte täitmisega, sh kohalike

maksude osas. Samuti on jätkuvalt suureks probleemiks regionaalhalduse ja -arengu teema ning koos sellega riigi kõigi osade tasakaalustatud arengu tagamine.

Samas on praegu aeg uue kohaliku omavalitsuse seaduse eelnõu koostamiseks küps, kuid seejuures tuleks arvestada mitmete eeldustega, sealhulgas nendega, mis eespool toodud. Täna saame kindlad olla, et kõigele vaatamata on põhiseadus töötanud hästi. Kõiges ei ole PA-s jutuks olnud ootused omavalitsuste puhul realiseerunud. Samas on kindel, et kehtiva põhiseaduse järgi on võimalik meil arendada igati tugevat ja jätkusuutlikku omavalitsemist. Kuidas seejuures lahendatakse konkreetset probleemi ja kas selleni jõutakse käimasoleva haldus- ja (riigi)reformi käigus, on omaette teema. Millal muutuvad meie kohalikud eelarved sellisteks, et tagatud oleks põhiseadusega omavalitsustele pandud õigus vastavalt seadusele iseseisvalt otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi, ei saa praegu vastata. Kõik eeldused selleks on kehtiva põhiseadusega olemas.

V Kohaliku omavalitsuse autonoomia

Kohaliku omavalitsuse autonoomia on üks valdkonna olulisemaid teemasid. Küsimust on põhjalikult uurinud Vallo Olle, kes on avaldanud selle kohta mitmeid kirjutisi, näiteks artiklis „Kohalik omavalitsus: autonoomiast, ülesannetest, haldusreformist”.³⁸

Autonoomia (kr k *autonomia* (*autos* ise + *nomos* seadus) mõiste on mitmetähenduslik,³⁹ millest tuleneb ka selle nähtuse mõõtmiseks rakendatavate meetodite paljusus erinevates teooriates.⁴⁰ Suhteliselt laialt on nt levinud autonoomia ja omavalitsuse sünonüümne mõistekasutus⁴¹, mis pole küll täpne. Üldistavalt saab väita, et autonoomia võib seonduda territooriumiga (territoriaalne autonoomia) või olla eksterritoriaalse iseloomuga (nt vähemusrahvuste kultuuriautonoomia). Kohaliku autonoomia tähendus seisneb mh selles, et kohalikud õigusloomeorganid võivad ja peavad silmas pidama lokaalseid iseärasusi, mis riiklikule seadusandjale pole kas teada või mida ta käsitleda ei taha või ei saa.⁴²

Kitsamas mõttes käsitletakse riigi- ja haldusõiguslikus kirjanduses autonoomiana üksnes organisatsiooniliselt iseseisvate võimukandjate seadusandlikul volitusel rajanevat õigust objektiivse õiguse loomiseks määruste vormis e. määrusandlikku võimu. Viimane on kahtlemata omavalitsusekandja tähtis tegevus- ja kujundusvahend tema ülesannete ainuvastutaval täitmisel, omavalitsuse oluline element.⁴³

Eestis on Riigikohus 1993. a kahel korral (seoses Narva ja Sillamäe tollaste linnavõimude tegevusega) välistanud rahvuslik-territoriaalse autonoomia põhjendusega, et PS-s ei ole sellist autonoomiat ette nähtud ja seega on rahvuslik-territoriaalne autonoomia vastuolus PS-i mõttega.⁴⁴

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-s sätestatud piiranguid arvestades ka reeglid kohaliku omavalitsuse üksuste toimimisele. Kohaliku omavalitsuse üksused eksisteerivad küll avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides⁴⁵, kuid nad ei ole PS-i kohaselt mõeldud olema „riigid riigis”, kellel on võimalik ise kehtestada oma võimuorganite moodustamise aluseid. See läheks vastuollu unitaarriigi põhimõttega.⁴⁶ Nii nt tähendaks immuniteedimeetluse kohalduvuse laiendamine linnapeadele ja vallavanematele sisuliselt riigi kõrvale sellest 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.⁴⁷

Kohaliku omavalitsuse autonoomia all tuleks mõista selle põhiseadusliku institutsiooni enesekorraldusõigust, mis põhiseadusliku garantii tuumikelemendina (PS § 154 lg 1 („iseseisvalt”)); harta art 4 lg 2 koostoimes art 3 lg-ga 1^a) on riigiõiguslikult tagatud. Autonoomiata muutuks kohaliku omavalitsuse, sh selle oma, valimiste kaudu teostuv legitimeerimisüsteem⁴⁸, sisutühjaks. Riigikohtu üldkogu on sedastanud: „Oma küsimuste iseseisev otsustamine tähendab omavalitsuse autonoomiat, mis on EKOH aluspõhimõte. Kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõte eksisteerib avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides.^b Kohaliku autonoomia põhimõte on PS kohaselt üheks

a Harta 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”.

b H. Schneider ja A. Almann rõhutavad, et KOVü-i saab pidada autonoomseks vaid tingimusel, kui nad on riiklikust keskhaldusest detsentraliseeritud. – H. Schneider, A. Almann. Mida kujutab endast kohalik omavalitsus? H. Schneider. Taasiseseisvunud Eesti riigi- ja õigusteooria probleeme. Uurimistööde kogumik. Tallinn: EBS Print, 2005, lk 204.

demokraatia aluspõhimõtteks. Riigikohus on ka öelnud, et kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine tähendab, et kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvoimust ning seada esikohale kohalikud huvid. Riigi ja kohaliku huvi konflikti korral peab säilima volikogu liikme võimalus otsustada sõltumatult kohalikke küsimusi oma kogukonna huvides.⁴⁹ Kohaliku omavalitsuse autonoomia tagamisele on suunatud ka nt PS § 2 lg-s 2 sisalduv nõue, mille kohaselt Eesti riigi territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus.⁵⁰

Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust võib nimetada ka tema iseseisvuseks (oma vastutuseks). Enesekorraldusõigus, s.o kohaliku omavalitsuse otsustus- ja valikudiskretsioon (kaalutusõigus) kohaliku elu küsimustes. Enesekorraldusõigus annab kohaliku omavalitsuse üksusele õiguse vabalt, st 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. Enesekorraldusõigus (iseseisvus) on kohaliku omavalitsuse üksuse 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 rutiinseid⁵¹ (PS § 154 lg 1: [...] „otsustada ja korraldada” [...]).

Kaalutusõigus ehk diskretsioon on haldusorganile (põhi)seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel (HMS § 4 lg 1). Otsustusdiskretsioonist kõneleme siis, kui haldusorganile on antud võimalus otsustada, kas ta tahab rakendada seadusega ettenähtud õiguslikku tagajärge või mitte. Valikudiskretsiooniga 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 põhjendatud.⁵² Mida ulatuslikum on kaalumiseruum ja mida keerukam on õiguslik ja faktiline olukord, seda põhjalikum peab olema põhistus.⁵³ Põhjendused võimaldavad haldusakti adressaadil mõista akti sisu.

Kaalutusõiguse teostamine on enamasti kaheastmeline protsess (esmalt 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 (kohaliku omavalitsuse) ülesanne kaalumissituatsioonis on erinevate huvide võrdlemine, neist kaalukamate väljaselgitamine ja ka kaalukate huvide tasakaalustamine. Kaalutlemisel arvestavad asjaolud peavad kajastuma antava haldusakti põhjendustes.⁵⁴

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.⁵⁵

Kaalutusõiguse teostamise õiguspärasust on võimalik kontrollida vaidemenetluse ja halduskohtumenetluse korras. Kaalutusotsuste kohtulik kontroll on piiratud tulenevalt keelust hinnata halduse kaalutusotsuste otstarbekust ja teostada kaalutusõigust haldusorgani eest.⁵⁶

Kohaliku omavalitsuse üksus saab oma enesekorraldusõigust (iseseisvust) realiseerida teatud võimuinstrumentide, nn võimualade kaudu, mille loend moodustab võimualade kataloogi. Võimualad hõlmavad kohaliku omavalitsuse mitmesuguseid tegutsemisvõimalusi. Nende õigusliku olemuse võib lühidalt kokku võtta järgmiselt:

- põhimõtteliselt on iga selline võimuala kohaliku omavalitsuse garantii kaitsealas, seda ei tohi kohalikul omavalitsusel võõrandada; kogu võimuala võõrandamine kujutaks endast kohaliku omavalitsuse üksuse 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 kohaliku omavalitsuse ja riigi ootuspärasust.⁵⁷

Õiguskirjanduses eksisteerivad väga erineva struktuuriga võimualade kataloogid. Järgnevalt lähtutakse (teatud täiendustega) Ü. Madise poolt antud liigendusest.⁵⁸

Võimualade kataloog koosneb neljast osast:

- 1) territoriaalvõim – määrab kohaliku omavalitsuse üksuse võimu ruumilise ulatuse;
- 2) üldaktide andmise ja rakendamise võim – annab kohaliku omavalitsuse üksusele vahendid kohaliku elu küsimuste õiguslikult siduvaks lahendamiseks õigustloovate aktidega ja nende alusel üksikotustuste tegemiseks;
- 3) organisatsiooniline võim – hõlmab KOVü õigust oma sisemised struktuurid ise kindlaks määrata, samuti personali- ja kooperatsioonivõimu;
- 4) planeerimisvõim – õigus oma ülesandeid mitte üksnes igal üksikjuhtumil täita, vaid töötada tunnetatavate arengute analüüsi ja prognoosi alusel välja kontseptsioon, mis seab üksikutele haldustegevustele eesmärgi ja raamid (hõlmab mh territoriaalplaneerimist ehk planeerimisvõimu kitsamas mõttes, finants-, info- ning statistikavõimu).

Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse teostamine ei ole mõeldav talle piisavate rahaliste vahendite tagamiseta. Juba olemuslikult eeldab enesekorraldusõigus, et omavalitsusüksustele oleks tagatud õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Sellist tõlgendust toetab ka harta (art 9).⁵⁹ Kuid ka riiklike ülesannete täitmine peab olema riigieelarvest täielikult rahastatud (PS § 154 lg 2). Kõnealune õigus kaitseb kohaliku omavalitsuse üksust selle eest, et ta ei peaks seadusega pandud riiklike ülesannete täitmiseks kasutama raha, mis on mõeldud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks.⁶⁰

Haldusreformi käigus asetleidvate seniste omavalitsusüksuste ühendamise ja uute omavalitsusüksuste sisese võimu dekontsentratsiooni problemaatika kontekstis pole liigne üle korrata, et KOKS §-dest 56–57¹ ega ka ühestki muust õigusaktist ei ole võimalik üheselt järeldada, et seadusandja oleks nende sätetega piiranud valla ja linna enesekorraldusõigust oma sisemise ülesehituse otsustamisel. Kohaliku omavalitsuse üksusi ei ole kohustatud osutama kõiki avalikke teenuseid oma erinevates piirkondades neis sättes kirjeldatud osavaldade või linnaosade moodustamise teel. Kuigi KOKS-is on avalike teenuste osutamise ühe võimalusena nähtud ette teha seda omavalitsusüksuse erinevates piirkondades osavaldade ja linnaosade kaudu, ei ole see ainus võimalus kohalike olude ja eripäraga arvestava organisatsioonilise struktuuri kujundamiseks. PS ja harta art 6 lg-st 1 tulenev kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus võimaldab vallal ja linnal seda teha ka muudes vormides.⁶¹

Kuna PS § 154 lg 1 näeb ette, et kohalikud omavalitsused tegutsevad iseseisvalt seaduste alusel, võib seadusandja kehtestada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiranguid. Igasugusest kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse negatiivsest mõjutamisest piisab riiveks.⁶² Riived võivad olla vahetud või kaudsed. Kui kohaliku elu küsimust reguleeriv säte riivab enesekorraldusõigust enamasti vahetult, siis riigielu küsimust reguleeriv säte võib seda riivata kaudselt.⁶³ Seadus, mis näeb ette aluse enesekorraldusõigust riivava toimingute tegemiseks, riivab ka ise seda õigushüve. Igasugusest kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse negatiivsest mõjutamisest piisab riiveks.⁶⁴

Enesekorraldusõiguse kitsendamine võib seisneda nt kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses olevate küsimuste ringi üldises kitsendamises, teatud kohaliku elu küsimuste lahendamise ühekordses võtmises riigi pädevusse,⁶⁵ enesekorraldusõiguse teostamiseks tähtaegade kehtestamises⁶⁶, 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 kontrollaruande⁶⁷ jne. Enesekorraldusõigus saab olla riivatud ainult siis, kui seadusandlik meede riivab spetsiifiliselt kohalikku omavalitsust, mitte kõiki õiguskäibes osalejaid ühtemoodi.⁶⁸

Põhiseadusele vastavad ei ole siiski igasugused seadusega sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangud. Riigikohus on rõhutanud, et enesekorraldusõiguse piirangud peavad silmas pidama selgelt määratletud õiguspärasest eesmärgist ja olema proportsionaalsed ehk piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad.⁶⁹ Tõsi küll, haldusreformi seaduse (HRS)⁷⁰ 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 HRS-i põhiseaduspärasust hinnates järgida proportsionaalsuskontrolli nõudeid. Kolleegium hindas üksnes seda, kas kõnealust seadust kehtestades on seadusandja täitnud meelevaldsuse keelu tingimusi.⁷¹

Last but not least, enesekorraldusõigus (PS § 154 lg 1) avaldub ka kohaliku omavalitsuse üksuse õiguses pöörduda oma õiguste kaitseks kohtu poole. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse⁷² § 7 alusel võib kohaliku omavalitsuse 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 kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Viimaste seas olulisim ongi enesekorraldusõigus.

VI Kohaliku omavalitsuse täidetavad avalikud ülesanded

Põhiseadus eristab omavalitsuslikke ülesandeid („kohaliku elu küsimused” - § 154 lg 1) ja riiklikke ülesandeid („riiklikud kohustused” - § 154 lg 2). Omavalitsuslike ülesannete otsustamisel ja korraldamisel on kohalikul omavalitsusel universaalpädevus, s.t õigus erivolitusega otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi.⁷³ Seega on PS-is kohaliku omavalitsuse täidetavate avalike ülesannete liigitamisel lähtutud dualistlikust teooriast. Olemuslikult vastab selline liigitus vaba kogukonna ehk kogukonna loomulike õiguste teooriale, mille kohaselt kogukonna juhitavad asjad jagunevad oma asjadeks ja kogukonnale riigi poolt antud asjadeks.

Omavalitsuslike ülesannete selge piiritlemine riiklikest ülesannetest on keerukas probleem. Mitmetähenduslikkus on omane juba avalikule ülesandele kui õiguslikule kategooriale (ülesanne-valdkond, osa-ülesanded). PS näeb teatud ülesannete osas täitjana nii riiki kui ka kohaliku omavalitsuse üksusi (§ 28 lg 3, § 37), s.t teatud avalik ülesanne kuulub üheaegselt nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse huvifääri (*res mixtae*) (vt ka RKPJKo 02.11.1994, III-4/A-8/94). Viimase aja kohtupraktikast võib nimetada nt RKPJK otsust haridusliku erivajadusega õpilastele elukohajärgse kooli määramise kohta⁷⁴, kus kohus esmalt tõdeb, et PS § 37 lg-test 1 ja 2 tulenevalt on põhihariduse andmise kohustus nii riigi kui ka KOV-i ülesanne) (p 19). Kuna seadus ei näe ette erinevaid reegleid haridusliku erivajadusega õpilastele elukohajärgse kooli määramiseks, saab järeldada, et põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse⁷⁵ (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 vald või linn kooli pidajana seega kohustatud looma tingimused haridusliku erivajadusega õpilastele vajalike meetmete rakendamiseks eelkõige elukohajärgsetes koolides.

Kohaliku omavalitsuse täidetavate avalike ülesannete eristamine omab tähendust vähemalt järgmiste aspektide osas:

- 1) omavalitsusüksus(t)e rahastamine (finantsgarantii erinevad nõuded);
- 2) omavalitsusorganite pädevus (universaalpädevus kohaliku elu küsimustes; seadusandliku erivolituse olemasolu vajalikkus riigielu küsimuses);
- 3) järelevalve objekt, vahendid ja nende ulatus;
- 4) kohaliku omavalitsuse õiguskaitse ulatus (õiguste kaitse garantiist tuleneva kaebeõiguse erinevus);
- 5) valla ja linna kui avaliku halduse kandjate demokraatliku legitimatsiooni aspekt.

Omavalitsuslike ülesannete kohta on Riigikohus sedastanud: „Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.”⁷⁶

Olulisimaks liigituseks omavalitsuslike ülesannete osas on nende jagunemine vabatahtlikeks ja kohustuslikeks omavalitsuslikeks ülesanneteks. Vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised, mida kohaliku omavalitsuse üksus pole kohustatud täitma, kuid mida ta igal ajal võib endale täitmiseks võtta. Vabatahtliku omavalitsusliku ülesande puhul on kohaliku omavalitsuse üksusel õigus otsustada, kas, milal ja kuidas ta seda täidab. Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt kohaliku omavalitsuse üksuselt nõuab. Põhimõtteliselt on kohaliku omavalitsuse üksus 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 seadusega⁷⁷ (§ 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 kohalikule omavalitsusele uute ülesannete panemisega, vaid seniste kohaliku omavalitsuse tuumikülesannete täpsustamisega. Teiseks on riigikaitse seadusega⁷⁸ KOKS-i alates 01.01.2016 täiendatud kohustusliku omavalitsusliku ülesandega (§ 2¹): kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal korraldab

kohaliku omavalitsuse üksus 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. Kohaliku omavalitsuse üksuse lisäülesanded tulenevad sisuliselt muutmata kujul rahuaja riigikaitse seaduse §-st 24 ning neis on tehtud üksnes sõnastuslikke muudatusi⁷⁹. Kohaliku omavalitsuse üksus aitab riigikaitsele kaasa sellega, et täidab võimalikult suurt osa enda KOKS §-st 6 tulenevaid ülesannetest edasi ka kriisiajal. Seega on kõik kohaliku omavalitsuse üksuse 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 kohaliku omavalitsuse üksus 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 reguleeritud vastavate eriseadustega (nt SHS, noorsootöö seadus⁸⁰, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus⁸¹ jpt ning nende rakendusaktidega, mis määravad kindlaks, kuidas kohaliku omavalitsuse üksus 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-le kohustus osutada 13 sotsiaalteenust (koduteenus, väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus, tugisikuteenus, täisealise isiku hooldus, võlanõustamisteenus jt). Kui keegi valla- või linnaelanikest peaks neid teenuseid vajama, siis tuleb kohalikul omavalitsusel need ka abivajajale tagada. Kohaliku omavalitsuse 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 kohalikul omavalitsusel 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.⁸²

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 kohalikul omavalitsusele panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. „Seaduse alusel” võib tähendada seadust, seadlust, teatud juhul ka määrust (kui tegu on kohaliku omavalitsuse üksuse vähemintensiivse enesekorraldusõiguse riivega ja seaduses eksisteerib täpne, selge ja piirangu intensiivsusele vastav volitusnorm).⁸³

Kui riikliku ülesande kohaliku omavalitsuse üksusele delegerimisel 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 omavalitsusüksusele seadusandlik ettekirjutamine endast tema põhiseadusliku garantii rikkumist. Riiklike ülesannete täitmisele põhimõtteliselt ei laiene PS § 154 lg-s 1 sisalduv kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigus.⁸⁴ See ei tähenda, et seadusandja ei võiks üldse kohalikul omavalitsusele ka riiklike ülesannete täitmisel teatud kaalutusõigust ette näha.

Riiklike ülesannete delegerimine kohaliku omavalitsuse üksustele eeldab seaduses erivolituse olemasolu. Mõeldav on nii üksikküsimuse kui ka vastava tervikvaldkonna delegerimine. Riik peab ka riigielu küsimuste üle otsustamisel arvestama kohaliku omavalitsuse üksuste (jt isikute) õiguste võimaliku riivega.⁸⁵ Asjaolu, et tegu on riigielu küsimusega, ei välista kohaliku omavalitsuse üksuse kaasamist otsustusprotsessi. Selline kaasamine peab igal konkreetsel juhul tagama kohaliku omavalitsuse üksusele võimaluse oma seisukohtade esitamiseks ning tasakaalustatud ja põhjendatud otsuste langetamise.⁸⁶

Riiklike ülesannete täitmise üle teostatava järelevalve objektiks võib kõrvuti seaduslikkusega (vt harta art 11 lg 2) seadusega ettenähtud juhtudel ja tingimustel olla ka otstarbekus, efektiivsus vm kriteerium (vt PS § 133 p 3; Vabariigi Valitsuse seaduse⁸⁷ § 85 lg 1).

Viimaste aastate jooksul on Riigikohus tunnistanud riiklikeks ülesanneteks:

- riikliku jäätmekorralduse aluste reguleerimise;⁸⁸
- omavalitsusüksuse või Vabariigi Valitsuse algatusel toimuva omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise;⁸⁹
- kohaliku omavalitsuse võimekuse aluspõhimõtete kehtestamise⁹⁰;

- teise omavalitsusüksuse munitsipaalüldhariduskooli rahastamisel osalemise kohustus selliste õpilaste puhul, kellele on tagatud võimalus saada haridust nende elukohaks oleva omavalitsusüksuse koolis.⁹¹

VII Haldusreformiga seonduvast

Haldusreformi temaatika on niivõrd mitmekesine, et seda pole käesoleva artikli raames võimalik igakülgset käsitleda.

Järgnevalt on arvestades kogumiku mahtu välja toodud reformide kontsentreeritud ülevaade nende fookusest ja tulemustest. 2016. aastal alanud haldusreformi on analüüsitud eraldi kogumikus Haldusreform 2017. Artiklite kogumik.⁹²

Võrreldes varasemaga tekkis Eestis paljuski uus olustik peale 14. septembri 2003 referendumit ja eriti mais 2014 Euroopa Liiduga liitumist. Nüüd ei ole subsidiaarsuse printsiip enam üksnes harta põhimõte, vaid üks Euroopa Liidu toimimise olulisemaid alustalasid. Möödapääsmatu on riigi ja kohaliku omavalitsuse institutsioonide laialdane koostöö. Jätkuvalt oli aktuaalne võimu tsentraliseerimise temaatika.

Eelnevale olid paljuski suunatud juba mitmed varasemad reformikavad: näiteks ministrite Peep Aru, Tarmo Looduse, Jaan Õunapuu kavandatu. Hiljem lisandusid ministrite Vallo Reimaa ja Siim-Valmar Kiisleri reformikavad. Kahjuks need aga ei realiseerunud ja veel tänapäevalgi kehtib president Lennart Meri 1994. aastal omavalitsuste üleriigilisel nõupäeval öeldu: „*Sõjajärgses 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 lükata 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*”.⁹³

Üldtuntud tõsiasi jaks peetakse, et esimene Eesti riigi ja haldussüsteemi taastamisele suunatud haldusreform õnnestus sisuliselt kõige enam – kohaliku omavalitsuse süsteem Eestis taastati 1990ndate 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 problemaatika omavalitsuste haldussuutlikkuse mõistega.

Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1997. a korraldusega nr 452-k moodustatud haldusreformi asjatundjate komisjoni poolt töötati minister Peep Aru juhtimisel 1999. a välja „Avaliku halduse arendamise alused”.⁹⁴ 2000. a valmis Siseminister Tarmo Looduse eestvedamisel strateegia „Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas”.⁹⁵

Avalik haldus omavalitsuste tasandil tähendab üha enam omavalitsuse võimet efektiivselt esindada enda elanikke 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 tulude baasi analüüsist” selgub, et efektiivsuse tõstmiseks avalikus sektoris on vaja detsentraliseerida otsustamist ja vastutust üheaegselt halduse tõhustamisega ja ülalpeetavuse vähendamisega kohalikul tasandil.⁹⁶ 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 kaasnevat 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. Loomulikult on kohaliku omavalitsuse toimimise efektiivsuse ning demokraatliku elukorralduse sisuline hindamine tunduvalt keerukam.

Vabariigi Valitsuse 24.04.2001 istungil heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm⁹⁷ sätestas, et haldusreformi eesmärgiks on optimaalsete kulutuste juures saavutada kodanike huve ja õigusi arvestav uuenduslik, paindlik, kvaliteetne ja mõjus avalike funktsioonide täitmine.

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 satelliitasuladesse, 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 omavahelised, ühendatakse osade kaupa või tervikuna vastavate naaberomavalitsusüksustega;
- 6) üle 3500 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus, mille keskus(t)e 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 saanud 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.⁹⁸

Sellest tulenevalt on edaspidi pööratud olulist tähelepanu omavalitsuse vabatahtliku ühinemise iga-aastasele soodustamisele. Siseministri 03.12.2003. a käskkirjaga nr 533 moodustati töögrupp, mille ülesandeks oli Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamine. Eelnõuga nähti muuhulgas ette ühinemiskriteeriumid ja garantiid ühinevatele omavalitsustele.

Regionaalminister Jaan Õunapuu esitas 2003. aastal regionaalhalduse ümberkorraldamiseks mitu mudelit. Tasakaalustatud regionaalhalduse mudeli üldpõhimõtete hulka kuulus maakonna tasandi regionaalhalduse jagunemine riiklikuks regionaalhalduseks (maavanem ja tema valitsemisala + eraldiseisvad kohahaldusüksused) ja omavalitsuslikuks regionaalhalduseks (maakondlik omavalitsusliit). Mudeli rakendamise tulemusena kujuneva regionaalhalduse põhilülideks pidid olema:

- maavanem ja tema valitsemisalasse kuuluvad kohahaldusüksused maakondades (mõned kohahaldusüksused, näiteks piirivalve, politsei, maksuamet, toll võivad jääda ka eraldi toimima);
- maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidud kõigis maakondades;
- ministereite-ametite 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.⁹⁹

Regionaalhalduse reformi kontseptsioon pidi eeldatavalt olema lähtealuseks regionaalhalduse reformi strateegia väljatöötamisel. Kontseptsioonis nenditi, et maakonnad on aastasadu olnud osalised võimu teostamisel ja identiteedi kandmisel, mistõttu nähti otstarbekana, et regionaalset võimu teostataks tollase maakonna tasandil. Reformi käigus pidi selgemaks muutuma omavalitsuste ja riigi funktsioonide jaotus ning kasvama haldussuutlikkus, täpsustuma finantseerimise põhimõtted jne. Ministri eestvedamisel koostati ka kohaliku omavalitsuse üleriigiliste liitude kui tööandja funktsioonidega seonduv seaduse eelnõu, töötati välja omavalitsuste haldus-territoriaalse reformi läbiviimiseks vajalik õiguslik baas, koostati vastava reformi läbiviimiseks vajalik nn soodustuste pakett jm. Võeti ette rida finantsmeetmeid, mis pidid suuren-

dama riigi tasakaalustatud regionaalset arengut ja omavalitsuste finantsvõimekust, sealjuures suurendati omavalitsuste tulubaasi.

Regionaalministri Vallo Reimaa eesmärgiks oli omavalitsuste tegevuse ja regionaalhalduse korrastamine.¹⁰⁰

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 juhtimistasandit 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 riigi nn 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 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, vallasene struktuur) ei moodusta tasakaalustatud sidusat tervikut;
 - avaliku teenuse standardite, pädevuste ja kvaliteedi süsteem on ebapiisav, eriti kohalikul ja regionaaltasandil; väiksema haldussuutlikkusega kohaliku omavalitsuse 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 aluspõhimõtetenähtena 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.

Regionaalminister Siim Valmar Kiisler esitas 2009. aastal haldusterritoriaalse korralduse reformi kava.¹⁰¹

Eelnõu seletuskirjas nenditi, et vaatamata Eesti territooriumi väiksusele on regionaalsed erinevused küllaltki suured ning viimase 10–15 aasta jooksul ei ole toimunud märkimisväärset arengu ühtlustumist

edukamate ja mitte nii hästi toimivate piirkondade ning linna- ja maapiirkondade vahel. Seega nägi reformikava ette 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.

2013. a töötati regionaalminister Siim Valmar Kiisleri juhtimisel välja omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu.¹⁰² 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 pealinnaregiooni 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 tublide 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.¹⁰³ 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 HRS võeti vastu 2016. aastal ning sisuliselt jätkas selle rakendamist ka Jüri Ratase valitsus. Vastu võetud HRS-i 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.¹⁰⁴ 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.

Eelnevat lühidalt kokku võttes tuleb nentida järgmist. Kõigepealt tulenevalt 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 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 keskendus 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 valitsuskoalitsioonis ka see kava ei realiseerunud.

Minister Vallo Reimaa 2008. aastal koostatud reformikava keskendus maakondlike kohalike omavalitsuste liitude koordineeriva rolli esiletoomisele 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 tõmbe-

keskuste alustel. Toimus küll kava sisuline arutelu, kuid vastuolude tõttu koalitsioonis Vabariigi Valitsus seda Riigikogule ei esitanud.

Seni on Eesti uue omavalitsusmudeli sisuline kujundamine veel pooleli. Seoses eelnevaga on teadlased viimasel ajal aktiivsemalt teinud vastavaid ettepanekuid, sh esitanud võimalikud hindamisindikaatorid omavalitsuste arengu monitoorimiseks. Teadlaste ühisettekandes MTÜ Polis ja partnerite korraldatud konverentsil 25. augustil 2016 Arukülas, mille esitas Kersten Kattai,¹⁰⁵ 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 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 ühistäitmiseks ja maakondlike omavalitsusliitude arendusseisak regionaalse valitsemise väljakutsete lahendusele oluliselt lähemale ei vii.

Vaatamata sellele, et Euroopa Liidu regionaalarengule suunatud programmide kaudu on suunatud ulatuslikke vahendeid regioonide ja piirkondade arengu tagamiseks ja kindlustamiseks, on Eesti regionaalarengu tasakaalustamatus eriti alates milleeniumi vahetusest järjepidevalt süvenenud. Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 lähteolukorra analüüsis tõdetakse: „Tänased Eesti sisesed regionaalsed arenguerinevused on ülejäänud Euroopa ning muude arenenud majandusega riikide võrdluses kokkuvõttes endiselt suured”.¹⁰⁶

Eestis on regionaalpoliitika subjekt defineerimata, õigemini neid on liiga palju. Iga valdkonnapoliitikat kujundav ministeerium 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 toimijaid ja poliitikaid koordineeriv organisatsioon. Sellele probleemile – vajadusele tugevdada valdkonnapoliitikate ning kesk- ja kohaliku tasandi koostööd regionaalsete eesmärkide saavutamisel – juhtis tähelepanu ka OECD nn riigivalitsemise raport 2011. aastal.¹⁰⁷

Päris selge on, et Eesti-sisesed regionaalsed erinevused on muutunud niivõrd suureks, et üksikmeetmetega seda probleemi enam ei lahenda. Pärast kohalike omavalitsuste ühinemise reformi läbiviimist on regionaalse valitsemise reform järgmine kiireloomuline ja suur väljakutse. Ka selles osas on täpsem õiguslik regulatsioon väga oluline.

Järgnevalt käsitletakse lähemalt 2016. aastal vastu võetud HRS-i ja vastavaid arenguid, sh Riigikohtu lahendite aspektist, natuke lähemalt.

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 kesksemate normide (iseäranis HRS §-d 9 ja 12) sõnastus ei ole kõige ladusam ega vasta alati senises õigusloome protsessis välja kujunenud normitehnilistele traditsioonidele” (p 113).

Uueks lähenemiseks kohaliku omavalitsuse 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 puhul oli üheks põhiküsimuseks juba moodustatud kohalike omavalitsuste põhiseadusliku finantsgarantii järgimine, antud asjas aga haldusjaotuse muutmise põhiseaduspärasus¹⁰⁸. Kolleegium asus seisukohale, et seadustes tulevikus tehtavad muudatused ja võimalikud probleemid kohalike omavalitsuste rahastamisel ei ole Vabariigi Valitsuse algatatud haldusreformi elluviimisel õiguslikuks takistuseks.¹⁰⁹ Iseenesest pole eeltoodud argumentatsioon vigane, ent seda võib ka kritiseerida lähtuvalt tõsiasjast, et süsteemne haldusreform eeldab kolme aspekti – territoriaalse, funktsionaalse ja rahastuse – tervikkäsitlust. Paljude omavalitsusüksuste õigussubjektsuse lõpetamine on fakt, samas pole jätkuvalt võimalik hinnata, millise „tervikkildi” nimel seda tehti.

HRS § 9 lg 2 ls-s 3 viidatakse Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse¹¹⁰ § 7 lõikele 5, milles sätestatakse 10 asjaolu (kriteeriumi), millest peaks nähtuma positiivne mõju sundühendatavale kohaliku omavalitsuse üksusele (ajalooline põhjendatus; mõju elanike elutingimustele; elanike ühtekuuluvustunne; mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile; mõju haldussuutlikkusele; mõju demograafilisele situatsioonile; mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele; mõju ettevõtluskeskkonnale; mõju hariduslikule olukorrale; omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenuspiirkonnana toimimine).

Kui Vabariigi Valitsus on otsustanud HRS § 9 lg 2 alusel muuta KOV-i haldusterritoriaalset korraldust, peab ta HRS § 9 lg 9 p 2 alusel tehtud määruse (nn sundühendamise määruse) andmisel olema õigesti tuvastanud faktilised asjaolud ja õigesti teostanud kaalutusõigust¹¹¹. ETHS § 7 lg 5 kriteeriumid on aga väga üldist laadi ning Vabariigi Valitsusel on nende kriteeriumide hindamisel ulatuslik kaalumis- ja hindamisruum.

Välja arvatud ajalooline põhjendatus, on eeltoodud kümne kriteeriumi (samuti finantsvõimekuse) hindamise puhul tegu prognoosotsuste tegemisega. Prognoosotsuste puhul peab haldusorgan lähtuma teaduslikult aktsepteeritavast metodoloogias (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 (HMS § 6).

Tuleb toonitada, et HRS § 9 lg 2 ls-st 3 tulenev positiivne mõju KOV-i miinimumkriteeriumile (vähemalt 5000 elanikku)¹¹² mittevastava omavalitsusüksuse 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, tõusetus mitmete omavalitsusüksuste puhul, kelle suhtes haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlust jätkati, küsimus nende võimalikust meelevaldsest kohtlemisest. Meelevaldsuse keeld (PS § 154 lg 1 ja § 158) kui riigivõimu meelevaldse teostamise üldise keelu (PS § 3 lg 1) konkretiseering KOV-i suhtes eeldab, et kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritoriaalset korraldust muutes tuleb järgida PS formaalseid ja materiaalseid nõudeid. Samuti tuleb arvestada PS §-s 158 sätestatud, mille kohaselt ei tohi KOV-i piire muuta vastavat KOV-i arvamust ära kuulamata.¹¹³ Seaduse nõuetega kooskõlas olev omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise ei ole meelevaldne ebavõrdne kohtlemine ainuüksi põhjusel, et Vabariigi Valitsus otsustab jätta mõne teise omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmata. Samuti ei saa võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumiseks pidada seda, kui riik ei korda võimalikku viga, mille ta on teinud mõne teise isiku puhul (vt nt RKPJKo-d 04. 10. 2017, 5-17-21/10, p 96; 5-17-22/10, p 93; 5-17-23/10, p 91).

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 omavalitsusüksuse volikogust. Siin tuleb kindlasti arvestada PS §-ga 156 lg-t 1, millest tulenevalt on omavalitsusüksuse esinduskoguks 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 veebilehelt¹¹⁴.

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, st kõiki menetlusnõudeid, sh tähtaegu, järgides (hea halduse põhimõte – PS § 14). Seda pole praktikas mitte kõikjal ja mitte alati järgitud. On esinenud juhtumeid, kus KOKS § 32 lg 1 alusel esitatud algatuse menetlemine omavalitsusorganites on jäänud venima ja konkreetne otsustus selle suhtes tegemata. KOKS § 32 lg 1 alusel esitatud algatuse õigeaegse menetlemisega oli kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlike ühinemiste etapis aga seotud õigus elanike arvamuse väljaselgitamisele asustusüksuste kaupa (HRS § 6 lg 2). Samas ei saa juba enne HRS-i jõustumist (01.07.2016) esitatud ja KOV organis lõpuni menetletud algatuse toetuseks esitatud allkirju lihtsalt uuele algatusele lisada.

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 mõju-kuse 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 kasvatustlikult. Eesti omavalitsus on olnud nurgakiviks, millele praegune aeg tugineb.”¹¹⁵ On meie kõigi teha, et sellele nurgakivile ka tulevikus kindlalt tugineda saaks. *Tua res agitur!*

- 1 ENSV ÜVT 1989, 26, 348
- 2 ENSV ÜVT 1989, 34, 517; RT 1991, 27, 324
- 3 Eesti NSV Ülemnõukogu otsus kohaliku omavalitsuse aluste seaduseelnõu kohta. – ENSV ÜVT 1989, 31, 454
- 4 Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Raivo Vare. Kohaliku omavalitsuse taastamine. Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik. Kogumik. Tallinn 2018.
- 5 ENSV ÜVT 1989, nr. 40, art. 614
- 6 ENSV ÜVT 1990. nr. 14 art. 934
- 7 Kalle Jürgenson. Põhiseaduse Assamblee VII toimik, tagasivaade AD 2017. Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017. Kogumik. Tallinn 2017
- 8 Fond nr: R-2324, nimetus nr 1, säilik nr 15
- 9 Kogumik Põhiseaduse tulek. Tallinn 2002
- 10 RT 1991, 25, 312
- 11 Kalle Jürgenson. Põhiseaduse Assamblee VII toimik, tagasivaade AD 2017. Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017. Kogumik. Tallinn 2017
- 12 Põhiseaduse tulek. Kogumik. Koostanud Ülle Aaskivi, Eve Pärnaste. Tallinn 2002
- 13 Kogumik 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest. Koostajad Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. Tallinn 2015
- 14 <https://www.riigiteataja.ee/akt/633949>
- 15 Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. RT I, 29.06.2018, 18 <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062018018?leiaKehitiv>
- 16 Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. RT II 1994, 26, 95 <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>
- 17 Sulev Lääne. Mõteteid seoses Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõuga. Kogumik 25 aastat Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi ja üleriigiliste liitude taastamisest. Tallinn 2015
- 18 Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 1.06.1998. <https://www.just.ee/et/eesti-vabariigi-pohiseaduse-juriidilise-ekspertiisi-komisjoni-lopparuanne>, lk 1–2).
- 19 Prof. jur. Rolf Stober. Põhiseadusõiguslik ja põhiseaduspoliitiline hinnang Eesti põhiseaduse kohalikkude omavalitsust puudutavatele sätetele. PÕHISEADUSE JURIIDILISE EKSPERTIISI KOMISJON. 1997, lk 4 https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/prof_rolf_stober._pohiseadusoiguslik_ja_pohiseaduspoliitiline_hinnang_eesti_pohiseaduse_kohalikkude_omavalitsust_puudutavatele_satetele.pdf
- 20 Juhani Nummela, Aino Rynnänen. Kuntahallinon vaihtoehdot. Helsinki 1993. lk 186, 199–200
- 21 Kohalike maksude seadus. RT I, 07.06.2013, 5 <https://www.riigiteataja.ee/akt/107062013005?leiaKehitiv>
- 22 Elvi Ulst. KESKVALITSUSE JA KOHALIKE OMAVALITSUSTE FINANTSSUHTED. 2000. <http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2000/2000/Ulst.pdf>
- 23 <http://ell.ee/wp-content/uploads/2015/03/Protokoll-2.pdf>
- 24 <http://ell.ee/wp-content/uploads/2015/03/Protokoll-2.pdf>
- 25 www.pohiseadus.ee
- 26 Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/24755>
- 27 Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. 2017. www.pohiseadus.ee
- 28 Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. 2017. www.pohiseadus.ee
- 29 *Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend*. Kasutamise kuupäev: Rahandusministeerium https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_ulesannete_ja_kov_riiklike_ulesannete_piiritlemise_juhend.pdf
- 30 Riigikontrolli audit (2017). Kohalike omavalitsuste rahastamine; <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/955/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>
- 31 kohalike maksude seadus. RT I, 07.06.2013, 5; <https://www.riigiteataja.ee/akt/107062013005>
- 32 Sander Põllumäe, (2008) Kohaliku omavalitsuse iseseisvusest ja selle rahastamisest. Tallinn 2008

- 33 Riigikontrolli audit (2017). Kohalike omavalitsuste rahastamine; <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/955/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>
- 34 Avaliku teenistuse seadus RT I, 28.12.2017, 48 <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017048?leiaKehtiv>
- 35 S.Lääne. Kohalik omavalitsus ja selle õiguslik regulatsioon. Eesti Majanduse Teataja, Tallinn, nr 11, 2005
- 36 Riigikohtu üldkogu otsus 16.03.2010, 3-4-1-8-09; <https://www.riigiteataja.ee/akt/13288237>
- 37 Haldusmenetluse seadus RT I, 28.12.2017, 21 <https://www.riigiteataja.ee/akt/123022011008?leiaKehtiv>
- 38 Vallo Olle. Kohalik omavalitsus: autonoomiast, ülesannetest, haldusreformist. Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017. Kogumik. Tallinn 2017
- 39 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.
- 40 Vt J. Laidvee. Kohaliku omavalitsuse autonoomia mõõtmine. Magistritöö. TTÜ humanitaarteaduskond, 2004.
- 41 Vt nt R. Kleis, J. Silvet, E. Väari. Võõrsõnade leksikon. Neljas trükk. Tallinn: Valgus, 1981, lk 71.
- 42 F.-L. Knemeyer. Bayerisches Kommunalrecht. 12., überarbeitete Auflage. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: Richard Boorberg Verlag, 2007, lk 96.
- 43 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.
- 44 RKPJKo-d 11.08.1993, III-4/1-2/93; 06.09.1993, III-4/1-3-93.
- 45 RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 17
- 46 RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 33.
- 47 RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 29.
- 48 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.
- 49 RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p-d 17 ja 18.
- 50 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 112.
- 51 E. Schmidt-Aßmann, H. Chr. Röhl. Op. cit., lk 28.
- 52 RKHKo 11.11.2002, 3-3-1-52-02, p 11.
- 53 RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 11.
- 54 RKHKm 13.03.2014, 3-3-1-52-13, p-d 31 ja 32.
- 55 RKHKo 16.01.2008, 3-3-1-81-07, p. 20.
- 56 Halduskohtumenetluse seadustiku (RT I 23.02.2011, 3...26.06.2017, 17) § 158 lg 3 ls-d 2 ja 3.
- 57 *Ibid.*, lk 30; Ü. Madise. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a põhiseaduses. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond, 2001, lk 59.
- 58 Ü. Madise. Op. cit., lk 61.
- 59 RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 55.
- 60 RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p 75.
- 61 RKPJKo 30.06.2009, 3-4-1-12-09, p 31.
- 62 RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 21.
- 63 RKPJKo 22.12.2009, 3-4-1-10-09, p 19.
- 64 RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-18-09, p 48.
- 65 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 176.
- 66 *Ibid.*, p 138.
- 67 RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10, p 16.
- 68 RKPJKo 21.02.2003, 3-4-1-2-03, p 13; 29.09.2009, 3-4-1-10-09, p 19.
- 69 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.
- 70 RT I, 21.06. 2016, 1; 01.12.2016, 32.
- 71 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 91.
- 72 RT I 2002, 29, 174...26.06.2017, 17.
- 73 RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98, II osa.
- 74 RKPJKo 31.03.2017, 3-4-1-16-16.
- 75 RT I 2010, 41, 240... 16.06.2016, 1.
- 76 RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 12.
- 77 RT I 30.12.2015, 5... 26.06.2018, 3.
- 78 RT I 12.03.2015, 1...29.05.2018, 1.

- 79 Seletuskiri riigikaitseaduse eelnõu juurde. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/Riigikaitseadus>, § 110.
- 80 RT I 2010, 44, 262... 04.07.2017, 1.
- 81 RT I 1999, 25, 363...29.06.2018, 1.
- 82 Sotsiaalteenused kohalikus omavalitsuses. http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/sotsiaalteenused_kohalikus_omavalitsuses.pdf, lk 2.
- 83 RKÜKo-d 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22; 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 160.
- 84 RKPJKo-d 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 34; 22.12.2009, 3-4-1-16-09, p 37.
- 85 RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 15
- 86 *Ibid.*, p 25.
- 87 RT I 1995, 94, 1628... 05.05.2017, 1.
- 88 RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 47.
- 89 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 112 ja 186.
- 90 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 120.
- 91 RKPJKo 09.11.2017, 5-17-8. – Kättesaadav <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-17-8/8> (12.09.2018).
- 92 Haldusreform 2017. Artiklikogumik. Toimetaja Sulev Valner. Tallinn 2018
- 93 Lennart Meri, Eesti Vabariigi President. Sõnavõtt omavalitsuste üleriigilisel nõupäeval 11.02.1994. Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Omavalitsusliitude Ühendus. Tallinn, 1994
- 94 https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/1999_avaliku-halduse-arendamise-alused.pdf
- 95 https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2001_haldusreform-kov-valdkonnas-strateegia.pdf
- 96 Elvi Ulst. Eesti kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüs. Tartu Ülikool 2000. <http://portaal.ell.ee/7942>
- 97 Protokoll nr 20, päevakorrapunkt nr 27
- 98 Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus. RT I, 04.07.2017, 101. <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017101>
- 99 https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2003_c3b5unapuu_regionaalhalduse_reformi_projekt.pdf
- 100 https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2007_reimaa_regionaalhalduse-korrastamine-seletuskiri-22-10-07.pdf
- 101 https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/haldusterritoriaalse_korralduse_reformi_seletuskiri.pdf
- 102 https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2013_kiisler_omavalitsuskorralduse-reformi-seadus_en.pdf
- 103 Jüri Raidla, Riigireform kui Eesti suur idee nr 1. Postimees, 8.02.2016
- 104 Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 lähteolukorra tervikanalüüs 2014. <http://www.fn.ee/regionaalareng-ja-poliiatika>
- 105 Kersten Kattai, Mikk Lõhmus, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Rivo Noorkõiv, Garri Raagmaa, Uno Silberg, Georg Sootla, Eerik-Juhan Truuväli. Kas on võimalik tagada ühiskonna efektiivne ning sidus toimimine ja avaliku võimu jätkusuutlik partnerlus riigi ja omavalitsuste vahel? <http://www.emovl.ee/wp-content/uploads/2014/10/25.08.2016-SULEV-L%C3%84%C3%84NE-KOLLEEGIDE-ETTEKANNE-SUVEKONVERENTSIL-ARUK%C3%9CLAS.pdf>
- 106 Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 lähteolukorra analüüs. Siseministeerium; https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf
- 107 Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations. OECD, 2011 https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/oced_public_governance_review_estonia_full_report.pdf
- 108 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 91.
- 109 *Ibid.*, p 130.
- 110 RT I 1995, 29, 356...04.07.2017, 2.
- 111 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 105.
- 112 HRS § 3
- 113 RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 88
- 114 <http://www.oiguskantsler.ee>
- 115 Seaduse süünd. Eesti õiguse lugu. Autor: Jüri Uluots. Omavalitsuste tähtsus Eestis ajaloolisest seisukohast. Koostanud: Hando Runnel. Tartu 2004.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja tema mõju Eesti kohaliku omavalitsuse õigusruumile ja toimimisele⁵

Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne, Kalle Merusk, Vallo Olle, Eerik-Juhan Truuväli

Sissejuhatus

1985. aastal allakirjutamiseks avatud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta on unikaalne dokument. Ta on ainus rahvusvaheline leping subsidiaarsusprintsipi ja kohaliku omavalitsuse kaitseks ja arendamiseks. Harta universaalsust kinnitab muuhulgas asjaolu, et ta on „üle elanud” Euroopa Nõukogu territooriumi mitmekordse laienemise ja väga erineva demokraatiasemega riikide liitumise hartaga. Harta on oma printsiipidega oluliselt kujundanud tänapäeva Euroopa kohaliku omavalitsuse korraldust ja arengut. Eri- lise rakendusliku väärtuse ja laialdase tuntuse sai aga Euroopa kohaliku omavalitsuse harta alles 1980. aastate lõpust, kui endistes tsentraliseeritud võimuga nn idabloki riikides algasid demokratiseerimis-prot- sessid. Huvitava ajalise kokkulangevusena algasid need protsessid just pärast Euroopa kohaliku omavalit- suse harta jõustumist 1988. aastal.

Harta on ainus rahvusvaheline leping, mis määrab kohaliku omavalitsuse olulisemad tunnused ja nende rakendamise liikmesriikides. Harta mõju tuleb analüüsida poliitilisest, õiguslikust ja majandusli- kust aspektist. Kohustab ju harta temaga liitunud riike kohaldama põhieeskirju, millega tagatakse koha- liku 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) ⁶.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta tekst oli Eestis juba 1990. aastate alguseks tänu eelkõige Soome kolleegidele olemas ja asjastuhuvitatuile 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 sele- tuskiri, 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.⁷ 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 mööda- pääsmatu. Lisaks on harta mõistmiseks vaja tunda neid sageli mahukaid soovitusi, mida Euroopa Nõu- kogu Ministrite Komitee on hartale tuginedes heaks kiitnud näiteks kohaliku omavalitsuse üksuse (sh pealinna) juhtimise, kohaliku rahanduse jms valdkonnas.

5 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 Tehni- kaülikool, 2006

6 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.

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

I 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 veerandsajaj paragrahvis, mille hulgas erilisel kohal on XIV peatükk „*Kohalik omavalitsus*” seitsme paragrahviga (§ 154–160).

Põhiseaduse Assamblee 11. istungil öeldi XIV peatüki eelnõu arutelus⁸, 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 kuuluvast 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 omavalitsuse 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. Esialgu 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.

II 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 kommentaarides⁹, on võrreldes teiste Euroopa Liidu riikide põhiseadustega koormise nimetamine meie põhiseaduse kohalikkude omavalitsust 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 arvumust 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 soovitusel kohalike ja regionaalsete võimuorganite piiride muutmise kohta. Soovitusel 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 soovitusel põhimõte, et riigi keskvalitsustel peab „*muutuste kavandamise lähtekohaks olema eesmärgi seadmine suuruse või pädevuste osas. Mis tahes muutuste aluseks peab olema kõikehaarav käsitus 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 linnatavalisele kogukonnale esitatavatele tingimustele.*”

Seonduvalt 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*

9 Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk 655

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 subsidiaarsusprintsiipi, kuigi veel mitte terminina.¹⁰ Harta artikkel 4 lg 3 kohaselt „riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistatult 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 detsentraliseeritud.

Siin on meie avaliku halduse üks sõlmprobleeme, ka seonduvalt regionaalhalduse ümber toimunud ja jätkuvate vaidlustega. Avaliku võimu detsentraliseerituse mõõtmiseks saab kvantitatiivsete näitajana kasutada 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).¹¹

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

¹⁰ Subsidiaarsusprintsiipi kasutati esmakordselt paavst Pius XI (1922–39) sotsiaalentsüklikas „*Quadregesimo 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.*“)

¹¹ Local Finance in the twenty five countries of the European Union. DEXIA Editions, Paris 2004 pp.

Riik	Riigivalitsemise üldkulud	Kohaliku omavalitsuse kulud
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

Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu eelnõus sai subsidiaarsusprintsip 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 printsiibi uut definitsiooni oma 2004. aasta novembris toimunud 57. plenaaristungil, kus käsitleti põhiseaduse lepingu eelnõud. 27. mail 2004. aastal toimus Berliinis subsidiaarsuse printsiibi 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 mõõtme 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 rakendamise kohalikele oludele.” Õigupoolest tulevad kõik kolm sõna lahku kirjutada, sest „kohaliku omavalitsusasutuse” vastand oleks ju „mittekohalik omavalitsusasutus”. Seega tuleb kirjutada „kohaliku omavalitsuse asutus” ja analoogiliselt kohaliku omavalitsuse üksus või kohaliku omavalitsuse üksuste liit.

III 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 Versaille lossis 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*).¹²

Euroopa kohaliku omavalitsuse vabaduste harta nägi muuhulgas ette järgmist¹³:

„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.

Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu ülesanne on neid õigusi kaitsta ja taastada ning kasutada 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 kohalikest 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 munitsipaliteetid 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.

12 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.*

13 Sulev Mäeltsemees. Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I. Euroopa integratsioon. Tallinn, TTÜ kirjastus, 2002, lk 66–67

29. aprillil 1960. aastal soovitas Konsultatiivne Parlamentaarne Assamblee (otsus nr 160) oma seasandlikul 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.

IV 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 Liit¹⁴ (*International Union of Local Authorities – IULA*), mille üks viiest põhieesmärgist on: „*Edendada kohalikke omavalitsusi kui demokraatia nurgakivi*”. 1993. aastal Torontos vastu uuendatud 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 kaasamaks neid nende endi elutingimusi puudutavate otsuste langetamise ja kasutamaks nende teadmisi ja võimeid arengu toetamiseks;

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 otsustelangetamine 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 sisesmiselt 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.

¹⁴ 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.

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 koostamist. 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. a) vastu võtta¹⁵. 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 vastu võetud Euroopa inimõiguste ja põhi-vabaduste kaitse konventsioon. Ülejäänud 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 suu-

15 S. Mäeltsemees. Euroopa regionaalse omavalitsuse harta. Eesti Vabariigi Riigikantselei, Eesti Haldusjuhtimise Instituut. Kohaliku omavalitsuse teatmik IV valla- ja linnasekretärile, Tallinn 1999, lk 10–32

rem ühtsus EN liikmesriikide vahel, et kaitsta ja ellu viia nende ühispärandiks olevaid ideaale 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 välja suremist, vaid säilitada neid Euroopa kultuuripärandi unikaalse koostisosana ja hoopis laiendada nende kasutamist koolides, kultuuri- ja ühiskonnaelus ning massiteabes.¹⁶

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 suuniseid julgustamiseks 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 Torremolino'es võeti vastu Euroopa ruumilise/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 (linna-planeerimisest), 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 käsitleseta. 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. a) 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 demokratsiseerumine 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 grupi¹⁷) 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.

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.”

16 V. Olle. Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu, Iuridicum, 2001, lk 27.

17 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.

V 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 valitaval 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 kaitsesele 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 arvessevõtmiseks vajaliku paindlikkuse vahel tõepärase tasakaalu tagamise soovi kohaselt võimaldab II osa hartaga liitunutel 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 tõepoolest, vajalike kohandustega, ka piirkondliku tasandi võimuorganite suhtes. Erijuhtude arvessevõtmiseks võivad hartaga liitunud jätta teatavad võimuorganite liigid harta kohaldamisalast välja.

Hartaga ei nähta ette organit selle rakendamise järele valvamiseks, vaid nõutakse üksnes, et hartaosalised esitaksid 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 järelevalvemehhanismita, arvestades seda, 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 lepinguosalised kohustuvad järgima harta I osas vähemalt kahtekümnet 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.

VI 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 osaluse 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 (võli-

kogu) või esinduskogu 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 omavalitsemine? 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 vahelisi seoseid. Vajadus kapitali ja inimressursi

järele e-omavalitsuse loomisel nõuab laiaulatuslikku ühist tegutsemist. Samas loob e-omavalitsus võimalused kodaniku-osaluse 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/linnaeapa otsevalimine. 2000. aastal valiti elanike poolt otse nt Londoni linnaeapa. Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressil on avaldatud arvamust, et kohaliku omavalitsuse täidesaatva organi juhi valimine vajaks mingisugust Euroopa Nõukogu regulatsiooni.

VII 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 soovitusel 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 kindlakstegemiseks ja arvessevõtmiseks,
- 2) tagada hästitoimivate otsustamismenetluste olemasolu, mille aluseks on sujuv asutustevaheline 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 võimetust täpselt sõnastada selge tegevusstrateegia.
 3. Mis tahes reformikava aluseks peaks olema kõikehaarav käsitus või teooria eri valitsemistasanditest ja nende koostoimest 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 ministeeriumidevahelise 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.

VIII 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 kohalikul omavalitsusel 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 märgitud, et Eesti on liiga väike kohalike maksude kehtestamiseks. Ometi tuleb maksustamisõigust lugeda igasuguse omavalitsuse (kirikujms 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 tuludes¹⁸

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

¹⁸ 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

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.¹⁹

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 muutumisega.*” 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) saavutamine, 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 kasutada ning mis on samaulatuslikud tema pädevuse ja kohustustega ning võimaldavad tal oma pädevust tulemuslikult teostada.*

19 Sulev Mäeltsemees. Wirtschafts- und Verwaltungspolitik – Zusammenhänge und Gegensätze. Beiträge der XIII wissenschaftlichen und ausbildenden Konferenz. Berliner Wissenschaftsverlag 2005, S. 420-427

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 osutatakse 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.”

IX 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 taotleda 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.

Aga 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 muutmise 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 kohalikele omavalitsusele kindla õigusliku aluse ja tagavad ka selle kaitse.

Kohalike omavalitsuste riiklik majanduskontroll – Riigikontrolli järelevalve kohalike omavalitsuste üle

Airi Mikli

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. Riigikontrollil on juba üle kümne aasta 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 kohtus jätkata. Pikema ajaloolise vaate huvides tuleb märkida, et tegelikult oli kohaliku omavalitsuse kontrollimine Riigikontrolli poolt Riigikogus arutlusteemaks 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 täpsemalt kajastamata, sest seda on varem põhjalikult käsitlenud Mihkel Oviir, riigikontrolör aastatel 2003–2013. Kordan vaid eesmärgi, mille täitmiseks Riigikontrolli pädevust kohalike omavalitsuste munitsipaalvara auditeerimisele 2006. aastal laiendati: aidata avalikus sektoris kaasa kontrolli tugevdamisele vara õiguspärase kasutamise üle ja vähendada korrupsiooniriske.

Riigikontrolli pädevuse laienemine munitsipaalvara auditeerimisele 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 olnud siis 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. Osakonna nimest väljaloetav seos kohalike omavalitsustega võimaldas asjahuvilistel kohaliku omavalitsusega seotud probleemide korral valdkonna audiitoritega lihtsamini kontakti leida. Kohaliku omavalitsuse auditi osakond tegutses Riigikontrollis eraldi struktuuriüksusena kuni 2017. aasta sügiseni. Alates sellest ajast ei ole Riigikontrollis enam eraldi seisvaid auditiosakondi, vaid kõik audiitorid on koondatud ühte struktuuriüksusesse – auditiosakonda.

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 suures osas sarnaste põhimõtete alusel, on kohaliku omavalitsuse tegevuses siiski seda-võrd palju eripärast, et asjatundjate, kes suudaksid omavalitsuse tegevust kõrgel professionaalsel tasemel kontrollida, leidmine 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 jätkab osa 2006. aastal alustanud audiitoritest seda tööd siiani.

Valdade ja linnade auditeerimine

Valdade ja linnade auditeerimise võib jagada laias laastus kaheks: institutsioonиаudititeks (nt „Kohtla-Järve linna sisekontrollisüsteem ja majandustegevus 2006. aastal”, 2008), 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 põhjuseid (nt „Lasteaiakohtade kättesaadavus valdades ja linnades”, 2015). Üks audit kestab keskmiselt 10 kuud.

Riigikontroll on alates 2006. aastast teinud kohalikele omavalitsustele suunatult ligi 80 erinevat tööd, nendele lisanduvad Riigikontrolli muud auditid riigiasutuste tegevuse kohta, millel võib olla kokkupuuteid ka kohalike omavalitsustega (nt „Pakendijätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkus”, 2010; „Riigi tegevus soojusvarustuse jätkusuutlikkuse tagamisel”, 2011).

Kuni 2017. aastal toimunud haldusreformini olid audiitorid külastanud peaaegu kõiki omavalitsusi – rohkem kui 200 valda ja linna. Enim auditeeritud omavalitsusteks sel perioodil olid Tallinna linn ning Audru, Harku ja Rae vallad. Kuid oli ka auditeid, kus probleemist tervikliku ülevaate saamiseks tuli 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, kelle kulud ületasid tulusid, hulk kasvanud lausa kahekordseks (2009. aastal olid 45%-l omavalitsustest kulud suuremad, kui tulud). Kohalike omavalitsuste munitsipaalvara auditeerimise alguse üheks mahukamaks, kõiki valdu ja linna 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.

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 oodatud 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 olnud võimalust kellelki nõu küsida. Arusaadavalt iseloomustas selline olukord eelkõige väiksemaid kohalikke omavalitsusi. See on ka põhjus, miks Riigikontroll valis auditeerimiseks alati väga erinevaid omavalitsusi – suuri ja väikesi, rikkaid ja vaeseid, Põhja- ja Lõuna-Eestist, mandrilt ja saartelt, on käinud nii laevaga Ruhnul kui ka hõljukiga Piirisaarel. Audiitorid mõistsid, et ülioluline on, et Riigikontrolli mõju ja innustus asju parandada oleks silmast silma tajutav ka igas väikses Eestimaa kohas.

Teine järeldus, mida kogemuse kogunedes tegime, oli see, et ühe omavalitsuse audititest ei tohi loota ühiskonnas suuremaid muutusi, ei saa loota, et omavalitsused õpivad teise omavalitsuse 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 igapähele on oma reeglid, samuti kohalike omavalitsuste paremat kaasamist riigi otsuste ettevalmistamisse ning panustamist nõu ja juhendamisega seal, kus vaja.

Kohalike omavalitsuste auditites tehtud soovitused, 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 peamiseks „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-aastasessse ülevaatesse Riigikogule, mille kohta riigikontrolör Riigikogu ees ka ettekande teeb. Lisaks on Riigikogu komisjoni avalikud istungid, kus kõiki kontrolliaruandeid arutatakse, viimastel aastatel interneti kaudu igapähele jälgitavad. Selle kõrval tutvustatakse Riigikontrolli tähelepanekuid asjasse puutuvatele huvirühmadele ja avalikkusele meedia vahendusel ning silmast silma kokkusaamistel. Kohalikke omavalitsusi silmas pidades tehakse seda regulaarselt omavalitsuste aasta tippüritusel – valdade ja linnade päeval –, aga sageli ka maakonna omavalitsustele kohapeal.

Kohalikke omavalitsusi puudutavates auditites leitud vigade põhjuseks olid sageli lüngad kohalike omavalitsuste ametnike teadmistes või oskustes, mis ei olnud tingitud kuidagi sellest, et nad oleksid riigiametnikest rumalamad, vaid sellest, et väikeses omavalitsuses tuli ühel ametnikul pidada üheksat ametit korraga. See, et 2017. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimise järel moodustus 79 valda ja linna, millest enamik on senistest oluliselt suuremad, loob eelduse, et omavalitsusel on võimalik palgata tööle rohkem erinevate valdkondade spetsialiste. Samas ei muuda see arvatavasti olukorda, et paljudel puhkudel soovitab Riigikontroll jätkuvalt teha omavalitsustel koostööd valdkondades, mille korraldamine on mõistlik mitme omavalitsuse koostöös ülesande mastaabi või keerukuse tõttu. Nii, nagu ei muutu ka vajadus riigiasutustel teha rohkem omavalitsustele suunatud koolitusi ning korraldada juhendamist.

Kohalike omavalitsuste probleemide lahendamiseks tehtud Riigikontrolli soovitusi kokku võttes: riigiasutustele tehtud soovitusi mahub tosinasse aastasse üle 200, lisaks teist sama palju konkreetsele vallale või linnale tegevuse parandamiseks tehtud soovitust. Olulisemateks soovitusteks tuleb pidada neid, mis eeldasid muudatusi omavalitsuse korralduses või arengus, sh haldusreformi läbiviimine. Lisaks on Riigikontroll teinud soovitusi ka muude seadusete või riigiasutuste töökorralduse muutmiseks.

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 riigile, millal omavalitsusele. Üks kord avalikule võimule esitatud andmetest peaks piisama, et inimene saaks teenusepakkujaga 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 hõlpsamini 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 soovituste täitmist pole võimalik hinnata vahetult pärast auditi lõppu, jälgib Riigikontroll probleemide lahendamist vahel aastaid. Valdav osa Riigikontrolli soovitustest täidetakse, kuigi harvad pole need juhtumid, kus soovitusi adressaat algul probleemi eitab. Enim kohalike omavalitsusi puudutavates auditites riigiasutustele tehtud soovitusi on täitmata riigihaldusministri (regionaalministri) ning majandus- ja kommunikatsiooniministri valitseda olevates valdkondades.

Näiteks: Riigikontroll ei saa olla rahul, et soovitusi vähendada kohalike omavalitsuste arvu, võib lugeda 2017. aastaga täidetuks, sest täitmata on veel Riigikontrolli põhimõttelised soovitused vaadata üle kohalike omavalitsuste ülesanded ja rahastamine.

Sadade soovitude tegemise kõrval peab artikli autor oluliseks, et Riigikontrolli analüüsides on selgelt ilmnenud 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 valdade ja linnade auditeerimise ning oma ekspertkogemuse kaudu 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.

Maavalitsused sajandivahetusel

Marko Pomerants

Minu kogemus pärineb ajavahemikust 1995–2003, mil ma olin Lääne-Viru maavanem. Kui toonane aeg kuidagi märksõnade loendisse sättida, siis need on järgmised: maareformi läbiviimine, maakonnaplaneeringu koostamine, allasutuste haldamine, Tarmo Looduse haldusterritoriaalse reformi katse ning territoriaalselt maakondlikult juhtimiselt harukondlikule regionaalsele juhtimisele üleminek. Tööülesannete hulka kuulusid samuti erinevad järelevalve tegevused alates hariduse valdkonnast ja lõpetades järelevalvega omavalitsuste haldusaktide õiguspärasuse üle, samuti tänagi kõneks olev ühistranspordi korraldamine (1 inimene tegi töö ära) ning perekonnatoimingud.

Kui neid tegevusi hakata kuidagi tähtsuse järjekorda panema, siis kindlasti on neist tähtsaimal 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 oli 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 maa ostu-müügi lepinguid.

Sajandivahetuse kanti jääb ka Tarmo Looduse haldusterritoriaalse reformi katse. Reformierakond polnud reformiks valmis. Täna, üle viieteist aasta hiljem, võime tõdeda, et saime üsna sarnase tulemuse toonaste plaanidega võrrelduna. Vastased-vaidlejad ja rahulolematud on ikka need samad persoonid, kes toona. Oluliselt on muutunud omavalitsusjuhtide seisukohad ja enamuses on nad sisuliselt panustanud tuleviku planeerimisse. Need, kes aga kohtus möllavad, on kaotanud nii investeringuraha kui ka aega – seda oma omavalitsuse inimeste arvelt.

Kui omavalitsusreform rääkis 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 ka struktuuri. Inimeste vähesus, ressursside piiratus ja vajadus ühetaolise teenuse järele 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 üle võtnud kas ministriumid, erasektor või riigi omandis olev äriühing AS Hoolekandeteenused.

Maakonna planeeringu koostamine on olnud ka üks traditsioonilisi maavalitsuse ülesandeid. Omaette küsimuseks jääb, kuivõrd sellises mastaabis planeerimise puhul on tegu olemas oleva fikseerimisega ja kuivõrd planeerimisega. Suurte infrastruktuuriplaanide puhul on see mastaap väike ja tegelik planeerimine käib ikka harukondlikult.

Teisalt, kui me räägime uutest elamu-, puhke- või tööstusaladest, on mastaap suur. Olulisemad sellisest kaardivaatest on rahvastikutendentsid. Samas on tegu arengudokumendiga, kus hulk ruumilist informatsiooni on ühest allikast kätte saadav.

Maavalitsus on olnud riigiasutus, millel on olnud tuumfunktsioonid, aga ka funktsioonid, mida pole osatud kuhugi paigutada. Näiteks võiks tuua konfiskeeritud salasigaretide ja alkoholi hävitamise.

Oleme jõudnud maavalitsuste sulgemisejärgsesse aega. Meil on veerandsada aastat arenenud omavalitsused, IT lahendused, arenenud kodanikuühiskond ja riigivalitsemine. Osa ajaloolisi piire on kaotamas oma tähtsust, asutused muutunud olemuselt. Liigume rahulikult maavalitsuste järgses ajas edasi.

Haldusreform maakondlikul tasandil

Neeme Suur

Sissejuhatuseks

Maakondlikule tasandile sobiliku lahenduse pakkumine on haldusreformi ideoloogide jaoks eri aegadel olnud üks keerulisemaid ülesandeid. Tehes 1993. aastal valiku ühetasandilise omavalitsuse kasuks, loobuti teadlikult, küll aga võib-olla pisut emotsionaalselt maakondlikust omavalitsustasandist. Emotsionaalselt seetõttu, et just esmatasandile keskendudes prooviti eemaldada nõukogudeaegsest korraldusest, kus külanõukogu oli väike ja vähetähtis ning administratiivne suutlikkus ja võim olid koondunud rajooni tasandile. See valik sisaldas muidugi ka kindla annuse poliitilist ratsionaalsust.²⁰

Paraku ei toonud see valik rahulolu ning erinevate territoriaalsete (riiklike ja omavalitsuslike) haldustasandite kujundamine ja kujunemine on olnud läbiv teema kõigi aastate jooksul alates taasiseseisvumisest. On proovitud leida võimalikult tõhusat haldusmudelit, mis a) oleks piisavalt lihtne, et olla kuluefektiivne; b) oleks vähemalt osaliselt kirjeldatav kogukondliku autonoomiana; c) vastaks poliitiliste ringkondade vajadusele kindlustada endale elektoraat;²¹ d) oleks riiklikele ametkondadele sobilik oma võimu säilitamiseks ja e) oleks omavalitsusringkondadele sobilik võimuruumi hoomatavuse aspektist lähtudes.

Seda tolleaegset dilemmat ühe- ja kahetasandilise omavalitsussüsteemi vahel oma mitmekesisuses on väga hästi kirjeldanud Georg Sootla ja Sulev Lääne 2012. aastal ilmunud kogumikus „Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011”.

Peab tunnistama, et praegused protsessid on kantud sarnastest, kuigi tänapäeval eelkõige ratsionaalsetest argumentidest. Kuna tingimused, mida erinevad pooled territoriaalhalduslikule mudelile esitavad, on nii mitmekülgsed (tihti ka vasturääkivad), ei ole senini tekkinud ühist arusaamist sellest, kuidas (ja kas üldse) peaks maakondlik haldustase korraldatud olema. Seda ei tekkinud ka aastail 2015–2017, kui koostati haldusreformi kontseptsiooni ning loodi seadusandlik keskkond, mille alusel omavalitsuste arvu 2017. aastal vähendati.

Teadmine, et omavalitsuste arv peaks vähenema, et võimekam omavalitsus peaks olema suurem, kui kunagine külanõukogu, on asjaosaliste hulgas olemas olnud kogu aeg. Põhilised dilemmad on aga jäänud 28 aasta jooksul suhteliselt sarnaseks.

2017. aastal omavalitsuste arvu olulise vähenemisega päädinud haldusterritoriaalne reform on selgelt üks osa 1989. aastal alanud laiemate (riiklust puudutavate) ja kitsamate (riiklikku halduskorraldust puudutavate) ümberkorralduste pikemast protsessist. Sellepärast ei olegi hea kirjeldada ainuüksi haldusreformi kontseptsiooni ning haldusreformi seaduse ja sellega kaasnevate seaduste väljatöötamise protsessi aastail 2015–2017, vaid tuleb vaadelda pikema aja jooksul halduskorralduses toimunud muudatusi.

Selles artiklis püüangi kirjeldada ning ka analüüsida maakondlikku halduskorraldust ja viimasel paaril aastakümnel maakondlikul tasandil toimunud muudatusi, mida saab kas otseselt või kaudselt käsitleda haldusreformi või riigireformi kontekstis.

Maakond kui haldusüksus. Põhiseadus ja teised seadused

Laskumata arutellu territoriaalhalduse sügavamate ajalooliste juurte üle (kuidas maakonnad tekkisid ja miks neid nii palju on) ning eeldades, et Eesti on õigusriik ja haldus on üheselt arusaadav mõiste, tuleks

20 G. Sootla, S. Lääne, Keskkvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhted. – Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011. Tallinna Ülikooli Kirjastus, 2012, lk 300: „Ennekõike seisib maakonna tasandi autonoomia säilimise eest nõukogude aja juhtimiskogemusega eliit, kes pidas esmatähtsaks suutlikkust, samas kui Rahvarinde (nt 11.04.1991 nõupidamine) ja hiljem Eesti Kongressiga poliitikasse tulnud eliit püüdis kujundada oma võimubaasi omavalitsuse esmatasandil.“

21 *Ibid*, lk 301.

maakondliku tasandi muudatuste analüüsi alustada kahest seadusest: põhiseadusest ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusest (ETHS). Tähelepanu alla tuleks kindlasti võtta ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS).

Eesti põhiseadus ei kirjelda riigi haldusjaotust, vaid ütleb: „Eesti on riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus.”²² Põhiseaduses on territoriaalsete haldusüksustena sätestatud kohalikud omavalitsused, kes otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi ja tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.²³

Seega viitab põhiseadus eelkõige Eesti riikliku korralduse ühtsusele ning annab erilise tähenduse ja staatuse kohalikele omavalitsusele. Põhiseadus ei täpsusta riiklikku haldusstruktuuri, küll aga määratleb omavalitsusliku haldusruumi kõikehõlmavana, niivõrd kui võrd küsimust saab nimetada kohaliku elu küsimuseks. Omavalitsuste õigus lahendada küsimusi iseseisvalt viitab ka võimalusele töötada seaduse piires välja erisuguseid lahendusi.

Maakondlik tasand on haldustasand, kus põimuvad omavalitsuslik ja riiklik halduskorraldus. Nüüd jääb vaid üle küsida, mis on siis kohaliku elu küsimus ja mis mitte ning kui võrd lubavad seadused eri omavalitsustes erisuguseid lahendusi, pidades silmas eelkõige inimese põhiseaduslikke õigusi ja võrdse kohtlemise printsiipi. Kui suure osa ühiskondlikust toimeruumist on seadusandja jätnud tegelikult kohaliku omavalitsuse korraldada? Milline osa kohalikust elukorraldusest on tegelikult ja praktiliselt riigi ametkondade korraldada? Kas haldusjaotus, riiklik ametkondlik struktuur ning omavalitsuslik toimeruum peaksid olema sarnased?

Nendele küsimustele on vaja vastata eelkõige selleks, et tajuda teist olulist dilemmat²⁴, millele on otsitud vastust pikka aega ning otsiti vastust ka haldusreformi kontseptsiooni ja õigusaktide koostamise käigus 2015.–2017. aastal. Kui suur peaks olema efektiivne omavalitsus? Millisest elanike arvust alates tekib kohaliku omavalitsuse tegelik strateegiline juhtimis- ja arenguvõimekus? Valik on alati olnud kohaliku halduse efektiivsuse (mis tuleneb mastaabiefektist) ja kogukondliku elukorralduse vahel ehk siis „kohalikkuse” mõiste sõnas „kohalik omavalitsus”. Sellest, et 500 elanikku ühes kohalikus omavalitsuses on küll väga kohalik, kuid samas ka vähesuutlik, on üheselt aru saadud. Kas sobilik on 5000, 11 000 või 20 000 elanikku?

Kui deklareerida sobilikuks omavalitsuse suuruseks elanike arv, millest alates omavalitsus on võimeline osutama olulise mastaabiefektiga teenuseid²⁵, siis eemalduks haldusreformi fookus kohalikele tasandile ning liiguks astme võrra ülespoole, maakondlikule tasandile. Selline käsitlus nõuaks muudatust põhiseaduses, mis nimetab omavalitsusüksustena valdu ja linnu. On ka väidetud, et sellisel juhul polekski vaja põhiseadust muuta, sest põhiseadus lubab seaduses sätestatud alustel ja korras moodustada ka muid omavalitsusüksusi²⁶.

Küsimus, kas haldusreformiga ei peaks omavalitsuslikku esmatasandit nihutama lihtsalt maakonna tasandile, on kogu aeg olemas olnud. Seda on korduvalt esitatud ka pärast haldusreformi seaduse rakendamist. Kaasatud ekspertide hulgas selline tees vähemalt reetooriliselt esitati, kuid jäeti kiiresti kõrvale põhjendusega, et sellele variandile poliitilise toetuse puudumine on üldtuntud fakt. Ministeriumis alustekste koostanud spetsialistide hulgas valik „üks maakond – üks vald” artikli autorile teadaolevalt tõsiselt kaalumisele ei tulnud eelpool mainitud põhjustel.

Poliitilistes ringkondades on mõttega maakonnast kui ainsast omavalitsuslikust tasandist (IRL) või teisest omavalitsuslikust tasandist (SDE) pidevalt mängitud, kuid nüüpea, kui on asunud praktiliste samumede juurde, on sellest mõttest loobunud. Põhjuseks on tõsiasi, et maakond kui riiklik ja omavalitsuslik haldustasand ei vasta artikli sissejuhatuses nimetatud viiele kriteeriumile.²⁷ Kahe suurema saare, Saaremaa ja Hiiumaa muutumine üheks omavalitsuseks on erandlik nähtus, mis tuleneb saarelisusest. Võimalus käsitada maakonda tugeva haldustasandina tekib vaid juhul, kui keegi asjaosalistest loobub enda kehtetatud tingimuse tähtsustamisest.

22 Põhiseaduse § 2 lg 2.

23 Põhiseaduse § 154.

24 Esimest dilemmat – valikut ühe- või kahetasandilise omavalitsuse vahel – on kirjeldatud artikli sissejuhatuses.

25 Rahandusministeeriumi koostatud haldusreformi kontseptsioon, 2015, lk 9, 10.

26 Põhiseaduse § 155.

27 Kriteeriumid: a) oleks piisavalt lihtne, et olla kuluefektiivne; b) oleks vähemalt osaliselt kirjeldatav kogukondliku autooomiana; c) vastaks poliitiliste ringkondade vajadusele kindlustada endale elektoraat; d) oleks riiklikele ametkondadele sobilik oma võimu säilitamiseks ja e) oleks omavalitsusringkondadele sobilik võimuruumi hoomatavuse aspektist lähtudes.

Vahele põikena võiks ka mõelda, kas maakond on eelkõige omavalitsuslik või riiklik toimeruum. Kui heita pilk KOKSi ja vaadata, millised küsimused on seaduses määratletud kohalikena, siis võime arutleda, kas esmatasandi tervishoid, erihoolekanne, hariduskorraldus, päästekorraldus ja avaliku korra tagamine on rohkem riikliku tasandi küsimused, kui jäätmekäitlus, eakate hoolekanne, noorsootöö, elamu- ja kommunaalmajandus ning veevarustus ja kanalisatsioon. Samuti võime mõelda, miks valitsussektori rahalistest vahenditest kasutatakse riiklikus sektoris umbes 75% ja omavalitsuslikus umbes 25%.

Tajudes, et haldus- ja riigireformi käigus eesmärgina deklareeritud omavalitsusliku toimeruumi laienemine on tõesti asjakohane ning tajudes, et riiklik sektor ise on endistviisi erinevalt põhiseaduse vaimust väga olulises osas kohaliku elu küsimuste lahendaja, tuleneb siit omakorda küsimus, kas haldusreformi käigus ei oleks pidanud hoolikamalt tegelema maakonna kui omavalitsusliku toimeruumi kujundamisega. Juhul, kui riik kavatseb edaspidigi teostada maakonnas riiklikku haldust ning lahendada riiklike vahenditega ka kohaliku elu küsimusi, tekib küsimus, kas riigi ametkondlik struktuur peaks olema kooskõlas riikliku haldusjaotusega.

ETHSi kohaselt on Eesti territoorium jaotatud valdadeks, linnadeks ja maakondadeks, kusjuures valdades ja linnades teostatakse omavalitsuslikku ja maakondades riiklikku haldust. Seadus võeti vastu 1995. aastal ning seega on maakond kui riiklik haldusüksus olnud seaduses selgelt määratletud. See asjaolu ei muutunud ka 2017. aastal jõustunud seadusemuudatusega, millega sätestati maavalitsuste likvideerimine ja kaotati maavanema ametikoht. Kui enne 2017. aastat kehtinud seaduse kohaselt teostasid maakondades riiklikku haldust maavanem ja valitsusasutused, siis pärast seadusemuudatust teostavad seda valdkonna eest vastutav minister ja valitsusasutused. Riikliku haldusüksusena on maakond endiselt seaduses kirjeldatud, maakondlikust haldusstruktuurist ollakse aga loobumas.

Maakondlik tasand jäi 2017. aasta haldusreformi kui eelkõige omavalitsusliku ümberkorralduse fookusest kõrvale. Maakonda käsitleti võimaliku omavalitsusliku koostöö piirkonnana, millele anti seadusega küll mõned omavalitsuste ühiselt täidetavad funktsioonid, kuid ei määratletud ühtset koostöövormi. Samal ajal, kui omavalitsused liideti, maavalitsused likvideeriti ja maakondlik haldustasand muutus veelgi hägusamaks.

Küsimus, kas maakondlikul haldustasandil on Eestis nii omavalitsuslikust kui ka riiklikust vaatevinklist üldse kohta, on senini vastuseta. Riikliku otsustus- ja koordineerimistasandina on maakond kõrvale jäetud, ajaloolise kultuurilise koostööpiirkonnana tunnustatud, statistilise ja administreerimispiirkonnana teatud osades samuti, riikliku teeninduspiirkonnana osati tunnustatud ja osati vaidlustatud.

Maakond kui riiklik haldusüksus. Maavalitsuste loomine ja likvideerimine

Praegune riiklik haldussüsteem tekkis maakondades koos Eesti riigi taasiseseisvumisega, kui 1989. aastal vastu võetud Ülemnõukogu otsuse alusel asuti ellu viima haldusreformi. 1990. aastal moodustati rajooni RSN täitevkomiteede baasil maakonnavalitsused. 1991. aastal nimetati maakonnavalitsused ümber maavalitsusteks. Tegemist oli kahetasandilise omavalitsuse teise tasandiga, mis koosnes maakonnavolikogust ja maakonnavalitsusest.

1993. aastal kehtestati maakonna valitsemiskorralduse seadus, milles määratleti maakond kui riiklik haldusüksus ja maavanem kui Vabariigi Valitsusele alluv riigiametnik. Samal ajal kehtestatud KOKSiga kaotati maaomavalitsus ja nähti ette omavalitsusjuhtidest koosnev maakogu maavanema juures tegutseva nõuandva organina, mis aga omakorda 1994. aastal seadusemuudatusega kaotati. 1995. aastal kehtestati ETHS. Sellega oli loodud süsteem, kus maakondlik haldus on eelkõige riiklik haldus, omavalitsusliku halduse kontekstis oli ja on maakond aga vabatahtlik koostööpiirkond. Maavalitsused olid maakondades riiklikku haldust ise teostavaks ja teiste valitsusasutuste tegevust koordineerivaks institutsiooniks 1993.–2017. aastani.

Maavanemate institutsioon moodustati alguses tugeva universaalpädevuse ja -vastutusega. Kui eristada universaalset territoriaalset ja valdkondlikku eksterritoriaalset haldust, siis mõlemad süsteemid eksisteerivad kõrvuti, küll aga oli maakondlik territoriaalne haldamine esialgu küllaltki tugevas positsioonis. Maavanemad olid Vabariigi Valitsuse mandaadiga ametnikud, kellel oli 1999. aastani ka õigus osaleda Vabariigi Valitsuse istungitel, võimalus osaliselt suunata riiklikke rahalisi ressursse (maakondlikult jaotatud riiklike investeeringute programm ehk RIP) ning õigus kooskõlastada teiste riigiasutuste kohalike juhtide ametisse määramist. Maavalitsuste vastutusvaldkond oli väga lai.

Edaspidi hakkas maavalitsuste vastutusala vähenema ja maavanemate volituste hulk kahanema. Sellel on oma kindlad põhjused.

Maakondliku haldusjaotuse ja maakondades rakendatud riikliku halduskorralduse juures on kaks peamist aspekti. Esimene on majanduslik aspekt ehk küsimus, milline organisatsioonistruktuur on ülesannete lahendamiseks ökonoomsem. Teine on võimu aspekt ehk poliitiline lähenemine. Võimu aspekt ei ole seotud mitte ainult parteipoliitikaga, vaid ka ametkondliku võimu jaotumisega. Mõlemad asjaolud on oluliselt mõjutanud riigihalduse struktuuri, sealhulgas maakondlikku haldusstruktuuri, ning viinud lõpuks maavalitsuste likvideerimiseni 2018. aasta alguses.

Majanduslik aspekt

Kui rääkida kõigepealt erinevate juhtimismudelitega riiklikust haldusorganisatsioonist, siis liikumine territoriaalselt juhtimiselt valdkondliku juhtimise poole algas niipea, kui ministriumidele alluvad ametid said piisavalt tugevaks. Olulisemad muudatused hakkasid toimuma 2000. aasta alguses. 2006. aastal viidi maavalitsused Vabariigi Valitsuse alluvusest üle Siseministeeriumi alluvusse. Aastail 2000–2010 viidi maavalitsuste haldusalast valdkondliku ameti või ministriumi haldusalasse keskkonnakorraldus, päästeteenistus, hooneregister ja muuseumid, kaotati maakondlikud kriisikomisjonid. Aastail 2010–2016 viidi maavalitsuste haldusalast välja maakondlikud sotsiaalasutused, mitmed spordirajatised, kaotati maakonnaarsti töökoht jms.

Maavalitsuste likvideerimist alustati 2017. aastal haridusvaldkonna funktsioonide viimisega Haridus- ja Teadusministeeriumi ja SA Innove haldusalasse ning järelejäänud sotsiaalvaldkonna ülesannete viimisega Sotsiaalkindlustusameti alluvusse. Likvideerimisprotsessi lõpetas 2017. aasta lõpus viimaste ülesannete jagamine Rahandusministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Maa-ameti, Siseministeeriumi jt riigiasutuste ning kohalike omavalitsuste vahel.

2011. aastal avalikustati OECD raport „Ühtsema riigivalitsemise suunas”. Selle põhiline järeldus oli, et ministriumide vahel valitseb killustatus ja horisontaalse koordineerimise nõrkus. Raporti kohaselt tegutsevad valdkondlikud ministriumid igauks omaette, oma ülesannete ja toimealade piires, planeerides ja viies ellu üksteisest sõltumatuid või nõrgalt seostatud poliitikat. Muu hulgas olid raporti põhisoovitused muuta horisontaalne koordineerimine paremini toimivaks, täpsustada vastutus mitut sektorit hõlmavate algatuste eest ja tagada koostöö püsivus, tugevdada koostöövastutust ja seda rohkem institutsionaliseerida.²⁸

Kui vaadata riigi üldist haldusstruktuuri, siis oli maavalitsus Vabariigi Valitsuse kõrval ainus otsese horisontaalse koordineerimise ülesandega riiklik struktuur. Horisontaalne (valdkonnaülene) ülesanne on veel peaministril, rahandusministril, justiitsministril, oma töövaldkonna iseloomu tõttu ka välisministril ja riigihalduse ministril. Sellegipoolest avaldub valitsuse tasemel selgelt valdkonnapõhine protektsionism, mis on väljendunud kõige ilmekamalt kunagise regionaalministri Siim Kiisleri kommentaaris „Mina teiste töösse ei sekku”²⁹.

Maakondlikul tasandil oli niisuguse valdkondliku killustatuse mõju oluliselt nõrgem esiteks tänu praktilisele koostöövajadusele halduse esmatasandil ja teiseks tänu Vabariigi Valitsuselt maavanematele antud otsemandaadile, mida üldjuhul ei vaidlustatud.

Kui mõnes aspektis on riik OECD soovitusi järginud (näiteks suurendades Siseministeeriumi koordineerivat rolli uue hädaolukorra seaduse raames), siis suuremat osa muudatusi, mis on riigi struktuuris toimunud, saab iseloomustada kui tsentraliseerimist ja valdkondlikku killustamist. Riikliku halduse killustamise viimane näide ongi maavalitsuse kaotamine ja selle funktsioonide jaotamine erinevate ametkondade vahel.

Põhjenduseks on olnud eelkõige protsessiökonomika ehk vajadus koondada kompetents üksikutesse üle riigi toimivatesse keskustesse ja luua otsesed juhtimisahelad tipust kuni alumiste toimetasanditeni.

Rahandusministeeriumis riigireformi kohta koostatud dokumendis „Riigiülesannete analüüs”³⁰ kirjeldatakse olukorda, kus ministriumidel on raske suhelda 15 asutusega maakondades, juhtimine on vahetasandi tõttu killustatud, kohalikud ressursid on erineva koormusega ja universaalsuse tõttu vähese

28 OECD raport „Ühtsema riigivalitsemise suunas“, 2011.

29 J. Jõgis-Laats, „Võtke need omavalitsused ükskord käsile, et elu maal toimiks!” – Eesti Päevaleht, 01.03.2012.

30 Riigiülesannete analüüs. Rahandusministeerium, 2016, lk 75.

professionaalsusega jne. Mis asi on OECD raportis viidatud horisontaalne koordineerimine, näib jätkuvalt olevat mõistatus.

Kus on see laud, kus edaspidi saavad kokku kohatundlike teenuste korraldajad, näiteks ühistranspordi, esmatasandi tervishoiu, sotsiaalhoolekande ja hariduse korraldajad, on seni veel selgusetu.

Riigis toimuvate protsesside tulemus on see, et samal ajal, kui tehniliste ja tugiteenuste korraldamist konsolideeritakse, suureneb ametkondlik killustatus veelgi. Seda mõju püütakse leevendada riigimajade loomisega maakonnakeskustesse. See leevendus puudutab eelkõige teenuste pakkumist, ent mitte kooskõlastatud otsustamist.

Subsidiaarsuse põhimõte on Eestis käsitletav riigi tasandil ehk siis enamikul juhtudel arvatakse, et Eesti on nii väike riik, et otsuse langetamine ja protsesside juhtimine ühest keskusest ja suhteliselt väikese isikute ringi poolt ongi inimesele lähim tasand. Kui palju selline käsitlus mõjutab ametnikualgatust ja -vastutust kohtadel ning kui palju see toetab või pärsib riigi arengut, seda saame tõenäoliselt hinnata hiljem.

Poliitiline aspekt

Teine aspekt, millest tuleb maavalitsuste rolli ja selle muutumise juures rääkida, on poliitiline. Põhimõtteliselt loodi maavanema institutsioon apoliitilisena, osana riigi administratiivsest aparaadist. Esialgvalt suhteliselt suure võimutäiuse, iseseisvuse ning otselõigipäasuga valitsusele kujunesid maavanematest olulised kohalikud persoonid, kellel tihtilugu õnnestus olla juures positiivsetel muudatustel, mis kohtadel silma paistsid ja olla eemal negatiivsetest muudatustest, mis said alguse riikliku taseme poliitikast.

Maavanemate poliitilisest edust lähtudes võib luua ka loogilisi seoseid maavanemate positsiooni ja rolli muutumisega. Alates 1999. aastast ei olnud maavanemad enam oodatud Vabariigi Valitsuse istungitele (esialgu kutsuti sinna siiski üks nende esindaja – koordinaator), hakati vähendama kohapeal jaotatavaid ressursse ning maavanemate ametikohad politiseeriti. Ametlikult oli maavanemal lõpuni välja neutraalse riigiametniku, valitsuse ja omavalitsuste vahemehe kuvand.

Riigihalduse minister Arto Aas on tunnistanud, et maavanemate politiseerimine oli viga.³¹ Minister ütles seda küll kitsamas, haldusreformi kontekstis, aga see lause on iseloomulik tervele protsessile. Valitsus kaotas maavanemate politiseerimisega kohaliku esinduse, kellele saaks oma poliitike rakendamisel toetuda.

Riigireformi ühe põhilise argumendina ja kandva positsioonina on ka öeldud, et sellist esindust polegi vaja, sest poliitikaid luuakse ja jõustatakse valdkonnapõhiselt, keskselt juhituduna, ning seda rakendatakse ministriumide kohalike esinduste kaudu. Territoriaalne haldus aga on muutumas, vähemalt planeeritud, puhtalt omavalitsuslikuks.

Selle juures on arusaadav, et riik on küll andmas maakondliku arengustrateegia koostamise ülesannet kohalike omavalitsuste pärusmaaks, kuid ei taha loobuda maakonnaplaneeringu omaniku rollist. Ratsionaalselt võttes ei tohiks piirkonna arengu kavandamine ja sama piirkonna territoriaalne planeerimine olla erinevate korraldajate käes, eriti veel, kui planeerimisprotsesside korraldajad on omavahel pidevas konfliktis väheste ressursside pärast.

Maakonnaplaneeringu protsessi ära andmisega kaotaks riik olulise hoova kohaliku taseme mõjutamiseks ja väljuks sellega pea täielikult territoriaalhaldusest. Sellisena võib tsentraliseerimise ja killustamise peavool, mille üks osa on ka haldusreform ja riigireform oma praegusel kujul, luua hoopis olukorra, kus keskvalitsus kaotab kohtadel olulise osa oma võimust. See aga ei ole tõenäoliselt eesmärk.

Küll aga võib omavalitsusliku halduskorralduse tugevnemine ja riigi eemaldumine kohtadelt olla kooskõlas põhiseaduse mõttega, et omavalitsused otsustavad kõiki kohalikke küsimusi iseseisvalt.

Haldusjaotus ja halduskorraldus

Majandusliku ja poliitilise mõjuri kokkulangemine viis selleni, et Riigikogu võttis 14. juunil 2017 vastu eelnõu 432 SE „Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tulenev Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus”.

Eelnõu seletuskirjas on öeldud: „Maavalitsuste rolli vähenemise pidurdumist näha ei ole ning vajadus maavalitsuste tegevuste ümber korraldamiseks ja nende olemasolu lõpetamiseks on muutunud vältima-

31 L. Kann, Arto Aas: maavanemate politiseerimine oli viga. – Lääne Elu, 29.08.2016.

tuks. Vabariigi Valitsus otsustas 12. jaanuari 2017. a valitsuskabineti nõupidamisel lõpetada maavalitsuste tegevuse alates 2018. a 1. jaanuarist ning anda maavalitsuste ülesanded üle olemasolevatele ministeeriumide valitsemisala asutustele ja kohalikele omavalitsustele. Sellega on lõppemas üks etapp riigivalitsemise korraldamises.³²

Kõige ülalkirjeldatu juurest tulen veel kord tagasi ETHSi juurde, mille kohaselt on maakond riiklik haldusüksus. Tegelikkus seda ei kinnita, sest suurem osa ametkondi on maakondlikust töökorraldusest eemaldunud või eemaldumas. Ametkondade sees tekkinud regioonidel ei ole seaduse mõistes tähendust ning need on iga ametkonna enda sisemise töökorralduse teema.

Otsustustasandit on koondatud alates 2000. aastast, teenuste osutamise tasandi väljaviimine maakondadest on rohkem viimaste aastate suundumus. Kas see, et maakond on riiklik statistiline üksus, mingis osas ressursside jaotamise aluseks olev piirkond ning riigireformi käigus riiklikuks teeninduspiirkonnaks tunnistatud üksus³³ (millel pole seaduse tuge ja mida ametkonnad osaliselt siiski ei aktsepteeri), annab aluse väita, et tegemist on riikliku haldusüksusega? Kodanike teenindamine moodustab haldamisest vaid väikese osa.

Nii võib pigem väita, et riiklik territoriaalhaldus on kadumas, asendumas territoriaalse teenindamisega (koos vaidlustega selle vajalikkuse ja otstarbekuse üle) ning ETHS on selles osas osutunud sisutühjaks. Maakondlikust elukorraldusest on saamas eelkõige omavalitsuslik küsimus.

Edasi on neli teed: a) maakond jätkab omavalitsuste vabatahtliku koostööpiirkonnana; b) omavalitsuste maakondlik koostöö siiski muudetakse seaduse alusel kohustuslikuks; c) teostatakse järgmine haldusreformi etapp ja maakondlik tase muudetakse omavalitsuslikuks või d) omavalitsuste koostöö laguneb ning maakond jääb alles kultuuri- ja identiteedipiirkonnana, millel puudub otsene roll inimeste elukorralduses. Igal juhul oleks vajalik ETHSi ja teiste maakonna taset määratlevate seaduste muutmine. Valides viimase variandi, oleks aga tegemist suurima halduskorraldusliku muudatusega alates Lembitu aegadest. Riigi teeninduskeskus kohalikus linnas ei tee veel selle linna tagamaast maakonda.

Riigihalduse kontekstis on põhiline küsimus see, kas maakonnaplaneeringu mõiste säilib planeerimiseaduses või mitte. Kui säilib, siis kas omavalitsusliku või riikliku planeeringuna? Kas riik moodustab regionaalsed planeerimispiirkonnad või loobub kohalikul tasandil planeerimistegevusest, piirdudes vajaduse tekkides eriplaneeringute koostamise ja kehtestamisega?

Maakond kui omavalitsuste koostöö tasand

Kolmas põhiliistest dilemmadest, mis seisib haldusreformi disainerite ees ja puudutas otseselt maakondlikku taset, oli omavalitsuste koostöö vabatahtlikkus või kohustuslikkus. Nagu eespool kirjeldatud, otsustas riik maakondlikult tasandilt osaliselt taanduda. Osa likvideeritavate maavalitsuste ülesannetest otsustati üle anda omavalitsustele ühiseks täitmiseks.^{34, 35}

Omavalitsusliku koostöö väljunditeks on maakonna tasandil olnud eelkõige maakondlikud omavalitsusliidud. Omavalitsusliidud on eriseaduse alusel moodustatud mittetulundusühingud, mida ka riik on tunnustanud partnerina, näiteks eraldades nende kaudu sihtotstarbelisi rahalisi vahendeid maakondliku hariduskoostöö korraldamiseks.

Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse alusel on omavalitsusliitude ülesanne „maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste 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 kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.”

Peale omavalitsusliitude on omavalitsuslik koostöö maakonna tasandil väljendunud ka ühiste sihtasutuste või mittetulundusühingute moodustamises (nt osa maakondlike arenduskeskusi või turismiarendusorganisatsioonid), ühiste äriühingute asutamises (nt jäätmekäitluskeskused) või konkreetsetes ühisprojektides osalemises.

32 Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tuleneva Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 432 SE seletuskiri, 2017.

33 Riigiülesannete analüüs, lk 258–260.

34 *Ibid.*, lk 259, 260.

35 Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tuleneva Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri, 2017, lk 12.

Kui vaadata just maakondlikku omavalitsusliitu kui omavalitsuste universaalset koostööorganit ja ühishuvide esindajat maakondlikul tasandil, tuleb tõdeda, et vabatahtlik koostöö liitude kaudu on olnud küll levinud (igas maakonnas on olnud omavalitsusliit), kuid mitte väga sügav ega ka püsiv.

Tihti on omavalitsused liitu kuulumisest loobunud, olgu siis ratsionaalsetel või emotsionaalsetel kaalutlustel. Näiteks Võru linn on omavalitsusliidust välja astunud kolmel korral – 1997., 2008. ja 2012. aastal. Olukord, kus kõik maakonna omavalitsused omavalitsusliitu ei kuulunud, oli reformieelsel perioodil tavaline.

Koostöö sügavuse hindamiseks on võimalik analüüsida omavalitsusliitude ühiseid eelarveid ja võrrelda neid omavalitsuste endi eelarvetega. Omavalitsused ei ole eraldanud ühisesse kasutusse rohkem kui 1–2% oma eelarvetuludest. Riigikontrolli auditis on tõdetud: „Omavalitsuste koostöö maakondliku omavalitsusliidu tegevuse raames on olnud suuresti projektipõhine, milles tõusevad esile üritused kultuuri, spordi ja hariduse valdkonnas. Kaalukamaid ülesandeid ei ole liidu korraldada antud. Samas täheldas Riigikontroll, et paljudes liitudes ei ole peetud vajalikuks koostada pikemaajalist tegevuskava, mis väljendaks ühtseid seisukohti, mida ja mis eesmärgil eelseisvatel aastatel ette võetakse.”³⁶

Omavalitsusliku koostöö korraldamine on olnud laialdaselt vaieldud ja diskuteeritud küsimus. Üks reformieelne seisukoht oli (ja on senini), et omavalitsustel on kõik seadusest tulenevad võimalused koostööd teha. Selle väite teine pool puudutab alati omavalitsuslikku autonoomiat ning koostöö vabatahtlikkust. Niisuguse seisukoha esindajad on tihti liberaalse maailmavaatega või olid reformieelset olukorda kaitsval positsioonil.

Alternatiivne seisukoht oli (ja on), et omavalitsuste koostöö on obligatoorne ja võiks olla omavalitsustele kohustuslik. See seisukoht tuleneb kodaniku õigusest või vajadusest saada võimalikult head teenust ning tõdemusest, et vähene seadusandlik keskkond ei võimalda omavalitsuste koostööd tõhustada. Kodaniku õigus teistega võrdsele kohtlemisele on olnud otseseks ajendiks haldusreformile ja omavalitsuste arvu vähendamisele tervikuna³⁷ ning samuti on sellega põhjendatud vajadust omavalitsuste koostööd tugevdada.

Igal juhul tunnistasid haldusreformi disainerid omavalitsusliku koostöö olulisust, eriti veel olukorras, kus oli näha maavalitsuste kui põhiliste koostöö koordineerijate kadumist maakondlikult tasandilt. Omavalitsusliku koostöö tugevdamine oli ette nähtud asendama maavalitsuste koordineerimisfunktsiooni. Siinkohal võime kirjeldada kolme pingutust omavalitsusliku koostöö selgemaks piiritlemiseks.

Esimene neist puudutas diskussiooni omavalitsusliku koostöö organi (maakondliku omavalitsusliidu) avalik-õigusliku staatuse üle. Rahandusministeeriumis tehtud juriidiliste analüüside toel lükkasid eksperdid ja spetsialistid selle mõtte tagasi.³⁸ Et avalik-õiguslik olemus on omavalitsuste funktsioonide täitmiseks siiski eluliselt vajalik, töötas ministeerium asendava meetmena välja uue koostöövormi – omavalitsuste ühisasutused.³⁹ Kui palju omavalitsused seda uut koostöövormi kasutama hakkavad, seda näitab tulevik.

Teine võimalus puudutas omavalitsuste kohustuslikku kuulumist koostööorganisatsiooni. Haldusreformi kontseptsioon sellist võimalust küll kirjeldas ning liikmelisuse kohustus eelnõu väljatöötamisel esialgses versioonis ka sisaldas, kuid lõplikku versiooni see ei jõudnud. Põhjuseks oli teadmine, et selline lahendus ei leia koalitsioonis heakskiitu. See omakorda oli põhjustatud soovist säilitada omavalitsuste autonoomiat.

Omavalitsuste koostöö tugevdamise kolmanda võimalusena nähti ette kindlad valdkonnad omavalitsuste ühiseks täitmiseks – näiteks maakonna tasakaalustatud arengu tagamine maakonna arengustrateegia koostamise kaudu või näiteks turvalisuse ja tervise-edendusega seotud töö. Koostöövaldkondade kohustuslikkuse juures on omavalitsused vabad valima koostöövormi ja -lahendusi. Selline kord sai ka seaduses kirjeldatud.⁴⁰

36 Maakondlike omavalitsusliitude tegevus ja sisekontrollisüsteemi toimimine. Riigikontroll, 2012, lk 3.

37 Õiguskantsler Indrek Teder: „Väikeses omavalitsuses on mitmete omavalitsusele seadusega pandud ülesannete täitmine selgelt ebaefektiivne. Väheste töötajate ja ebapiisava õigusliku kompetentsiga omavalitsuste tegevus ja õigusaktid sisaldavad palju vigu ja rikkumisi. Omavalitsuste suutmatuse all kannatab pakutavate avalike teenuste hulk ning tase, mis omakorda tähendab viletsamat põhiõiguste kaitset.“ – Õiguskantsler: suur osa omavalitsusi ei suuda piisavalt tagada isikute põhiõigusi, 2009; <http://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsler-suur-osa-omavalitsusi-ei-suuda-piisavalt-tagada-isikute-p%C3%B5hi%C3%B5igusi>.

38 Haldusreformi kontseptsiooni eelnõu, Rahandusministeerium, 2015, lk 17.

39 Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu 433 SE, 2017.

40 *Ibid.*

Kompenseerimaks liikmelisuse vabatahtlikkust, sai seaduses sätestatud, et ühiselt vastu võetud arengustrateegia kehtib ka nende omavalitsuste kohta, kes selle väljatöötamises ja kinnitamisega ei osalenud, juhul kui dokumendi on kinnitanud kaks kolmandikku omavalitsustest, kelle territooriumil elab kaks kolmandikku maakonna elanikest ja kelle hulgas on ka maakonna keskus.

Omavalitsuste vabatahtlik koostöö kui maakondliku haldustasandi sisustaja

Omavalitsuslik koostöö on Eesti õigusruumis alati põhinenud vabatahtlikkusel ja omavalitsuste teadlikkusel ning lootusel, et koostöövajadus tuntakse ära. Peab tunnustama, et haldusreformi käigus olukord väga palju ei muutunud.

Praegu jääb üle vaid loota, et olukorras, kus suurem osa koostöövaldkondadest ei ole seadusest tulevane kohustusega määratletud (nt sotsiaal- või haridusvaldkond), jätkub uutel omavalitsustel piisavalt tarkust senised koostöövõrgud säilitada.

Teoreetiliselt peaksid omavalitsused oma ühises tegevuses seisma ka riikluse hoidmise eest maakonnas, hoidma ühist identiteeti, arendama väliskoostööd jms. Kuidas see praktiliselt välja kukub, eriti nendes maakondades, kuhu jäi alles vaid kolm-neli omavalitsust, näitab aeg. Maakondliku laulupeo ära jäämine oleks kurb, vabariigi aastapäeva tähistamise ära jäämine oleks piinlik, turvalisuse tagamise, sotsiaaltöö ja haridustöö võrgustike lagunemine aga mõjutaks otseselt avaliku teenuse kvaliteeti ning inimeste elu.

Omavalitsuste autonoomia on argument nii kaua, kuni koostöövajaduse ignoreerimise tulemusena ei looda otseselt halvemat olukorda oma inimeste jaoks.

Omavalitsustel on ka huvitav omadus kapselduda ja keskenduda koostöö asemel oma sisekaemusele eriti siis, kui välised tingimused muutuvad ebasoodsamaks, rahalised võimalused jäävad vähemaks või poliitiline juhtimine n-ö surub ennast kaevikusse. Formaalstruktuurid on avalikus halduses alati kompenseerinud üksikisikute volatiilsusest tulenevat paratamatut ebakindlust.

Haldusreformi tulemusena on maakondlik tasand sisuliselt formaalstruktuuridest vabanenud. Kõige suurem koos hoidev jõud on ajaloolisest ruumimustrist tulenev identiteet ja kohatunnetus, seegi aga kergeti murtav, kui vaidlus viimase Euroopa Liidu raha üle läheb väga tuliseks.

Pärast reformi on kõige mõjukam maakonda ühtse tervikuna käsitlev dokument maakonnaplaneering. Selle hoidja on endiselt riigisektor. Seadusesse toodi sisse maakonna arengustrateegia mõiste. Maakonna arengustrateegia sidumine riigieelarve planeerimisega ja riiklike valdkondlike arengukavadega on üks keerulisemaid ülesandeid, mis riigihalduses lähitulevikus ees seisab.

Mis saab maakondadest edasi?

Järgmised aastad omavalitsuslikus halduskorralduses tõenäoliselt uusi järske muudatusi kaasa ei too. Asjalised on rakkes äsja tekkinud toimeruumi hõivamisega ning uute struktuuride loomise ja käivitamisega. Järgmised neli aastat toimivad nii mõnedki harjumuspärased protseduurid veel inertsist. Edaspidi tuleb aga võtta vastu hulganisti põhimõttelisi otsuseid.

Esimene nendest puudutab maakondi kui statistilisi ja ressursside jaotamisel kasutatavaid üksusi. Riiklik haldus on maakondlikust toimeleogikast eemaldunud või eemaldumas. Omavalitsuslike koostööpiirkondade kirjeldamisel sõnastati hoolikalt võimalus moodustada piiriüleseid kooslusi. Haldusreformi kontseptsiooni koostamisel kõlas kümneid kordi seisukoht, et maakondade piirid ei tohi takistada ühinemist ega koostööd. Sellisel foonil tundub nüüd esmakordselt seaduse jõu saanud maakondliku arengu strateegia koostamise nõue pigem hiljaks jäänud.

Kas peaksime maakondliku statistika kogumiselt üle minema uutel omavalitsustel põhinevale statistikale?

Sama küsimus puudutab ressursijaotust. Mitmesuguseid ressursse, olgu siis riiklikke vahendeid kultuurikoostöö arendamiseks või Euroopa Liidu vahendeid piirkondliku konkurentsivõime tõstmiseks, on jaotatud maakondlikult. Kas ressursijaotus peaks muutuma otseselt omavalitsuspõhiseks, nii et omavalitsus ise vaataks, kellega, mis valdkonnas ja mis suunas ta koostööd teeb?

Teine põhimõtteline otsus puudutab territoriaalset planeerimist kui tugevat võimuinstrumenti. Kas maakondlik planeerimine jääb alles? Kas riiklikuna või maakondlikuna? Või soovib riik siiski väljendada oma huve nn planeerimisregioonide kaupa, mida on vähem kui 15?

Territoriaalne planeerimine ilma strateegilise ja eelarvelise planeerimise komponentideta on sisutühi bürokraatia. Strateegiline planeerimine nõuab aga valdkonnaülest juurdepääsu nii informatsioonile kui ka ressurssidele. Kas see tähendab, et siiski tekivad universaalse vastutusega regioonid?

On ka võimalus, et riik loovutab omavalitsuste ülese ehk teise taseme planeerimise omavalitsustele ühistegevuslikuks ülesandeks. See looks ka esmakordselt olukorra, kus riik ja omavalitsus saaksid asuda tõeliselt sisulisse diskussiooni, sest esimest korda peaks riik kõrgema tasandi huvide kaitsmiseks küsima planeeringulahendust madalamalt tasandilt – kohalikelt omavalitsustelt. Sellisel puhul erineksid planeeringuvaidlused iga-aastastest eelarveläbirääkimistest – pooled ei saaks laua tagant tõusta ühist seisukohta leidmata.

Eriplaneeringutele lootma jäämine ei pruugi ennast alati õigustada, pigem tuleb püüda kokkuleppele saada. See oleks uus võimalus ehitada üles tasakaalustatud valitsemisloogikaga riigihaldus.

Igal juhul on järgmiste valimisperiodide jooksul vaja saada lõplikult selgusele, kas Eesti vajab maakondi kui haldusüksusi ja millist haldust seal korraldatakse – kas omavalitsuslikku või riiklikku. Seejärel peame hakkama täpsustama ETHSi ning kirjeldama riigi territoriaalset haldusjaotust sellisena, nagu see päriselt toimib.

Ühtne üleriigiline kohaliku omavalitsuse liit täna ja tulevikus

Pipi-Liis Siemann

Kohalikele omavalitsustele on Eestis seadustega pandud päris palju ülesandeid. Kõige kokkuvõtlikumalt kirjeldab neid kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, sätestades, et omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist jne ning koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvialakoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside ja muude asutuste ülalpidamist ning lahendada muid kohaliku elu küsimusi. Lisades siia eriseaduste raames antud ülesanded, võib lihtsustatult öelda, et omavalitsused peavad tööpoolest korraldama ja hea seisma peaaegu kõige inimese igapäevaelu puudutava eest.

Eesti Valdade ja Linnade Liidu kujunemine

Kohaliku omavalitsuse toimimise ruumi avades on peetud oluliseks seaduses (samuti ka Euroopa kohalike omavalitsuste hartas) esile tuua kolme olulise tahu ehk õiguse, võime ja kohustuse ühtsuse aspekti, et demokraatlikult moodustatud võimuorganitel oleks võimalik iseseisvalt kohalikku elu korraldada ja juhtida.

Igapäevapraktika näitab, et omavalitsuste õigused, kohustused ja nende realiseerimise võime ehk võimalused ja ressursid kohustuste täitmiseks ei ole (alati) tasakaalus. Mõistetavalt tuleneb sellest üks kohalike omavalitsuste põhihuvi: omada võimalust kaasa rääkida ja mõjutada protsesse selles suunas, et õiguseid, kohustusi ja võimalusi rohkem tasakaalustada. Ühiselt ehk koostöös teiste omavalitsustega on seda teha otstarbekam ja tulemuslikum.

Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse § 3 lg 2 määratleb üleriigilise liidu eesmärgi, milleks on kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu kohaliku omavalitsuse üldisele arengule kaasa aitamine, oma liikmete esindamine ja nende ühiste huvide kaitsmine, liikmete koostöö edendamine ning liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.

Eestis tegutses 2018. aasta alguseni kaks üleriigilist kohaliku omavalitsuse üksuste liitu: Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit. Mõlema liidu eesmärgid olid sarnased: ühistegevuse kaudu kohaliku omavalitsuse üldisele arengule kaasa aitamine, oma liikmete esindamine ja nende ühiste huvide kaitsmine, samuti liikmete koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine. Eesti Maaomavalitsuste Liit koondas valdasid, kuid samal ajal kuulus Eesti Linnade Liitu ka mitmeid maaomavalitsusi – seega mõlema liidu tegevused ja eesmärgid kattusid suures osas. Samal ajal tunnetasid mõlemad liidud korduvalt, et keskvoim ei kohtle neid kohati võrdsete partneritena ega arvesta ettepanekutega piisaval määral. Kohalikud omavalitsused ning nende esindajad tunnistasid ja tunnetasid ühise liidu loomise vajadust juba mitmeid aastaid, küll aga oli keerukas ning pikaajaline protsess ühise liidu loomiseni jõudmine. Takistavateks asjaoludeks olid kindlasti osalt erinevad vaated linnade ja maaomavalitsuste ehk siis linnade ja valdade erinevate huvide ja vajaduste osas ning ka hirmud, nagu jääksid väikesemate omavalitsuste huvid kaitseta või vähem olulisteks.

Ajalooline hetk, mil kaks liitu oma jõud ühendasid, toimus 27.02.2018. Ühtse liidu loomine toimus pea samaaegselt Eestis toimunud mastaapse haldusterritoriaalse reformiga ning oli sellest protsessist tugevalt mõjutatud. Nii Eesti Maaomavalitsuste Liit kui ka Eesti Linnade Liit leppisid juba 2017. aasta kevadeks kokku sisulised sammud ühise liidu loomiseks, töötati välja ühtsed põhimõtted ning eesmärgid,

mille mõlema liidu juhtorganid ka heaks kiitsid. Allkirjastati heade kavatsuste protokoll ning on rõõm tõdeda, et kokkulepitud põhimõtteid kõik osapooled ühinemisprotsessi käigus ka järgisid.

Eesti Linnade ja Valdade Liidu liikmeteks on 2018. aasta 1. juuli seisuga 15 Eesti linna ja 59 valda. Liitu kuuluvates omavalitsustes elab 99% elanikest. Liit esindab liitu kuuluvaid kohaliku omavalitsuse üksusi kui tervikut suhetes riigiorganite, teiste isikute ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Lühidalt öeldes on liit linnade ja valdade strateegiline partnerlus liikmete ühishuvide esindamiseks ja kaitsmiseks.

Liidu kõige olulisemad otsused võetakse vastu üldkoosoleku poolt – sellega tagatakse liidu strateegiliste seisukohtade laiapõhjalisus. Liidu tegevus tuginebki üldkoosoleku poolt kinnitatud pikaajalistele strateegiadokumentidele ja põhimõttelistele tegevussuundadele, milles sisalduv puudutab kohaliku omavalitsuse toimimise aspektist praktiliselt kõigi kohalike omavalitsuste ja seega ka kõigi Eesti elanike huve.

Liidu poliitika kujundamise keskne struktuur üldkoosolekute vahelisel perioodil on liidu volikogu. Oluline on põhimõte, et liidu volikogus on esindatud kõik liidu liikmed, volikogu tegevusega on hõlmatud üle saja omavalitsusjuhi nii esindusvõimu kui ka täitevvõimu poolelt. Volikogu kinnitab liidu tegevuskava, sh seisukohad eelarve läbirääkimisteks valitsuskomisjoniga.

Liidu organitest kõige suurema koormusega on juhatus, kes korraldab kõigi liidu poolt kujundatavate seisukohtade ettevalmistamist ning vastutab nii volikogu kui ka üldkoosoleku ees. Juhatus vastutab lisaks liikmete ühishuvide esindamisega seotud küsimustele ka liidu majandustegevuse eest. Juhatuse otsuste vastuvõtmisel taotletakse reeglina konsensust, et tagada liitude kõigi liikmete huvide arvestamine.

Eesti Linnade ja Valdade Liidu büroo korraldab liidu organisatoorseid tööd ja jooksvat asjaajamist. Bürood juhivad juhatuse poolt ametisse nimetatud tegevdirektor, kes on aruandekohuslane liidu juhatuse ees. Alates 2005. aastast on liidu bürood juhtinud Jüri Võigemast.

Eesti Linnade ja Valdade Liidu tegevus ja eesmärgid

Liidu seisukohad, tegevussuunad ja tegevuskavad kujunevad liidu liikmete seisukohtade ja ettepanekute alusel. Eesti Linnade ja Valdade Liidu tegevussuunad aastateks 2018–2021 kinnitati üldkoosoleku poolt Tallinnas 27.02.2018 (<http://www.ell.ee/juhtimine/alusdokumendid/elvl-tegevussuunad-2018-2021/>).

Liidu kolm peamist eesmärki on toetada Eesti omavalitsussüsteemi arengut, tugevdada omavalitsuste koostööd ja edendada ühistegevust ning luua võimalusi omavalitsuste ülesannete paremaks täitmiseks. Eesmärkide saavutamiseks rõhutab liit tegevust peamiselt järgmises viies valdkonnas:

I Omavalitsuspoliitika

Liikmete ühishuviks on kohaliku omavalitsuse osakaalu, otsustusõiguse ja vastutuse suurendamine ühiskonnaelu juhtimisel ja korraldamisel, kohalike omavalitsuste poolt osutatavate avalike teenuste kättesaadavuse parandamine ja kvaliteedi tõstmine.

II Kohalike omavalitsuste fnantsautonoomia tagamine

Omavalitsuste ülesannete edukaks ja kvaliteetseks täitmiseks peavad ka linnade ja valdade rahalised vahendid olema vastavuses omavalitsuste poolt täidetavate ülesannetega. Selleks püüab liit leida keskvalitsusega konsensust põhimõttelistes arengusuundades ning saavutada mõlemapoolselt aktsepteeritavad kokkulepped. Eelarveläbirääkimistel valitsuskomisjoniga soovib liit osaleda sarnaselt ministriumidega võrdväärse partnerina, seepärast on juba alates aastast 1994 töötatud (toona kahes erinevas omavalitsusliidus) ettepanekud riigieelarvesse iga-aastaselt läbi, lepitud ühistes seisukohtades kokku ja esitatud ettepanekud eelarveläbirääkimisteks valitsuskomisjoniga. Eelarveläbirääkimiste protokoll ehk tulemused esitatakse iga-aastaselt koos riigieelarve eelnõuga ja selle juurde kuuluva seletuskirjaga Riigikogule. Kahetsusväärset on ette tulnud ka olukordi, kus liitude ettepanekuid ei ole esindajate hinnangul piisavalt kaalutud ega nendega eelarve koostamisel arvestatud: nii jätsid omavalitsuste esindajad 2011. ja 2016. aastal eelarveläbirääkimiste lõpp-protokolli allkirjastamata. Viimastel aastatel on aga mitmed pikaajalised ettepanekud (omavalitsuste tulubaasi suurendamine, koolilõuna toetuse määra tõstmine jms) saanud ka valitsuskomisjoni toetuse. Loodetavasti tugevneb edaspidi veelgi see headele euroopalikele väärtustele tuginev traditsioon, kus omavalitsusliit ja Valitsuskomisjon taotleavad läbirääkimiste laua taga ühiselt lahendusi kohaliku elu toimimise jaoks olulistest küsimustes.

III Kohalike omavalitsuste õiguslik kaitse

Liidu liikmed peavad väga oluliseks tagada kohalike omavalitsuste järjepidev osalus riigi õigusloomes, lähtudes selles protsessis Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõttest ja väärtustest ning Eesti Vabariigi põhiseadusest. Liit osaleb aktiivselt õigusloomes eelnõude infosüsteemi vahendusel ning on esindatud erinevates töögruppides, pidades silmas kohalike omavalitsuste huvide õiguslikku kaitset. Osaletakse Riigikogu komisjonides kohaliku omavalitsuse ülesandeid ja finantseerimist puudutavate seaduseelnõude aruteludel, andes oma arvamuse kõigi oluliste eelnõude menetlemisel. Esindajad on kaasatud samuti mitmete muude kohaliku omavalitsuse tegevust või kohalikku elu reguleerivate olulisemate õigusaktide eelnõude kontseptsioonide aruteludele ja töörühmadesse ning infovahetuse partnerpäevadele.

IV Rahvusvaheline koostöö

Liikmete ühishuviks on kohalike omavalitsuste osalus ja huvide esindatus Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu institutsioonides ning koostöö teiste riikide kohalike omavalitsuste organisatsioonidega. Selleks osalevad liidu esindajad aktiivselt Euroopa Liidu Regioonide Komitee (CdR), Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongressi (CLRAE) ning Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Nõukogu (CEMR) juhtorganites, komiteedes, komisjonides ja töögruppides. Regioonide Komitee liikmed koostavad erinevaid raporteid, aitavad ette valmistada kohtumisi ning konverentse. Lisaks osaletakse Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu muudes institutsioonides ning tehakse koostööd teiste riikide kohalike omavalitsuste organisatsioonidega. Liidul on koostööleping Soome Omavalitsuste Liiduga (Kuntaliitto), samuti teeb liit koostööd Rootsi Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Liiduga (SALA), Hiina Rahvavabariigi Välismaaga Sidemete Arendamise Ühinguga (CPAFFC), teostatud on ühisprojekte Läti Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Liiduga (LALRG) ja Leedu Omavalitsuste Liiduga (ALAL) ning Norra Omavalitsuste Liiduga (KS).

V IKT arendamine, kohalike omavalitsuste informeerituse tagamine, liidu tegevuse tutvustamine

Liit arendab edasi oma büroo IT võimekust, abistades liikmeid IKT süsteemide korrastamisel ja arendamisel, tagamaks liikmetele paremaid võimalusi osaleda koosolekutel ja ühisüritustel. Rahandusministeeriumi, MTÜ Eesti Linnade Liidu ja MTÜ Eesti Maaomavalitsuste Liidu vahel 2016. aastal sõlmitud koostöölepingu alusel tegelevad büroo spetsialistid kohaliku omavalitsuse infotehnoloogia keskseks arendamiseks ja kvaliteedi tõstmiseks vajalike strateegiate väljatöötamise ning ulatuslike projektide realiseerimiseks vajalike toimingutega.

Kohalike omavalitsuste informeerituse tagamisel ja liidu tegevuse tutvustamisel on oluline hoida liidu vahendatav informatsioon operatiivne ja lihtsalt kättesaadav.

Kokkuvõtteks

Eesti kohalike omavalitsuste osakaal valitsussektoris on 24,2%, Soomes 40%, Rootsis 48%. Kuigi need tasemed ja ülesannete spekter ei ole riigiti otseselt võrreldavad, peegeldab osakaalude vahe teiste põhjamaadega erinevates ühiskondades domineerivate lähenemismurkade erinevust. Ühtlasi saame siit viite nii kohalike omavalitsuste kui ka keskvalitsuse valikuvõimalustele seoses eelpool viidatud haldusreformiga. Seetõttu on reformi jätkutegevuse kavandamisel aktuaalsed need üldised põhimõttelised suunad, mis Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale tuginedes on jätkuvalt kajastatud Linnade ja Valdade Liidu tegevussuundades ka aastateks 2018–2021, sh:

- kodanikuühiskonna tugevdamine, kohalike omavalitsuste osakaalu, otsustusõiguse ja vastutuse suurendamine ühiskonnaelu juhtimisel ja korraldamisel alternatiivina otsustusõiguse ja ressursi tsentraliseerimise suunale;
- omavalitsuste osutatavate avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamine. Omavalitsuste rahalised vahendid peavad olema vastavuses nende täidetavate ülesannetega;
- omavalitsuste finantsautonoomia tugevdamine, sealhulgas kohalike maksude kehtestamise õiguse laiendamine, riiklikest ettevõtlusmaksudest osa suunamine kohalikesse eelarvetesse, üksikisiku tulumaksu ning maamaksu kujundamine tegelikeks kohalikeks maksudeks alternatiivina kohalike kogukonna õiguste ja vastutuse puudumisele eelarvetulude kujunemisel.

Eesti Linnade ja Valdade Liit tegutseb jätkuvalt liidu põhidokumentides kinnitatud põhimõtete hoidmise ja eesmärkide saavutamise nimel, taotledes ühistegevuse protsessis kõigi Eesti kohalike omavalitsuste aktiivset osalust.

Murdepunktide lugu

Jüri Võigemast

Kohalike omavalitsuste lugu võib vaadelda väga paljudest aspektidest lähtuvalt. Tõepoolest, erinevaid vaatenurki võib olla väga palju ja kindlasti on need kõik huvitavad. Selge on aga ka see, et ajas huvitavamad on just need hetked, mil midagi muutub – kui toimuvad mingid muudatused, näiteks võimaluste suurenemine, aga vahel, kui on halvemad ajad, ka vähenemine. Nimetan neid muudatuste hetki siinkohal murdepunktideks (vaata joonist).

Kohalike omavalitsuste tulubaasi loos ei ole murdepunkte just eriti palju. Tõele au andes on neist eriliselt tähelepanuväärsed vaid mõned. Tuleb tunnistada sedagi, et väga olulistest 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 see 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 vastaks. Olgu siinkohal ka kohe ära öeldud, et täna on järgmise üliolulise murdepunkti ootuse hetk, kus pole veel lõplikult teada, millised otsused langetatakse parlamendis omavalitsuste tulubaasi taastamise küsimustes, samuti omavalitsustele üle antavate ülesannete spektri ning nende rahalise katte korraldamise küsimustes. Nimetatud otsused tuleb Riigikogu poolt vastu võtta ja küllap need ka vastu võetakse, sest poliitiline seisukoht valitsuse poolt on võetud ja vastavad ettepanekud Riigikogule tulevad.

Tagasivaade on oluline ikka eelkõige edasivaate mõttes – kuidas liigume edasi ehk milliseid otsuseid 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 osapoole 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, mis tähendab, et 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 igapäevaelu 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 kukkumise 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 mäletamiväärselt 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 kärpeotsustest mõjutatud tulubaasi põhi ehk sügavaima languse punkt 2010. aastal. Võrreldes 2008. aastaga oli tulubaas langenud 17,6% ehk 158,9 miljoni euro võrra: 901,4-lt miljonilt eurolt 2008. aastal 742,5-le miljonile eurole 2010. aastal. Tõele au andes on täna, kaheksa aastat peale majanduskriisi põhja (!!!), kõnealuste kärpete tagajärjed kohalike omavalitsuste eelarvetele lahendamata (heastamata?). 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. Igaühele, 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.

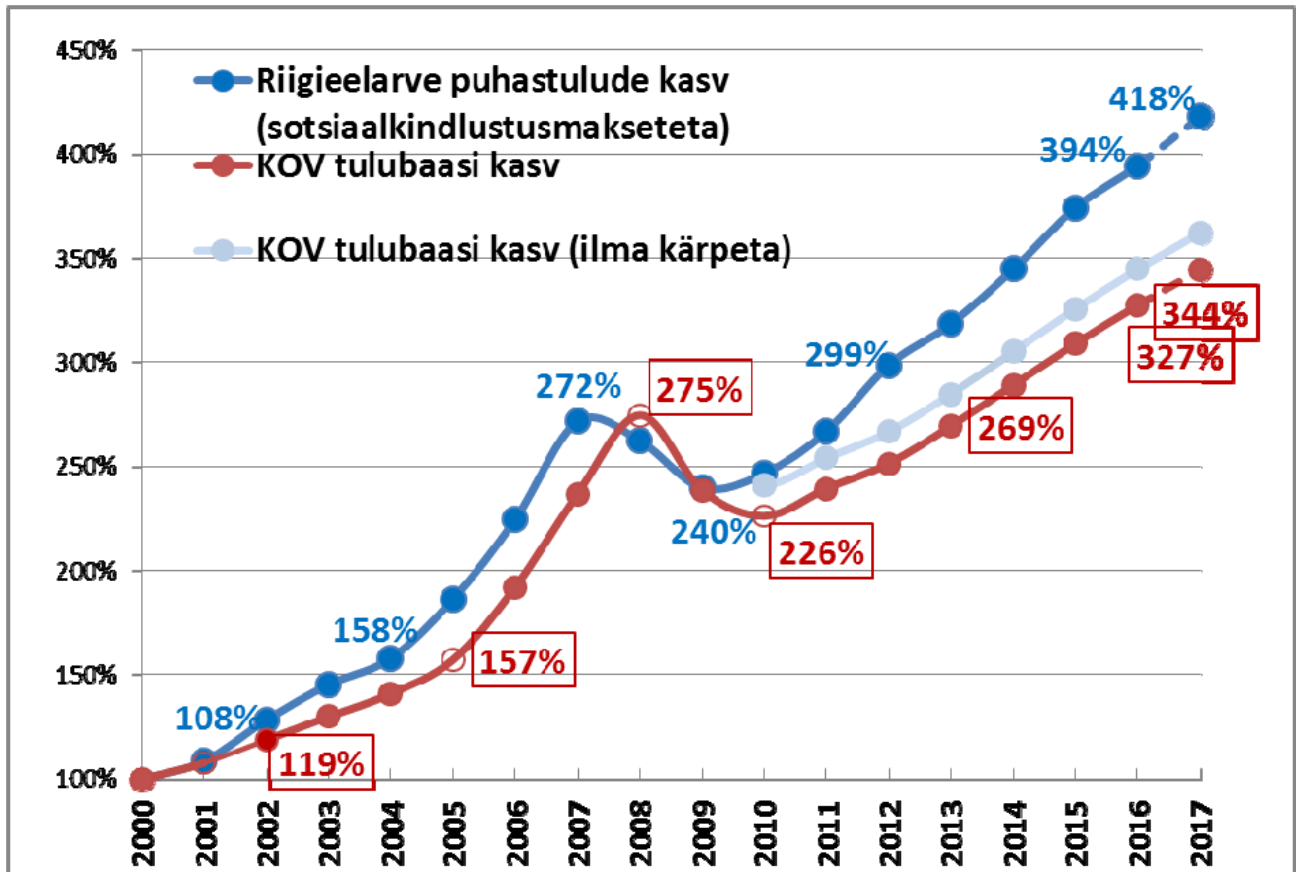
Viies murdepunkt ehk murdepunkti ootus

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 miljoni 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 on 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. Stabiil- ses 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 selgelt peegeldub.



Joonis 1.

Riigieelarve puhastulude ja kohalike omavalitsuste tulubaasi muutus aastatel 2000–2017.

Omavalitsusliitude Koostöökogu läbirääkimised Vabariigi Valitsuse esindusega 1994–2002

Toomas Välimäe

Sissejuhatus

Omavalitsusliitude Koostöökogu (edaspidi: Koostöökogu või KTK) loodi 11. veebruaril 1994. a toimunud omavalitsuste üleriigilise nõupäeva otsusel⁴³. Omavalitsusliitude Koostöökogu tegevuse alguskuude kohta on Eesti Linnade Liidu toimetamisel ilmunud ülevaatlik kogumik⁴⁴.

KTK esimene koosolek 24. märtsil 1994. a kinnitas KTK kodukorra, mille kohaselt KTK⁴⁵:

- 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;
- 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 vormilise aluse alles 7 aastat peale KTK ellukutsumist. Ometi tekkis vajadus keskvoimuga lävida märksa varem ning juba 22. aprillil 1994 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)⁴⁶.

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 asekanter 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,

43 Eesti Linnade Liit 1920–1995, Koostajad S. Mäeltsemees, S. Lääne, T. Kirss, Eesti Linnade Liit, Tallinn 1995, lk 70–71

44 Omavalitsusliitude Koostöökogu. Kogumik. Omavalitsusliitude Koostöökogu tegevusest seisuga 23. september 1994. a, Eesti Linnade Liit, Tallinn 1994

45 Eesti Linnade Liit 1920–1995, Koostajad S. Mäeltsemees, S. Lääne, T. Kirss, Eesti Linnade Liit, Tallinn 1995, lisa 56

46 Omavalitsusliitude Koostöökogu. Kogumik. Omavalitsusliitude Koostöökogu tegevusest seisuga 23. september 1994. a, Eesti Linnade Liit, Tallinn 1994, lk 8–62

Rahandusministeeriumi asekanter Tiit Saat ja Sotsiaalministeeriumi finants- ja eelarveosakonna juhataja Jaan Vinnal. Lisaks palus valitsus delegatsioonis osaleda Riigikogu eelarve- ja maksukomisjoni esimeest Valve Kirsipuud (paraku dokumentidest pr Kirsipuu osalemist läbirääkimiste voorudes ei nähtu)⁴⁷.

Arutlusel olnud põhiprobleemid⁴⁸:

- läbirääkimiste korralduslik külg, ajakava jmt;
- riigi ja kohalike omavalitsuste funktsioonide piiritlemine, sh kohalike omavalitsuste omafunktsioonid, omavalitsustele pandud funktsioonid ja omavalitsuste poolt täidetavad riigi funktsioonid; funktsioonide 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 õigusaktide põhiseadusega kooskõlla viimiseks avaldusega õiguskantsleri poole. Pöördumise alusel algatas toonane õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli kohtumenetluse, mille tulemusena tagastati 1995. a lisaeelarvega 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 märgukirjale⁴⁹ järgnenud protestiaktiooni, mille käigus omavalitsused peatasid riiklike funktsioonide (kaitseväärväestuse jm) täitmise ning vastava teabe ja aruandluse esitamise riigiorganitele. Paraku ei osalenud selles aktioonis kaugeltki mitte kõik omavalitsused, mistõttu ta lõppes suhteliselt kiiresti ja eriliste tulemusteta.

Kolmandaks ja sisuliseks saavutuseks tuleb pidada eelarveläbirääkimiste nii-öelda konstitutsioneerimist. Eelarveläbirääkimisi on edukalt 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.

Käegakatsutavatest 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.⁵⁰

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 protokolli on 1997. a peetud kõneluste kohta.

Kui läbirääkimised algasid 1994. a valitsusdelegatsiooniga, kuhu kuulus 2 ministrit, siis edaspidi pidas KTK-ga kõnelusi Vabariigi Valitsuse ministeeriumidevaheline komisjon, mida juhtis regionaalminister ning kuhu kuulusid asjassepuutuvate ministeeriumide kõrgemad ametnikud (asekantslerid, osakonna-juhatajad). Valitsusdelegatsiooni madal tase mõjutas ja mõjutab praegugi läbirääkimiste sisu ja tulemusi, kuivõrd läbirääkijail puudub volitus sisulistes 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 seadustamist. Vabariigi Valitsuse ja omavalitsuste kokkuleppes on juttu riigieelarve seaduse⁵¹ 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 lahkarvamused eelarve eelnõu seletuskirjas Riigikogule. Tasandusfondi suurus ja selle jaotamise põhimõtted sätestatakse riigieelarves.” Lisaks

47 samas, lk 14

48 samas, lk 9–10, 18–21

49 samas, lk 73

50 Eesti Linnade Liit 1920–1995, Koostajad S. Mäeltsemees, S. Lääne, T. Kirss, Eesti Linnade Liit, Tallinn 1995, lk 71

51 Riigieelarve seadus. Elektrooniline Riigi Teataja, <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=183802>

nimetatule on teistele tulupoliitilistele kokkulepetele viidatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses⁵² ning koolieelse lasteasutuse seaduses⁵³. 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 pöördumine).

Kahjuks ei ole siingi aastatega palju muutunud ning praktiliselt ükski valitsuskoalitsioon, kuigi sõna-des tunnistades omavalitsuste taotluste põhjendatust ja täiendavate vahendite eraldamise vajadust, pole tegelikkuses lubadusi pidanud ja on tihtipeale 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.

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 vaheprotokollis kohaselt läbirääkimiste eesmärgiks (kirjaviis 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, s.h:
 - 4.1 haridusasutuste finantseerimise põhimõtete, omavalitsusüksuste vastastikuste arvelduste printsiipide täpsustamine;
5. Valdade, linnade eelarvete täiendava toetamise põhimõtete täpsustamine, s.h:
 - 5.1 väikesaarte finantseerimine;
 - 5.2 erineva keelekasutuse arvestamine toetuste arvestamisel;
 - 5.3 tulubaasi tasakaalustamine;
 - 5.4 riigi poolt kehtestatavate hindade, aktsiiside ja minimaalpalga suurendamisest tekkivate kulude hüvitamine;
 - 5.5 maakondliku toetusfondi ja RIP-i 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 muutmise seonduvat, haldusõiguserikkumiste alusel määratud trahvide viimist riigieelarvesse jm. Pikka aega püsis päevakorras üleriigilise mootorsõiduki maksu kehtestamine.

52 sama, <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=214557>

53 <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=215578>

Tuleb tõdeda, et enamus eespool nimetatud teemadest on päevakajalised ka täna. Jätkuvalt on probleeme toimetulekutoetuste maksimisega, endiselt on päevakorras omavalitsusüksuste vastastikused arvemised hariduskulude osas, miinimumpalga ja tulumaksuvaba miinimumi tõusust tuleneva tulude vähenemise hüvitamine, kohalike teede hoiu rahastamine jmt. 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 teistel, Riigikogu valimistele eelneva aasta lõpus peetud läbirääkimistel, nii muutus valitsusdelegatsioon ka 1998. a üpris heldeks ning rahaeraldusi sadas kui Väändrast 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 kehvaid, 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 investeringutoetused kohalikele eelarvetele, kuid ohu märgina võis täheldada sihtotstarbeliste investeringute, st Vabariigi Valitsuse või Riigikogu poolt otsustatud investeringutoetuste otsustavat kasvu, võrreldes maakonnas otsustamiseks antud RIP-i vahenditega.

A.D. 1999

Majandusedu seebimullist inspireeritud valimiseelsed suurlubadused lõhkesid 1999. a kevadel oodatud pauguga ning paljud omavalitsusjuhid meenutavad 1999. a kui ühte halvemat. Ja õigusega, sest hulk nii kindlana tundunud investeringutoetusi nulliti ning tehtud plaanid tulid paljudel ümber vaadata.

2000. a eelarvekõnelused olid ühed keerukamad, sest uus, 1999. a märtsis võimule tulnud valitsuskoalitsioon 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 linnaeelarvetele investeringuteks 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, osundan: „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:*

- *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 maksumäära 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, s.h 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 investeringu-toetuste 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 RIP-I jaotamine veelgi (ilme-kaimad tulemused on 2002. a kultuuri valdkonna RIP-I ja 2003. a hariduse RIP-i 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 pöördumiseni Eesti elanike poole.⁵⁴

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, osundan:

„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 metoodikat;
- 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;

⁵⁴ KTK 07.12.1999. a pöördumine Eesti elanike poole, 10.12.1999. a seminari osavõtjate pöördumine Riigikogu ja Valitsuse poole, vt <http://www.hol.ee/index.php?lk=182>

- säilitada 2001. aastal ühistranspordi dotatsioonid;
- muuta maamaksuseaduse paragrahv 7 järgmiselt: „Maamaks tasutakse iga-aastaselt vähemalt 1/3 suuruse osadena hiljemalt 20. jaanuariks, 20. maiks ja 20. septembriks.”

Lisaks nimetatule taotles KTK füüsilistele isikutele tehtavate maksuvabastuste osalist kompenseerimist omavalitsustele.

Eraldiste suurusena taotlesid omavalitsusliidud, osundan: „Lähtudes käesoleval ajal kehtivatest maksuseadustest ning omavalitsuste poolt täidetavatest funktsioonidest:

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 hukkimispaigalt äraveo 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 alljärgnevalt:

1. 2001. aasta riigieelarves eraldatakse munitsipaalkoolide pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu, täiendkoolituse ja õpikute soetamise finantseerimiseks 1 398 100 000 krooni.
2. Kohalikele omavalitsustele üleantavate funktsioonide täitmiseks eraldatakse vahendid kohalikele omavalitsustele riigieelarve osa 159 peatükk 03 artikkel 51 alt reaal "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 arvlemine samadel alustel kui 2000. aastal. Alates 01.09.2001. a rakendatakse poolte kokkuleppel 01. juuniks 2001. a kujundatud finantseerimise korda.
4. Vahendite jaotamisel arvestatakse Vabariigi Valitsuse 15.02.2000. a määrusega nr 54 kehtestatud õpetaja ametijärkude 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 omavalitsuste vaheline arvlemine.”

Lisaks nimetatule lepitati kokku jätkata kõnelusi toimetulekutoetuseks ettenähtud vahendite üleandmiseks kohalikele omavalitsustele ning 2002. a eelarveläbirääkimistel jätkata läbirääkimisi:

1. üksikisiku tulumaksu lahutamiseks kaheks iseseisvaks maksuks: kohalikuks tulumaksuks ja riigi tulumaksuks;

2. kohalike eelarvete tasandussüsteemi täiustamiseks;
3. munitsipaalomandi amortisatsiooni arvestamise meetodika väljatöötamiseks 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, maakondliku toetusfondi jaotuse põhimõtetega, hukkunute veo ja selle rahastamisega jpm (vt kõneluste 11.08. ja 19.12.2000. a protokollid).

A.D. 2001

Järgmistele, 2002. a eelarveläbirääkimistele läks KTK järgmiste seisukohtadega:

Taotleda 2002. a riigieelarvest valla- ja linnaeelarvetele (artikkel 51) liigitamata eraldiste ennakkasvu, võrreldes riigieelarve kasvuga, eeldades, et ei muutu 2001. a kehtinud maksutulude 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.

Taotleda riigieelarvest täiendavaid eraldisi kohalike maanteede ja tänavate hoiuks, õpilaste kooliveo korraldamiseks ja sõidusoodustusteks ning väikesaarte toetuseks;

Taotleda, et kohalikele omavalitsustele erinevate ministriumite kaudu eraldatavate investeeringutoetused liidetaks riigieelarves vastavalt maavanemate poolt esitatud taotluste kogusummale.

Rahalises väljenduses oli KTK taotlus lähtudes Rahandusministeeriumi esitatud tuluprognosidest ja käesoleval ajal kehtivatest maksuseadustest ning omavalitsuste poolt täidetavatest funktsioonidest järgmine:

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 ka teiste sotsiaal- toetuste (puuetega inimeste toetus, transporditoetus, telefonitoetus) ülevõtmiseks.

Läbirääkimiste kokkuleppes jäid omavalitsusliidud eriarvamusele ka tulumaksuprognooosi osas, pidades seda liialt optimistlikuks ning ei soostunud maamaksu prognoosiga, mis KTK arvates oli ülepaistatud.

Kokkulepet ei saavutatud ka valla- ja linnaeelarvetele tehtavate eraldiste (v.a hariduskulud ja sotsiaal- toetused) osas. KTK taotles vahendite ennakkasvu, põhjendades seda inflatsiooni kiirema kasvuga võrreldes prognoosiga, 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 tohi väheneda ühegi kohaliku omavalitsuse osas, võrreldes 2001. a eraldatud vahenditega.

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 nime- tatud vahendid toetusfondi alla.

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 fikseeriti:

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 lasteaiakasvatavate täiendkoolituseks.
3. Leppida lasteaiakasvatavate 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 õppekeele 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.

Investeeringute osas 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 ministeeriumide eelarvetes kohalike omavalitsusüksustele planeeritud investeeringutoetused riigieelarves, eraldada need sihtotstarbelisena omavalitsusüksustele ning viia nende valdkondadevahelise ja objektilise jaotuse üle otsustamine maa-konna omavalitsuste tasandile.

Toimetulekutoetuste üleandmise osas saavutati valitsuse esindusega kokkulepe, kuid tegelikkuses kujunesid asjad siiski kokkulepitust teistsuguseks ning toimetulekutoetuste administreerimisega seotud kulutusi omavalitsustele ei hüvitatud. Nimelt lepiti 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 asjad, rahvastikuregistri andmete kasutamist, riigieelarve eraldiste jaotuspõhimõtteid, mitmesuguste õigusaktide muutmist jpm.

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.

Läbirääkimisteks esitasid omavalitsusliidud järgmised taotlused:

Eraldised riigieelarvest	KTK ettepanek 01.08.02	KTK ettepanek 12.09.02	VV delegatsioon 01.07.	VV delegatsiooni 12.09.
Eelarvete tasandusfond (v.a toimetulekutoetus)	1 153 300 000	1 293 300 000	1 033 300 00000	1 123 300 000
Väikesaared	3 000 000	3 000 000	3 000 00000	3 000 000
Koolieelsete lasteasutuste ja kultuuritöötajate 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			
Investeeringuteotused kohalikele eelarvetele, s.h kohalikele teedele	450 000 000	450 000 000		253 490 000
KOKKU	2 205 690 000	2 066 300 000	1 036 300 00000	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 ja -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 järgi kõigi omavalitsusüksuste vahel ning taotleb nimetatud otstarbeks 150 miljonit krooni.

Kokku lepitut 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 lepitati kokku koolieelsete lasteasutuste, huvikoolide ja kultuuritöötajate palkade põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse paragrahvi 44 alusel riigieelarvest eraldatavast toetusest töötasu saavate munitsipaal-koolide pedagoogide palkadega ühtlustamiseks 100 miljoni krooni suuruse eraldise saamises.

Kolmandaks saavutati kokkulepe munitsipaal-koolide pedagoogide astmepalgamäärade mittetõstmises.

Neljandaks saavutati kokkulepe kohalike eelarvete tasandamise ehk tasandusfondi uue süsteemi kasutuselevõttus.

Viiendaks saavutati kokkulepped sotsiaaltoetuste osas.

Paraku peab tunnustama, et saavutatud kokkuleppeid rikkus Vabariigi Valitsus praktiliselt kohe, esitades Riigikogule kokku lepitut eirava 2003. a riigieelarve eelnõu.

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, s.h tasandusfondi valemi parameetrite hinnete põhjendamatu muutmine.

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.

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 toimunu, 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 ilmsesti oluliselt halvem. Ehk rahvakeeli: parem varblane peos, kui tuvi katusel või parem pool muna, kui tühi koor.

Läbirääkimised 2003–2017

Märt Moll

2003. aasta

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 tegelikult 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 tagasimaksete süsteemis omavalitsused enam ei osalenud. See oli tegelikkuses suur võit omavalitsustele.

Samas aga ei suutnud me ära hoida teist muudatust, millega tulumaksu laekumise suurenemise 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 miljon krooni rohkem eelmise aastaga võrreldes.

2004. aastaks saadi ka esmakordselt omavalitsustele raha Euroopa Liidu regionaalarengu 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 Partsi valitsus (10.04.2003–13.04.2005). Ministrid olid: minister Jaan Õunapuu, 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 Õunapuu 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 Partsi valitsus 10.04.2003–13.04.2005 – kus ministrid olid: minister Jaan Õunapuu, 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.

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 kasvaks 0,4 protsendipunkti lisaks punktis 1.1 nimetatud tulubaasi suurendamisele.
- 1.3 Kasutada tasandusfondi valem (riigieelarve seaduse §5 lg 1) parameetrite tegelikele kuludele vastavaid hindaid 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 tuludega katmise vajadusega.
4. Jätkatakse läbirääkimisi tasandusfondi arvestusmetoodika ja jaotusvalemi täpsustamiseks.
5. Maamaksu ja kaevandusõiguse tasu osas lähtuvad pooled Rahandusministeeriumi poolt esitatud summadest, täpsustades maamaksu prognoosi seoses Natura-alade kehtestamisest tuleneva maksutulude vähenemisega. Natura-alade ja muude kaitsealade kehtestamisest tulenevate maksutulude vähenemise kompenseerimise vajadus räägitakse läbi täiendavalt.
6. Kohalike omavalitsuste eelarvetesse 2005. aastal laekuva üksikisiku tulumaksu uutele põhimõtetele üleminekul aluseks võetud prognooside ebatäpsustest tingitud võimalikud alalaekumised kompenseeritakse ning kompenseerimise meetmete osas räägitakse läbi 2006. aasta eelarve läbirääkimiste käigus.

Räägiti läbi ka kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise süsteemi väljatöötamise 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. KTK ettepanek oli muuta ka teeseadust ja jätkata läbirääkimisi linnas kulgevate riigimaanteed (tänavate) teehoiu põhimõtete üle.

Haridusvaldkonnas oli samuti palju ettepanekuid, mille hulgas ka omavalitsuste õpilastranspordi kulude katteks vähemalt 40 miljoni krooni eraldamine.

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 lepiti kokku ja viidi ellu hooldajatoetuse määramise ja maksmise üleandmine kohalikele omavalitsustele. Toimetulekutoetusele lisandus ka üksikvanema toetus 200 krooni ning toimetulekutoetuse saamiseks võimaldati hakata hindama ka toetuse taotleja varanduslikku seisut. Toetuse piirmäär tõusis 500-lt 750 kroonini.

Kohalike teede hoiuks otsustati eraldada 5% teehoiuks kavandatavatest vahenditest ja rakendati koefitsiendi teed 1 ja tänavad 3,5.

Rakendati ka kohalike omavalitsuste ühinemistoetus vastavalt seadusele.

Kahjuks suurendati aga maamaksu kaalutud keskmist määra tasandusfondi arvestuses 1,06 kuni 1,08%, mis hakkas veidi mõjutama tasandusfondi ümberjaotust.

2005. aasta

Räägitakse läbi 2006. aasta kohalike eelarvete ja omavalitsusi mõjutavate muude otsuste üle.

Alates aprillist tuli võimule Andrus Ansipi valitsus.

13.04.2005–05.04.2007 – 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 kommunikatsiooniminister 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 hindaid 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 ning munitsipaalkoolide ja lasteasutuste pedagoogide täienduskoolituse rahastamise.
5. Näha õpilase pearaha koosseisus ette vahendid koolivõrgu investeeringukulude 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 elatusaseme 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 Püsisustusega väikesaarte seadusele eraldada saareliste 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 (investeeringutoetuseks) 500 miljonit krooni.
 15. Eraldada omavalitsustele 2006. aastal täiendavat transporditoetust, võttes arvesse õpilaste arvu omavalitsuste poolt korraldataval vallasisesel eriotstarbelisel ja avalikul liiniveol ning keskmist liinikilomeetri hinda sellise veo korraldamisel.
 16. Eraldada 2006. aastal riigieelarvest täiendavalt otsetoetust 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. 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.
2. 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.
3. 2007. aasta riigieelarve ettevalmistamise protsessis jätkatakse läbirääkimisi:
 - 1.1. kohalikele omavalitsustele laekuva üksikisiku tulumaksu määra ja toetusfondi mahu kasvu ning tulubaasi osa SKP-s kajastamise meetoodika üle;
 - 1.2. palkade ühtlustamise vahendite üldmahu suurendamise ja kohalike omavalitsuste tulubaasi arvamise küsimustes, suurendades selleks kohalike omavalitsuste tulumaksu osa ning tasandusfondi üldsummat;

1.3. ümberkorralduste osas välisriigist saadud tulu arvestamisel, arvestades välisriigist saadud tulu mahu kasvu.

1.4. seni riigieelarve tuludesse kantava mitteresidentide poolt makstava tulumaksu kohalikele omavalitsustele laekumise osas.

4. Jätkatakse läbirääkimisi ja ettevalmistusi kohalike omavalitsuste eelarvete defitsiidi piiramise ning finantsdistsipliini meetmete üle eesmärgiga rakendada meedet hiljemalt 2007. aastal.

5. 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 rakendamistähtaaja üle eesmärgiga jõuda 2005. aasta lõpuks põhimõttelistes rahastamistingimustes kokkuleppele. Rahastamismudeli kujundamisel kaaluda õpilaste erivajadustega (ka kakskeelsed koolid, keelekümbelklassid jms). Samas aga hariduskulude investeerimiskomponent vähenes ja selleks eraldati 230,3 miljonit krooni.

Teehoiu osas 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 ette valmistatud Teeseaduse muutmise seaduse eelnõu, milles nähakse ette eraldada kohalike teede investeringuteks vähemalt 10% riigieelarves investeringuteks planeeritud 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.

13.04.2005–05.04.2007 – 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 kommunikatsiooniminister 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 Müürsepp.

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 ministriumite 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. vahendite eraldamist omavalitsuste tulubaasi kohaliku 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 natuuraalad);
- 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 miljoni 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 lepitati 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 teine Andrus Ansipi valitsus.

05.04.2007–06.04.2011 – 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 ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Kurmet Mürsepp.

Läbirääkimisi mõjutas alanud majanduskriis.

Koostöökogu esitas oma nõudmised:

I Kohalike omavalitsuste tulubaas ja riigieelarvest finantseerimine

1. Omavalitsusliitude Koostöökogu 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 investeringuvajaduste osaliseks katmiseks 0,4 protsendipunkti.

- 1.2. Näha ette tasandusfondi "k" valemiga omavalitsustele eraldatava osa suurenemine 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 maa-maksu vähenemise hüvitamiseks täies mahus Vabariigi Valitsuse poolt tehtud ja tehtavate maa-maksuvabastuste osas.
- 1.5. Lisada tasandusfondi sihtotstarbelised vahendid Tallinna linnale – pealinna funktsiooni täitmiseks vajalike kulutuste katteks (traditsioonilised Vabariigi aastapäeva üritused, erakorralised kulud seoses kõrgete väliskülaliste vastuvõtuga, riiklikult tähtsate objektide kõrgendatud kor-rashoiuga seotud kulud).
- 1.6. Kaasata omavalitsusliidud Euroopa Liidu struktuurifondide programmeerimisperioodi 2007–2013 rakendamise protsessi ning arvestada strateegiliste otsuste langetamisel kohalike omavalit-suste kui oluliste partneritega riiklike eesmärkide täitmisel.
- 1.7. Haridustoetusteks ette nähtud vahendites näha ette investeringukomponent vähemalt 15% kasvuga võrreldes 2007. aastaga.
- 1.8. Kavandada riigieelarves vahendid aineseksioonide, keelekeskuste, noorte-, õpilas- ja pedagoog-ide ürituste ja koolituse korraldamise kulude katteks vähemalt 20 miljoni krooni ulatuses ning eraldada need otse maakondlikele omavalitsusliitudele ja Tallinna, Tartu ja Pärnu linnale.
- 1.9. Määrata riigieelarvest toetus valla- ja linnaeelarvetele huvikoolidega seotud kulude osaliseks katmiseks vähemalt 150 miljoni krooni ulatuses, lähtudes valla või linna haldusterritooriumil asuvates huvikoolides huviharidust omandavate õppurite arvust, huviala valdkondadest ja riik-likest prioriteetidest.
- 1.10. Eraldada riigieelarvest kohalike eelarvete toetamiseks õpilaste koolisõidu kulude katmisel vähemalt 200 miljonit krooni. Töötada välja ühtne süsteem õpilaste koolisõidu kulude katmi-seks.
- 1.11. Kõigi põhikooli õpilaste toitlustamise rahastamise toetamiseks planeerida riigieelarves vahen-did arvestusega 20 krooni põhikooli õpilase kohta koolipäeva arvestuses.
- 1.12. Näha riigieelarves ette investeringutoetus kohalikele omavalitsustele kultuuri- ja spordi inf-rastruktuuri arendamiseks – investeringuteks, vähemalt 250 miljonit krooni aastas.
- 1.13. Reformimata riigimaade hooldamise ja haljastamise kulutused tuleb katta riigieelarvest.
- 1.14. Algatada väikesaarte seaduse muudatus, lisada püsiasustusega saarte loetellu sealt puuduvad saared ja eraldada saari haldavatele omavalitsustele eritoetust vähemalt 8 miljonit krooni.

Kokkuleppele rahanduse valdkonnas ei jõutud.

Haridusvaldkonnas lepiti kokku, et:

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 paindlik-kus võimaldab ka töötasude diferentseerimist, läbi viia koolikorralduslikke muudatusi ja arvestada õpilase individuaalsusega. Poolte kokkuleppeid kajastab mudeli seletuskiri, mis on lisatud käesole-vale 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. Rahastamismudelis õpilase pea-rahaga 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 investeringuvahendid 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 Kultuuriministerium 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 haridust- ja noorsootööd puudutavate meetmete rakendamisprotsessi.

Sotsiaalvaldkonna kokkulepped rahalisi eraldisi ei kajastanud, kuid otsustati paljudes küsimustes läbirääkimisi jätkata.

Ka teehoiu osas kokkuleppeid ei saavutatud ja 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 EL 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.

05.04.2007–06.04.2011 – 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, tasandamiseks maksumuludest 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 sisesel 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 lasteaiasõpetajate täiendkoolituseks vahendeid vähemalt 3% ulatuses nende palgafondist.
 - 2.5. Näha ette investeeringukomponent vähemalt 20% kasvuga võrreldes 2008. aastaga, analüüsida võimalusi nende vahendite kandmiseks omavalitsuste tulubaasi, läbi üksikisiku tulumaksu laekumise osa ja tasandusfondi suurendamise.
 - 2.6. Kavandada riigieelarves vahendid aineseksioonide, keelekeskuste, noorte-, õpilaste- 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, pikapäevärühmade 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 suurendada riiklikke investeeringutoetusi vähemalt 250 miljoni kroonini aastas, aga samuti erinevaid toetusi kultuurivaldkonna erinevate 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 1. 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 investeeringukomponenti 200 miljonit krooni. Kaotati ära lasteadeade toetusmeede.

Teehoiuks eraldatud vahendeid vähendati ja seoti lahti riigile teehoiuks kavandatavate vahendite protsendist.

Kehtestati laenutegevuse täiendavad piirangud ja lubati seda kasutada vaid EL vahendite kaasfinantseerimiseks.

Samas vähendati kohustusi lasteaedades 1,5-aastase lapse koha kindlustamise kohustuse, noorsootöö ja spordiseaduse osas, millega põhjendati ka tulude langetamist.

Haridusvaldkonnas kokkuleppeid ei saavutatud. Investeeringutoetusi 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

Jätkuvalt olid läbirääkimiste lähtealused ja eesmärgid 2010. aasta kohalike eelarvete üle samad.

Võimul oli ikka Andrus Ansipi valitsus.

05.04.2007–06.04.2011 – 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, 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 kinditatud 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. Lisaelarvega 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

Jätkuvalt võimul Andrus Ansipi valitsus.

05.04.2007–06.04.2011 – regionaalminister Siim Valmar Kiisler, siseminister 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.

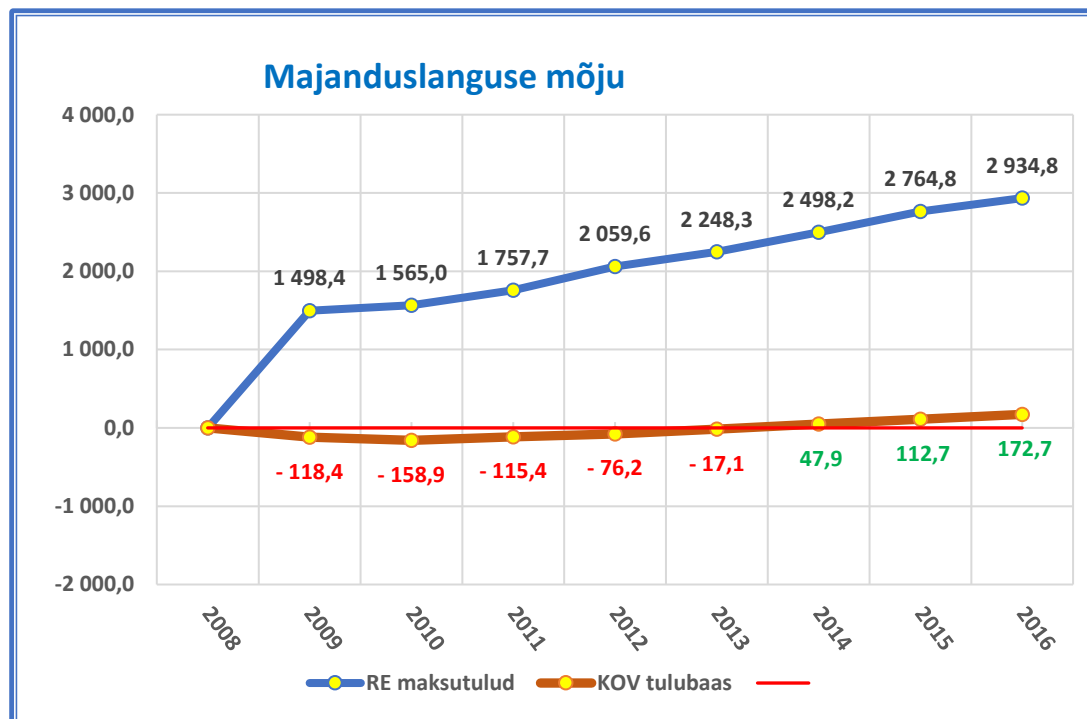
Kohalike omavalitsuste taotluste üldiseks suunaks oli kohalike omavalitsuste tulubaasi taastamine 2011. aastal, kuna riigieelarve oli jõudnud majanduslanguse eelsele tasemele.

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 senikehtinud 100% ja 50% maamaksusoodustused ning hüvitab maaomanikele maakasutuse piirangutega seotud kahjud erinevate riiklike toetusskeemide 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 kõigi 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 kulumise korvamiseks ja kohalikuks arenguks vajalike investeeringute katmiseks ühtse metoodika väljatöötamise ning nende kulude katteks vajalike vahendite omavalitsusüksuste tulubaasi lisamise küsimuste lahendamise ning õpilaste koolikohustuse täitmise kindlustamiseks ja regionaalsete ning majanduslike erisuste vähendamiseks õpilaanspordi kulude katmiseks vahendite kavandamine.
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 üleantavate 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) ostetava maaga.

Nüüd, hiljem analüüsid 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 nende osas eriarvamusele.

Lepiti küll kokku, et jätkatakse enamuse taotluste osas läbirääkimisi.



Graafik 1.

Haridusvaldkonna omavalitsuste taotluste osas edasiminekuid polnud. Lepiti 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, osaluskogude ja alaealiste komisjonide toetamist 2010. aasta mahu.

Erilisi tulemusi polnud ka sotsiaalvaldkonnas, lepiti 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 lapsehoiuteenuse osutamiseks vastavalt kehtivale korrale.
3. 2010. aasta eelarve muudatusega eraldatakse abivahenditele juurde 12 miljonit krooni (lisaks eelnevale 83 miljonile), mida kulutatakse eelkõige 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 EL vahendite tõttu 86 miljoni euro võrra.

Kohalike maksude loetelust võeti välja paadimaks ja müügitmaks, 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 rakedub see süsteem järgmisel aastal.

2011. aasta

Võimul on Andrus Ansipi kolmas valitsus.

06.04.2011–26.03.2014 – 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 nimetus) Siim Valmar Kiisler ja KTK poolt Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees Taavi Aas ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Jüri Landberg.

Omaavalitsuste 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 valdkonna kokkulepped 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 kanalisatsiooniprojektide laenupiirangu erand. Nende projektide omaosaluseks võetava laenu jäägi võrra võib piirmäära ületada. Kehtib kuni 2015. a.

Haridusvaldkonnas saadi siiski kokkuleppele mitmetes küsimustes:

1. 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 €;
2. Osapooled teevad koostööd lapse ringiraha põhimõtete väljatöötamisel ja rakendamisel alates 1. jaanuarist 2014 (so kuni 130 euro suurune iga-aastase pearaha igale kooliealisele (6–19-aastasele) lapsele, mida saab kasutada huvialaringis osalemise eest tasumiseks).

Jäadi aga rahastamise osas eriarvamusele, eriti mis puudutab haridustoetuse 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 lepiti kokku, et

1. Arvestades kohalike omavalitsuste jätkuvalt vähest eelarvevahendite mahtu, analüüsida Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu „Tervisekaitseõuded 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 läbivõimatu aines aastaid. Samuti on maa korralise hindamise läbiviimine olnud aastaid keskkonnaministeeriumi arengukavas. Ajalisi takistusi maa korralise hindamise läbiviimiseks 2012. aastal ei ole.

Teehoiuvalkonnas eralisi 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.

Rakendused KOFs piirmäärad. Netovõlakoorumus 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.

06.04.2011–26.03.2014 – 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).

Riigipoolset läbivõimatu töörühma juhtis regionaalminister Siim Valmar Kiisler ja KTK poolt Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees Taavi Aas ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Jüri Landberg.

Jätkuvalt on läbivõimatu 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 koduluse maa maksuvabastuste tõttu saamata jääv tulu, tõstes tulumaksu laekumise osa 11,4–11,57% ja nähakse ette 990 tuhat € maamaksu administreerimise kulude katteks. Omavalitsused ei nõustunud selle ettepaneku suurusega ja väidavad, et kavandatavad vahendid ei kata vähenevaid tulusid.

Algasid läbivõimatu 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 investeeringutoetuse 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 omavalitsuste 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.

Keskonna ja maa valdkonnas ei saanud toetust jätkuvalt maa korralise hindamise taotlus.

Keskvalitsus rõhub aadressandmete süsteemi korrastamisele, milleks saavutati kokkulepe omavalitsuste täiendavate kulude osaliseks hüvitamiseks.

Teehoiuvaldkonnas 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 KOVidele 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.

06.04.2011–26.03.2014 – 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 euronit.

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 ajutisi laenupiiranguid aastani 2017; haridustoetuse jaotuse liigendamisel sekkuti 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 vajavates küsimustes ja STAR programmi täiustamise vajaduse taotlemist.

Kokkuleppeid tegelikult ei saavutatud.

Praktikas suurendati tulumaksu osa 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, keelekümblikklasside kõrgemaks palgatasemeks ning vene õppekeelele

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.

06.04.2011–26.03.2014 – 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 noorteürituste 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. Juhtide tööjookulude ja koolituse toetust antakse kõigile õpilase kohta ühes määras.

Muude valdkondade ettepanekud ja kokkulepped polnud märkimisväärsed ja kohalike omavalitsuste rahastamise suurendamist kaasa ei toonud.

Praktikas kasvas tulumaksulaekumine 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.

09.04.2015–16.11.2016 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 (esimest korda sellise nimetusega) minister Arto Aas ja KTK poolt Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees Taavi Aas ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Kurmet Mürsepp.

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. Üleminek toimuks järk-järgult 4 a jooksul, suurendades

vastavalt vanurite ja tööeliste parameetrite arvvaartusi.

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.€.

Kokkulepe saavutati vaid selles, et õpetajate töötasude kasv on prioriteet ja seadusemuutust, 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 peretoetuse korraldamisega seotud administreerimiskulude mahtu ning teenuste arendamise seotud kulutuste katmine riigieelarvest.
- Tagada STAR programmi tõrgeteta töö ja viia läbi STAR-i arendused kooskõlastatult KOV-te vajadustega.

Kokkuleppeid ei tehtud, sotsiaalministeeriumi seisukohad ja lubadused olid sisutühjad.

Kultuurivaldkonnas uusi rahalisi ettepanekuid ei esitatud, käidi üle eelmisel aastal esitatud nõudmised.

Uue ettepanekuna saab käsitleda ettepanekut seadustada kohalike omavalitsuste kohustus tegeleda 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 riigimaanteed, sh TEN-T võrgustikku kuuluvate maanteed 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.

Teehoiuvahendite kokkuleppe kohaselt lisanduvad üldisesse jaotusmehanismiga 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 suure osas jällegi vaid majanduskasvust tuleneva tulumaksu laekumise kasvu arvel.

2016. aasta

Võimul on Taavi Rõivase valitsus.

09.04.2015–16.11.2016 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 Müürsepp.

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 valemite tulu- ja kulukomponentide väärtuste ning tasandusfondi mahu määramine peab toimuma läbirääkimistel kokkulepitud ülesannete maksumuse alusel.
- Alustada KOV tulude tõstmist läbi pensionide tulumaksuga maksustatavast 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 sihtkaitsevöönditesse jäävale maale ning 50% maamaksusoodustus kaitstavate loodusobjektide piiranguvöönditesse ja hoiualadele jäävale maale. Maamaks tuleb tasuda kõigilt maadelt 100%-liselt.
- Töötada välja omavalitsuste eelarvete tasandamissüsteemis meetmed kohalike eelarvet 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 jätmise, 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 HTM-i kokkuleppele ning kajastada toetuse summa läbirääkimiste lõpp-protokollis.
- Tagada HEV õpilastega koolide pidamine riigi poolt.
- Ning muud ettepanekud nii koolilõuna, õpilaskodude, õppevahendite, erakooliseaduse täitmisega seotud kulude katmiseks.

Sotsiaalvaldkonnas:

- Arvestada erihoolekande teenuse rahastamisel sihtgruppide kõrvalabi vajadust ja sellele vastavalt teenust rahastada või eraldada kohalikule omavalitusele 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 hoolekandasutuste 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.

Teehoiualdkonnas tehti ettepanek suurendada toetuse mahtu 40,5 miljoni euron.

Lisaks soovitakse energilisemalt panustada kortermajade ehitusse ja taastamisse ja selleks osaleda vastavas töörühmas.

Jätakuvalt nõutakse maade hindamise läbiviimist.

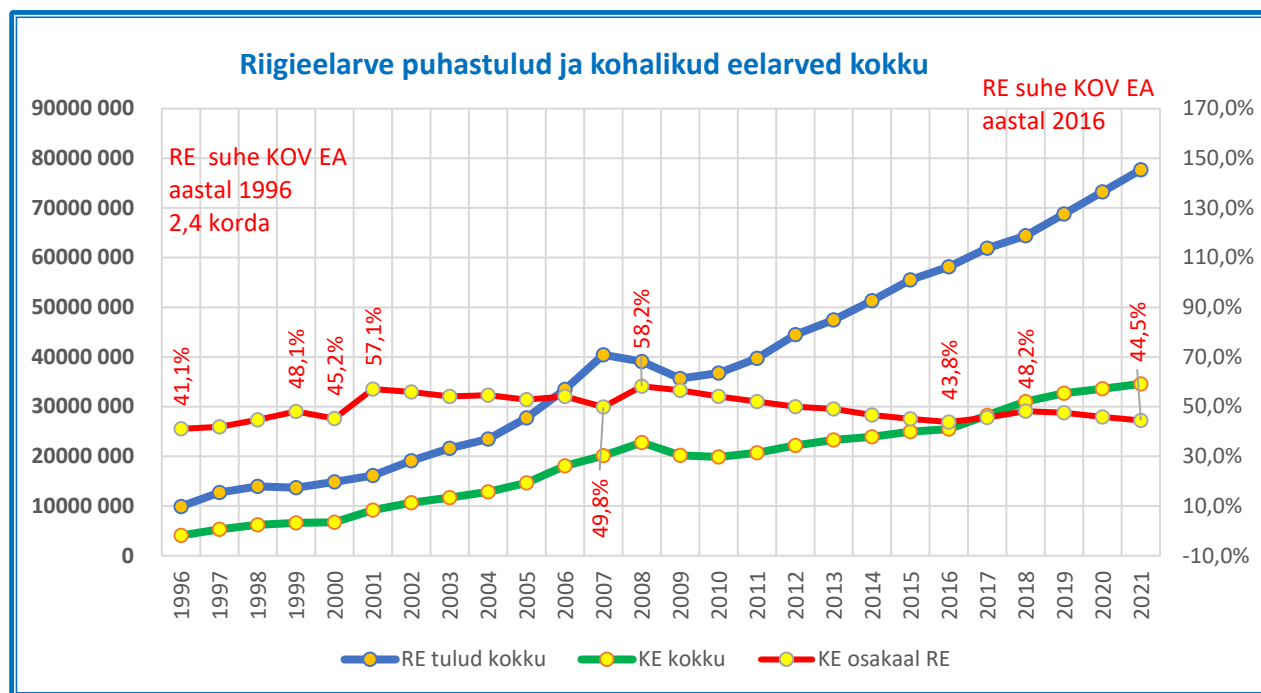
Kokkuleppeid saavutati väga vähe. Põhiliselt otsustati jätkata läbirääkimisi küsimustes, mis ei saanud positiivset lahendust.

Lepiti kokku, et omavalitsusliidud toetavad muinsuskaitseriformi elluviimist ja lisaraha leidmist.

Praktikas jäi tulumaksu laekumise protsent püsima 11,6% tasemel.

- Tasandusfond suurenes 578 th € võrra.
- Sotsiaaltoetuste ja teenuste arendamise toetus koos adminkulude katmise vahenditega suurenes 3,1 miljoni euron.
- 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 miljonit €) 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 (v.a põlevkivi ja hästilagunev turvas). Põlevkivi puhul areaali komponent seaduses, rakendub kui määr 0,29 €.
- 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 lasteaedade palgatõusu motiveeriv meede ja keskkonnatasude ümberkorralduse kompensatsioon.
- Käivitused kvoodiraha lasteaia hoonete ja hooldekodude energiatõhususe investeeringute toetusmeetmed.
- Lõppes reegel, et netovõlakoorumus 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 € 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 ja 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 tehoiutoetuse ja haridusvaldkonna investeeringukomponendi arvel.

2017. aasta

Võimul on Jüri Ratas valitsus.

Riigihalduse minister 12.06.2017–02.05.2018 Jaak Aab, siseminister 23.11.2016 ... Andres Anvelt, rahandusminister 23.11.2016–12.06.2017 Sven Sester, 12.06.2017– ... Toomas Tõnise, haridus- ja teadusminister 23.11.2016 ... Mailis Reps, sotsiaalkaitseminister 23.11.2016 ... Kaia Iva, tervise- ja tööminister 23.11.2016–02.05.2018 Jevgeni Ossinovski, keskkonnaminister 23.11.2016–12.06.2017 Marko Pomerants, 12.06.2017 ... Siim Valmar Kiisler, majandus- ja taristuminister 23.11.2016 ... Kadri Simson, kultuuriminister 23.11.2016 ... Indrek Saar.

Riigi poolt juhtis läbirääkimisi riigihalduse minister Jaak Aab ja KTK poolt Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees Taavi Aas ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees Kurmet Müürsepp.

Läbirääkimiste üldised ettepanekud nii rahanduse kui ka muudes valdkondades olid sarnased eelmiste aastatega. Põhiliseks jääb taotlus omavalitsuste tulubaasi taastamiseks.

Kuna see valitsuskalitsioon oli omaks võtnud suure osa üleriigiliste omavalitsusliitude taotluste põhimõtetest ja lubanud asuda taastama kohalike omavalitsuste varasemat tulubaasi, oli läbirääkimiste tulemuse osas suurem lootus, kui varasematel aastatel.

Läbirääkimiste lõpptulemusena võibki öelda, et osa omavalitsuste taotlustest rahuldati, kuigi võib olla väiksemas mahu, kui esialgu loodeti.

Rahandusvaldkonnas:

Kui kohalike omavalitsuste tulubaasi taastamiseks taotleti esialgu tulumaksu laekumise taastamist kogumahus ühe korraga, siis läbirääkimiste käigus jõuti kokkuleppele tulumaksu laekumise järkjärgulises taastamises.

Kokkulepe: Kohalike omavalitsuste tulubaasi osaline taastamine tulumaksu laekumise protsendi tõstmise osas toimub aastatel

2018 – 11,84%

2019 – 11,88%

KTK eriarvamus: Kohalike omavalitsuste tulubaasi taastamiseks arvestada tulumaksu laekumise protsendi suurendamisega

2020 – 11,92%-ni,

2021 – 11,96%-ni,

2022 – 12,14%-ni.

Ülalnimetatud ettepanek sisaldab ka kodualuse maamaksu kehtestamisest tulenevat tulude vähenemist ja laste ujumise algõpetuse kulude lisamist tulubaasi.

Ka tasandusfondi osas pidid liidud minema kompromissile ja leppisid kokku järgmises:

Kokkulepe: Kohalike omavalitsuste tulubaasi taastamine tasandusfondi osas toimub aastatel

- 2018. a + 10 mln võrreldes 2017. a

- 2019. a + 20 mln võrreldes 2017. a

- 2020. a + 25 mln võrreldes 2017. a

- 2021. a + 25 mln võrreldes 2017. a

Fiskaalvaldkonnas, kus taotleti ka, tuleneb riigi poolt kaitsealadele, loodusreservaatidele ja sihtkaitsevöönditele ning püsielupaikade sihtkaitse vöönditele kehtestatud maksusoodustuste kompenseerimist ja kehtestatud maamaksu täielikku laekumist kohalikku eelarvesse, kokkulepet ei saavutatud.

Valitsuskomisjoni seisukoht: Nõustume, et looduskaitsealade maamaksu vähenemine tuleks KOVi-dele kompenseerida. Seni ei ole õnnestunud rahalist katet leida.

KTK eriarvamus: Kohalikud omavalitsused jäävad oma taotluse juurde.

Valituskomisjon esitas ka omapoolsed ettepanekud, kuidas alustada tasandusfondi moderniseerimisega ja vähendada omavalitsustevahelist diferentsi rahastamise osas.

Ettepanek 3. Muuta tasandusfondi valemis järgmisi komponente:

- kaasajastada valem parameetrite arvvaartusi;
- võtta arvesse tagamaalisuse parameeter;
- võtta arvesse maamaks maksimum määras.

Mille osas omavalitused nõustusid, kusjuures lepiti kokku ka selles, et tasandusfondi parameetrid vaadatakse üle iga viie aasta järel.

Ettepanek 4. Väikesaarte toetusega tehakse järgnevad muudatused:

- integreeritakse tasandusfondi valemiga KOVi-de tulused mittearvestavalt;
- kuluparameetrite arvvaartused kasvavad tulevikus koos muude tasandusfondiparameetritega;
- kaotatakse ära mantee pikkuse ja pindala parameeter, lisandub saareks olemise parameeter.

Ka seda ettepanekut kaaluti hoolikalt ja soostuti valituskomisjoni ettepanekuga.

Ettepanek 5. Integreerida keskkonnatasude jaotuspõhimõtete muutmise kompensatsioon tasandusfondi valemiga, säilitades omavalitsusliitudega kokkulepitud kompensatsiooni põhimõtted.

Kompensatsiooni arvestamisel lähtutakse 26.09.2016. a sõlmitud lõpp-protokollist ja läbirääkimiste rahanduse töörühma otsusest järgmiselt: 2018. aastal 85%, 2019. aastal 75%, 2020. aastal 65%, 2021. aasta 55%, 2022. aastal 45%, 2023. aastal 35% ja 2024. aastal 25% arvestuslikust vähenemisest.

Omavalitsusliidud soostusid selle ettepanekuga, kuna see oli varasemalt kokku lepitud ja praeguses sõnastuses omavalitustele kasulik, kui varasemad variandid.

Soostuti ka valituskomisjoni 6 ettepanekuga, mis kindlustas haldusreformi käigus ülesannete rahastamist.

Ettepanek 6. KOVi-dele üle antava riikliku ülesande perekonnaseisu toimingute kulud hüvitatakse riigieelarvest. Arvesse võetakse toimingute tegelik ajakulu, KOVi-de ühe töökoha tööjõu- ja majandamis- kulu, juhtimis- ja tugiteenuste komponent, amortisatsioon ja stardikulud.

Ka haridusvaldkonnas jõuti mitmes küsimuses kokkuleppele.

Valituskomisjon nõustus, et HEV laste koolide kulude hüvitamine toimub vastavalt kehtivale kohtuotsusele.

Lepiti kokku et:

- toetatakse tugispetsialistide teenuse korraldamist ning 2018. aastal lepitakse kokku selle toetuse üleandmine kohalike omavalituste tulubaasi;
- suurendatakse koolilõuna toetust 1 euron lapse kohta;
- üldhariduskooli õpetaja keskmine palk tõuseb 2019. aastaks 120% riigi keskmisest palgast, milleks suurendatakse riigi haridustoetust;
- **Sotsiaalvaldkonnas** erilisi tulemusi ei saavutatud, välja arvatud asendushooldusteenuse rahastamise vahendite eraldamine 16 mln eurot.
- **Kultuuri- ja spordivaldkonnas** otsitakse võimalusi üleriigilist tähtsust omavate omavalituste kultuuriobjektide kaasrahastamiseks;
- Harrastuspordi rahastamist jätkatakse senises mahus ja tingimustel;
- Ujumise algõpetuse toetust suurendatakse ja see lisatakse omavalituste tulubaasi;
- Jätkatakse ka regionaalsete tervisekeskuste rahastamist ja osadel nendest ka investeringute kaasrahastamist.
- **Maa- ja keskkonnavaldkonnas** ei ole liidud rahul CO kauplemisest eraldatava raha kasutamisega omavalituste hüvedes;
- Riigimaade hooldamise kulude eelarvet suurendatakse veidi;
- Ei nõustuta valituskomisjoni seisukohaga jäätmehoolduse toetamiseks eraldatud vahendite suurendamata jätkamisega. Soostuti nende vahendite üleandmisega tulubaasi;
- **Teehoiu- ja transpordivaldkonnas** vahendid teehoiuks ei suurenenud ja need jaotatakse omavalitsuste vahel eelmistel aastatel kasutatud põhimõtteid kasutades;
- Teadmiseks võeti valituskomisjoni informatsioon ühistranspordi rahastamise muudatuste kohta 2018. aastal;
- Nõustuti projektipõhise rahastamise põhimõtetes suure koormusega teede ja linnatänavate rekonstrueerimise rahastamise osas.

IKT valdkonnas nõustuti valituskomisjoni ettepanekuga leppida kokku omavalitsuste infotehnoloogia keskseks koordineerimiseks ja kompetentsi suurendamiseks, organisatsiooni ja tegevuste jätkusuutlikkus rahastamismudelis.

Muudes ettepanekutes ei suurendatud omavalitusliitude rahastamist rahvusvahelise tegevuse osas.

Üldkokkuvõtteks peab nentima, et praegu võimalolev koalitsioon on oma koalitsioonilepingus ja läbirääkimistel kõige enam pööranud tähelepanu omavalituste ettepanekute lahendamisele võrdluses kõigi varasemate aastatega.

Kohaliku omavalitsuse eelarvest

Sulev Mäeltsemees, Märt Moll, Tiit Kirss, Anneli Kommer

Kohalike rahvasaadikute nõukogude tegevuses välistas iseseisvuse kuulumine NSVLi ühtsesse eelarvesüsteemi ja ülevalt poolt normatiivselt ette nähtud rahalised vahendid. Nt külanõukogu oli juriidiliselt rajooni täitevkomitee üks osa, saades tegevuskuludeks raha nende eelarvest. Külanõukogude pisikesed eelarved olid ette nähtud peaaesjalikult halduskulude katteks (külanõukogu esimehe ja sekretäri palk, natuke ka majandamiskuludeks, sh pesupulbri ja seebi ostmiseks). Rajoonides (15 rajooni) ja vabariikliku alluvusega linnades (Tallinnas, Tartus, Narvas, Kohtla-Järvel, Pärnus ja Sillamäel) nähti siiski ette ka mõningate sotsiaalmajanduslike ülesannete täitmist, mis ilmneb viimase Tallinna Linna RSN poolt kinnitatud linna eelarvest (tabel 1).

Tabel 1.

Tallinna linna 1989. aasta eelarve täitmise aruanne

Tululiik	tuh. rbl	%des
I. Käibemaks	72 645,0	35,9
II. Kasumimaksed	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
- majandite vahelised 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
- 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	

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
- 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 vähe- mal määral võib-olla ka kuluartikleid. Aga siinkohal ei iseloomusta me detailsemalt nende kohalike rah- vasaadikute nõukogude eelarvete üksikute tululiikide ega ka kuluartiklite sisu, sest see oleks liiga mahukas ja ei ole ka käesoleva raamatu eesmärk. Toome üksnes mõned selgitavad märkused. Nt lastetusmaksust räägitakse ka tänapäeval, kui võimalikust loomuliku iibe tõstmise vahendist. NSVLis maksid lastetus- maksu (kuni 6 protsenti palgast) lasteta inimesed alates 20. eluaastast. Maksust olid vabastatud vallalised või abielu lahutanud naised ja veel 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 maaharitud. Tööjõuresursside maks viidi NSV Liidus sisse muuhulgas ka selleks, et veidi kärpida ettevõtete soovi tootmismahutu täiendava tööjõu abil suurendada ning sellega piirata teatud piirkondadest, eelkõige maaregioonidest, tööjõu kiiret migratsiooni linnadesse.

Kohaliku omavalitsuse taasloomise etapil olid poliitiliste küsimuste (ühe- või mitmemandaadilised valimisringkonnad jms) kõrval või hoopis neist eespoolgi suured vaidlused ja põhimõttelised erimeelsused kohaliku eelarve osas. Vastumeelselt ja sarkastiliste märkustega „kodanliku igandi taastamisest” leppis tolleaegne nn nomenklatuur (kompartei ja nõukogude ametiisikud) 1980. aastate lõpus mõistete „kohalik omavalitsus”, „vald ja maakond” jms kasutamiseks. Kuid veelgi raevukamalt seisti vastu iseseisva kohaliku eelarve seadustamisele, mis siiski jõustus juba 1989. aasta Kohaliku omavalitsuse aluste seadusega. Vastavad ametiisikud mõistsid suurepäraselt, et andes käest eelarve kaudu keskuselt (Moskvast ja vähemal määral ka Tallinnast) juhtimise hoovad, kaotatakse kontroll kohapealsete poliitiliste otsustuste üle ja muidugi ka võimalus anda telefoni teel „tarku nõuandeid”.

1989. aasta 10. novembril vastu võetud **Kohaliku omavalitsuse aluste seaduses sätestati:**

„8. Esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu ainupädevus

Valla-, alevi- või linnavolikogu otsustab oma ainupädevusse kuuluvaid järgmisi küsimusi:

- 1) vastavalt Eesti NSV eelarveseadustele kinnitab kohaliku omavalitsuse üksuse iseseisva eelarve, samuti selle eelarve täitmise ning eelarveväliste lisatuluallikate käsutamise aruanded. Nii eelarve projekt, eelarve ise, kui ka selle täitmise aruanne avaldatakse üldiseks teadmiseks;
- 2) vastavalt Eesti NSV seadustele kehtestab kohalikud maksud ning eraldised, otsustab laenude andmise ja võtmise, samuti mitmesuguste kohustuste (koormatiste) kehtestamise;
- 3) otsustab soodustuste andmise füüsilistele ja juriidilistele isikutele tema poolt määratud maksude, koormatiste, eraldiste ja toetuste osas.

§ 15. Kohaliku omavalitsuse rahalised vahendid

- (1) Igal kohaliku omavalitsuse üksusel on oma iseseisv eelarve.
- (2) Riigieelarve ja kohalike eelarvete vahekordi, samuti eri tasandite kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete omavahelisi vahekordi reguleerivad eelarve- ja maksuseadused.
- (3) Kohalikule eelarvele kinnistatud tulud laekuvad üldjuhul esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse. Maakonna ja vabariikliku linna volikogul on õigus kehtestada Eesti NSV seadustega ettenähtud alustel makse ja lõive, mis laekuvad maakonna või vabariikliku linna eelarvesse. Maakonna ja vabariikliku linna eelarve formeerub vastavalt täidetavatele funktsioonidele maksudest, esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete ning riigieelarve eraldistest.
- (4) Kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvetesse eraldatakse riigieelarvest vahendeid regionaalse arengu, majandusstruktuuri täiustamise ning regionaalpoliitika vajadustest lähtudes ning Eesti NSV Ülemnõukogu poolt määratud korras.”

Tuleb tõdeda, et kuigi õigusaktide alusel pidanuks ka esmatasandi kohaliku omavalitsuste üksuste eelarved olema iseseisvad, siis praktikas toimis aastail 1990–1993 kahetasandiline kohalik omavalitsus ja esmatasandi üksuste kohalikud eelarved pidi kinnitama/kooskõlastama maakonna omavalitsus. Need läbirääkimised polnud sugugi kerged ja kõik kulud pidi põhimõtteliselt tõestama, et nende katmiseks ka tulud saada. Kuna maavalitsused täitsid ka riiklike funktsioone, siis kohalikud eelarved olid tegelikult tugevalt riigi kontrolli all.

Kuivõrd olulist tähelepanu just kohaliku eelarve ja ka munitsipaalomandi teemale omistati 1990. aastate algul, näitab Edgar Savisaare Valitsuse poolt 22. juunil 1990. aastal vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrus nr 129 „Esmatasandi omavalitsusliku haldussüsteemi loomise kohta”⁵⁵. Määruse tekst ilmes- tab kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise tihedat seost siis läbi viidud tolleaegse haldusreformiga, mille eesmärgiks ei olnud piiride muutmise, vaid kohaliku omavalitsuse sisuline taastamine. Nt määruse p 5 kohaselt anti kohaliku omavalitsuse volikogudele õigus kehtestada Maksukorralduse seaduses ettenähtud maksudele lisaks täiendavaid kohalikke makse (nende piirmäär pidi keskvoimu „reguleeriva käena” tõi küll kinnitama Rahandusministeerium). Või p 7, millega nähti ette regionaalpoliitika seostamine kohalike eelarvete doteerimisega, aga ka teadus- ja kultuuritegevuste kaasamine: „Rahandusministeeriumil töötada. Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi ning kohaliku omavalitsuse organitega 1. oktoobriks 1990. a vabariigi regionaalpoliitika põhimõtetest lähtudes välja kohalike eelarvete doteerimise alused.” Või selle

järel „Rahandusministeeriumil esitada vabariigi 1990. a eelarve täpsustamisel valitsusele ettepanekud Ülemnõukogu Presiidiumi haldusreformi ekspertkomisjoni (NB! selle koosseisus oli palju teadlasi – S.M.) soovitusel alusel täiendavate vahendite eraldamise kohta iseseisvunud eelarvega linna-, alevi- ja külanõukogudele kiirendamiseks nende üleminekut omavalitsusele.” Või p 8 „Keskkonnaministeeriumil töötada koos Eesti Teaduste Akadeemia Geoloogia Instituudiga ning kooskõlastatult kohaliku omavalitsuse organitega 1. oktoobriks 1990. a välja omavalitsusliku staatuse saanud esmatasandi haldusüksuse organite pädevusse antavate loodusressursside (kohalike maardlate, metsa jne.), samuti oluliste loodusobjektide (maastike) haldamise ja kasutamisele andmise ajutine kord.” Määrusega pandi konkreetsed ülesanded ministeeriumidele, ametitele ja teistele keskasutustele. Paljude keeruliste kompleksülesannete lahendamisel nähti ette vajadus keskasutuste koostööks, aga mis pole vähetähtis – koostöö kohaliku omavalitsuse organitega. Erinevate institutsioonide koostöö ilmekas näide on määruse viimane, 14. punkt, mille kohaselt: „Ministeeriumidel, riiklikel ametitel ja ametkondadel, maakonna- ja vabariiklike linnade valitsustel, linna-, alevi- ja külanõukogude täitevorganitel esitada 1. septembriks 1990. a Ülemnõukogu Presiidiumi haldusreformi ekspertkomisjonile konkreetsed ettepanekud kohaliku omavalitsuse alase seadusandluse täiustamise kohta. Justiitsministeeriumil vaadata koostöös haldusreformi ekspertkomisjoniga 1. jaanuariks 1991. a läbi kohalikku omavalitsust puudutav seadusandlus laiendamaks kohaliku omavalitsuse (sh esmatasandi) organite kompetentsi.”

Järgnevalt toome selle määruse suhteliselt tervikteksti.

„Kiirendamiseks haldusreformi läbiviimist ning soodustamiseks selliste esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuste väljakujunemist, kellel on iseseisev eelarve, munitsipaalomand, õigus kehtestada kohalikke makse, reguleerida ettevõtlust, otsustada maa ja teiste loodusressursside kasutamise, heakorra ning õiguskorra tagamise küsimusi, Vabariigi Valitsus määrab:

1. Maakonna- ja vabariiklike linnade valitsustel:

- 1) vaadata 1. septembriks 1990. a läbi linna-, alevi- ja külanõukogude poolt tehtud ettevalmistustööd omavalitsusliku staatuse omandamiseks ning osutada selles osas vajalikku kaasabi;
 - 2) tagada koostöös vabariigi vastavate ministeeriumide, riiklike ametite ja ametkondadega linna-, alevi- ja külanõukogude vabastamine selliste sotsiaalmajanduslike küsimuste lahendamisest, mis ei kuulu vabariigi kohaliku omavalitsuse alase seadusandluse kohaselt esmatasandi kohaliku omavalitsuse organite pädevusse;
 - 3) tagada 1. juuliks 1990. a linna-, alevi- ja külanõukogudele informatsiooni kättesaadavus nende haldusterritooriumil laekuvate tulude, kulude ning sellel territooriumil paiknevate ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide kohta;
 - 4) leida võimalused tagastada varem omavalitsusüksustele kuulunud haldushooned omavalitsusliku staatuse saanud esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuste munitsipaalomandisse.
2. Anda linna-, alevi- ja külanõukogudele õigus moodustada Kohaliku omavalitsuse aluste seaduse § 8 lg 10 sätete kohaselt oma haldusterritooriumil maaküsimuste lahendamiseks vastava esmatasandi haldusüksuse maakomisjon, mille koosseisu võetakse ka maakonna- või vabariikliku linna valitsuse esindajaid. Maa-ametil kehtestada 1. septembriks 1990. a kooskõlastatult Justiitsministeeriumi ning maakonna- ja vabariiklike linnade valitsustega maa kasutamisele andmise ajutine kord kuni Maareformi seaduse, Maaseaduse ja Maakorraldusseaduse vastuvõtmiseni.
 3. Anda ettevõtete ja majandusorganisatsioonide asutamise- ja tegutsemislubade väljastamise õigus selleks soovi avaldanud linna-, alevi- ja külanõukogude organitele, kusjuures ka sellise soovi puudumisel tuleb küsimus kooskõlastada nimetatud organitega.
 4. Anda linna-, alevi- ja külanõukogudele nende soovi korral õigus otsustada elanike sissekirjutamise ning orderite väljaandmise küsimusi vastavalt kehtivale seadusandlusele.
 5. Anda iseseisva (teise tasandi kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest lahutatud) eelarvega linna-, alevi- ja külanõukogudele õigus kehtestada oma haldusterritooriumil lisaks Maksukorralduse seaduses ettenähtud maksudele täiendavaid kohalikke makse, kusjuures nende piirmäärat kinnitab Rahandusministeerium.
6. Kehtestada, et:
 - 1) kuni maakondade ja vabariiklike linnade halduses olevate ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide vara üleandmise esmatasandi kohaliku omavalitsuse organite või nende ühenduste munitsipaalomandiks võivad maakonna- ja vabariiklike linnade valitsused seda vara võõrandada või sooritada sellega muid tsiviilõiguslikke tehinguid ainult nende linna-, alevi- ja külanõukogude nõusolekul, kelle haldusterritooriumil paikneb nimetatud vara;

- 2) kuni privatiseerimisprogrammi käivitumiseni toimub riiklike organisatsioonide halduses oleva kinnisvara omaniku vahetus vaid kooskõlastatult selle linna-, alevi- ja külanõukoguga, kelle haldusterritooriumil paikneb nimetatud vara;
- 3) Ministreeriumide, riiklike ametite ja teiste ametkondade poolt koostatavad kohaliku omavalitsuse tegevust reguleerivate seadusandlike aktide projektid peavad olema kooskõlastatud huvitatud kohaliku omavalitsuse organitega.

7. Rahandusministeeriumil:

- 1) töötada välja ja esitada Vabariigi Valitsusele 1. septembriks 1990. a vabariigi Eelarve-, Maksukorralduse ja Kohaliku omavalitsuse aluste seaduse alusel esmatasandi omavalitsusliku staatuse saanud haldusüksuste eelarve moodustamise kord, lähtudes järgmistest põhimõtetest:
 - esmatasandi haldusüksusel on iseseisev eelarve, mida maakonna või vabariikliku linna eelarves arvestatakse ainult statistiliselt;
 - esmatasandi haldusüksuse eelarve tulud, sealhulgas elanikelt võetavad maksud, laekuvad vastavasse eelarvesse;
 - ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide poolt kohalikku eelarvesse makstavad maksud laekuvad kõigi nende territoriaalselt eraldi asuvate allüksuste asukohajärgse haldusüksuse eelarvesse;
 - tehingutelt võetav riigilõiv laekub selle esmatasandi haldusüksuse eelarvesse, kelle haldusterritooriumil vara paikneb;
- 2) töötada koos Maksuametiga 1. oktoobriks 1990. a käesoleva punkti alapunktis 1 nimetatud põhimõtetest lähtudes välja kohalikku eelarvesse laekuvate maksude arvutamise ja ülekandmise kord;
- 3) töötada koostöös Eesti Pangaga 1. jaanuariks 1991. a välja esmatasandi omavalitsusliku staatuse saanud haldusüksustele lühi- ja pikaajalise laenu andmise tingimused ja kord ning lahendada linna-, alevi- ja külanõukogude arveldustega seotud (k.a välisvaluutaarved) küsimused;
- 4) töötada koos Majandusministeeriumi, Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi ning kohaliku omavalitsuse organitega 1. oktoobriks 1990. a vabariigi regionaalpoliitika põhimõtetest lähtudes välja kohalike eelarvete doteerimise alused;
- 5) esitada vabariigi 1990. a eelarve täpsustamisel valitsusele ettepanekud Ülemnõukogu Presiidiumi haldusreformi ekspertkomisjoni soovitusel alusel täiendavate vahendite eraldamise kohta iseseisvunud eelarvega linna-, alevi- ja külanõukogudele kiirendamiseks nende üleminekut omavalitsusele;
- 6) tagada 1. jaanuariks 1991. a esmatasandi haldusüksuste eelarve, selle täitmise arvestuse ja muude andmete töötlemiseks arvuti tüüpprogrammide väljatöötamine ning koostöös maakonna- ja vabariiklike linnade valitsustega vastavate töötajate väljaõpe;
- 7) töötada 1. oktoobriks 1990. a raamatupidamise lihtsustamiseks välja juhised linna-, alevi- ja külanõukogudele, kelle raamatupidamine ei teeninda tsentraliseeritult nende eelarvel olevaid asutusi;
- 8) kehtestada 1. septembriks 1990. a kord, mille kohaselt esmatasandi kohaliku omavalitsuse staatuse saanud haldusüksused:
 - esitavad eelarve täitmise aruande maakonna- või vabariikliku linna valitsusele üks kord kvartalis;
 - koostavad järgmisest eelarveaastast eelarvelistele asutustele eelarve assigneeringute ja erivahendite kohta ühe ühise alaeelarve.

8. Keskkonnaministeeriumil:

- 1) töötada koos Majandusministeeriumi, Materiaalsete Ressursside Ministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Riikliku Maa-ameti, Riikliku Tehnilise ja Mäejärelevalve Ameti, Eesti Geoloogiauuringu Tootmiskoondise ja Eesti Teaduste Akadeemia Geoloogia Instituudiga ning kooskõlastatult kohaliku omavalitsuse organitega 1. oktoobriks 1990. a välja omavalitsusliku staatuse saanud esmatasandi haldusüksuse organite pädevusse antavate loodusressursside (kohalike maardlate, metsa jne), samuti oluliste loodusobjektide (maastike) haldamise ja kasutamisele andmise ajutine kord;
 - 2) töötada koos Riikliku Maa-ameti ja Majandusministeeriumiga 1. oktoobriks 1990. a välja kaitsealade režiimist tingitud majandusliku tegevuse piiramise kompensatsioonimehhanism.
9. Haridusministeeriumil vaadata koos Majandusministeeriumi, Riigikantselei ning kohaliku omavalitsuse organitega 1. novembriks 1990. a läbi viimastele kaadri ettevalmistamise ning vastava täiendussõppe süsteemi loomise küsimused.

10. Kultuuriministeeriumil töötada 1. oktoobriks 1990. a välja ja esitada Vabariigi Valitsusele Ülemnõukogu otsuse projekt üldrahvaliku tähtsusega kultuuriobjektide (olenemata nende kuuluvusest) ka kohaliku omavalitsuse huve arvestava haldamise ning kasutamise korra kohta.
11. Riiklikul Kommunaalametil töötada 1. oktoobriks 1990. a välja: kinnistu registri põhimäärus juurutamiseks see 1. jaanuarist 1991. a; hoonete inventariseerimise kord, pidades silmas individuaalelamute toimikute tasuta tagastamist linna-, alevi- ja külanõukogudele.
12. Tervishoiuministeeriumil töötada koostöös Majandusministeeriumi ja koondisega „Eesti Kuurort” ning koos huvitatud kohaliku omavalitsuse organitega välja ja esitada 1. oktoobriks 1990. a Vabariigi Valitsusele vabariikliku tähtsusega kuurortide põhimääruse projekt.
13. Materiaalsete Ressursside Ministeeriumil:
 - 1) vaadata koos Majandusministeeriumi ning maakonna- ja vabariiklike linnade valitsustega 1. septembriks 1990. a läbi linna-, alevi- ja külanõukogude ettepanekud tagamiseks nende tegevuseks vajalikud materiaalsed vahendid (sh. sõiduautode küsimus);
 - 2) tagada koos Riikliku Kommunaalametiga kohaliku omavalitsuse organite juurde moodustatud elamu-kommunaalmajanduse ja muude teenindustevõtete varustamine vajalike ressurssidega.
14. Ministeeriumidel, riiklikel ametitel ja ametkondadel, maakonna- ja vabariiklike linnade valitsustel, linna-, alevi- ja külanõukogude täitevorganitel esitada 1. septembriks 1990. a Ülemnõukogu Presiidiumi haldusreformi ekspertkomisjonile konkreetset ettepanekud kohaliku omavalitsuse alase seadusandluse täiustamise kohta. Justiitsministeeriumil vaadata koostöös Ülemnõukogu Presiidiumi haldusreformi ekspertkomisjoniga 1. jaanuariks 1991. a läbi kohalikkude omavalitsust puudutav seadusandlus laiendamaks kohaliku omavalitsuse (sh. esmatasandi) organite kompetentsi.
15. Korraldada 1990. a III kvartalis vabariiklik konkurss regionaalset arengut kõige enam kiirendavate ning suuremat efekti andvate esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksuste sotsiaalmajandusliku arengu programmide saamiseks, mille finantseerimine toimuks 1991. aasta riigieelarvest. Majandusministeeriumil töötada koos Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudiga 10. juuliks 1990. a välja vastavad konkursitingimused. Riigikantseilil tagada konkursitingimuste avalikustamine ja konkursižüüri moodustamine 15. juuliks 1990. a.”

1989. aastal vastu võetud Eelarveseadusega eraldati riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste eelarved. Vastu võetud maksuseadustega loodi alus iseseisva Eesti maksusüsteemiks. Eesti lahutas oma eelarve Nõukogude Liidu omast 1990. aastal.

Kohaliku omavalitsuse toimimise tulemuslikkus sõltub mitte ainult kohaliku omavalitsuse organitele antud õigustest, vaid paljuski just riigi fiskaalpoliitikaga kehtestatud tulubaasi suurusest ja mitmekesisusest ning võimalusest iseseisvalt oma eelarve kasutamise üle otsustada. Pealiskaudnegi kohaliku omavalitsuse tulubaasi dünaamika analüüs kinnitab, et 1990. aastate algul oli see oluliselt mitmekülgsem, kui praegu.

Sel perioodil laekusid kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvetesse järgmised maksud:

1. Käibemaks, mis kujutas endast algusest peale lisandväärtuse maksu ja jagunes algul riigieelarve ja omavalitsuste eelarvete vahel. 1991. aastal oli riigieelarvesse laekunud osa määr enne maksu lisamist 7% ning omavalitsustele laekunud osa määr 3%. 1992. aasta jaanuarist juunini oli käibemaks kokku samuti 10%, kuid see laekus juba tervenisti keskvalitsusele. 1992. a juulist on käibemaks määr Rahareformikomitee ettepaneku alusel 18%.
2. Ettevõtte tulumaksu puhul oli 1991. a jaanuarist 1992. a juunini kasutusel progressiivne süsteem ehk kolm astet. 1992. a juulist 1993. a detsembrini oli ühtne maksumäär 35% ning alates 1994. a jaanuarist 26%. Aastail 1991–1992 laekus 65% maksust riigieelarvesse ja 35% kohalikesse eelarvetesse, 1993. a jaanuarist on aga kogu ettevõtte tulumaks laekunud riigieelarvesse. Alates 2000. aastast ei võeta tulumaksu ettevõttesse reinvesteertavalt kasumilt.
3. Üksikisiku tulumaks oli aastail 1992–1993 progresseeruv, kasutati määrasid 16%; 24% ja 33%. Alates 1994. a jaanuarist on kasutusel olnud proportsionaalne tulumaks (aastail 1994–2004 oli 26% ja seejärel alanevalt: 2005. aastal 24%, 2006. aastal 23%, 2007. aastal 23%, aastail 2008–2013 oli 21% ning 2015. aastast 20%).

Üksikisiku tulumaks on kohaliku omavalitsuse taastamisest, st 1990. aastate algusest alati laekunud elukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse, kuigi on arutatud ka osalist jagamist elu- ja töökoha vahelise valla või linna eelarvete vahel. Seejuures aastail 1991–1993 laekus üksikisiku tulumaks tervenisti kohalikkude eelarvesse. Aastail 1994–1995 laekus 52% tulumaksust kohalikesse

eelarvetesse ning 48% riigieelarvesse. Alates 1996. aastast kuni 2003. aastani laekus 56% omavalitsuste eelarvetesse ning 44% riigieelarvesse.

4. Piiratud kujul maamaksu kasutati ka nõukogude ajal, nagu ilmnes juba tabelis nr 1 toodud Tallinna linna eelarve tuludest 1989. aastal, aga turumajandusliku sisuga maamaks võeti meil kasutusele 1993. aastal.⁵⁶

Ainsa maksuna on kohaliku omavalitsuse ja tema volikogu roll möödunud veerand sajandi jooksul tõusnud maamaksu puhul. Kui maamaks 1993. aastal kehtestati, siis hakkas sellest kohalikkude eelarvesse laekuma üksnes pool. 1995. aastal valitud Riigikogu leidis, et valdade ja linnade tulubaasi tuleb tõsta ning üksikisiku tulumaksust otsustati 1996. aastast kohalikele eelarvetele eraldada 56 protsenti varasema 52 protsenti asemel ja samaaegselt otsustati ka, et kogu maamaks peaks laekuma kohaliku omavalitsuse eelarvetesse. Ühtlasi suurendati kohaliku omavalitsuse volikogu õigusi muuta maamaksu määra vahemikus 0,5–2,0 protsenti. Eelnevalt võis valla- ja linnavolikogu muuta oma eelarvesse laekuvat maksumäära vahemikus 0,8–1,2 protsenti maa maksustamise hinnast. Sajandi algusest laiendati seda õigust vahemikule 0,1–2,5 protsenti.

Maamaks on riiklik maks, kuigi tal on mitmed kohaliku maksu tunnused (nt kohalik volikogu võib maksumäärasid muuta). Siiski on ka üks oluline erinevus kohalikest maksudest, mille kasutamise või ka mittekasutamise otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu. 1990. aastate keskpaigas esitasid Märt Moll, Madis Kaldmäe ja Tiit Kirss ettepaneku Maamaksuseaduse muutmiseks järgmise sõnastusega: „Maamaks on käesoleva seadusega kehtestatud (kohalik maks) omavalitsusmaks, mille arvestamise aluseks on maa maksustamishind.”

Maksuliikide mitmekesisus tähendab ka majanduspoliitilisi hoobasid ning Eesti kohaliku omavalitsuse toimimise tulemuslikkus sõltub oluliselt sellest, kas ja kuidas suudetakse stimuleerida kohaliku omavalitsuse organeid tegelema ettevõtluse arendamisega ja üldse töökohtade loomisega, mis meie lähiriikides on üks peamisi kohaliku omavalitsuse ülesandeid.

1992. aastast on kohaliku omavalitsuse eelarve iseseisvus meil põhiseaduslik garantii. Põhiseaduse § 157 alusel on kohalikul omavalitsusel iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab seadus. Kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koorimisi. Kuni Põhiseaduse vastuvõtmiseni oli kohaliku omavalitsuse volikogul suur vabadus kohalike maksude rakendamiseks. Nagu eelnevalt toodud Vabariigi Valitsuse määrusest ilmnes, oli selleks vaja üksnes Rahandusministeeriumi kooskõlastust. 1994. aasta Kohalike maksude seadusega piirati kehtestatavate kohalike maksude arv üheksaga ning 2000. aastatel on maksuliikide arvu veelgi kärbitud Kõigest kaks nädalat pärast Kohaliku omavalitsuse aluste seaduse vastu võtmist Riigikogus (2. juunil 1993) võeti 16. juunil 1993 vastu Valla- ja linnaeelarve seadus.⁵⁷

Vähem, kui kaks kuud hiljem, 10. augustil 1993. aastal võeti vastu Valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve vahekorra seadus⁵⁸, mida muudeti pool aastat hiljem – 14. detsembril 1993. aastal.

1993. aasta 10. augustil võeti vastu Valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve vahekorra seadus⁵⁹, mis esmakordselt määras kindlaks riigieelarvest raha eraldamise valla- ja linnaeelarvesse ning nende eelarvete tasakaalustamise alused. Hakati rakendama uut eelarvete tasakaalustamise mudelit, mis sisaldas omavalitsuste jaotamist klassidesse, sõltuvalt oma (arvestuslike) tulude tasemest, võrreldes keskmise tasemega. Valdade ja linnade klassidesse jaotamise aluseks oli nende eelarvetesse laekuvate järgmiste tulude kogusumma: 1) üksikisiku tulumaks; 2) kohalik maamaks; 3) riigieelarvest eraldatud raha valla- ja linnaeelarvesse üksikisiku tulu ja riikliku elatusraha osas seadusega tehtud maksuvabastuste kompenseerimiseks. Valla ja linna klassi määramise aluseks oli tema eelarvesse ühe elaniku kohta laekunud eelnimetatud tulude kogusumma suhe Eesti ühe elaniku kohta laekuvasse eelnimetatud tulude kogusummasse. Valla ja linna klassi määramisel omistati talle ühtlustamiskordaja (tabel 2).

56 Kalle Kukk – Eesti taasiseseisvusaja eelarvepoliitika, <https://www.eestipank.ee/publikatsioon/kroon-ja-majandus/2003/nr-4-2003>).

57 RT I 1993, 42, 615

58 RT I 1993, 79, 1187

59 RT I 1993, 79, 1187

Tabel 2

Valla ja linna klassid riigieelarvest toetuste eraldamiseks 1993. aasta Valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve vahekorra seaduse alusel⁶⁰

Klass	Suhe Eesti keskmisesse (%des)	Ühtlustamiskordaja	Klass	Suhe Eesti keskmisesse (%des)	Ühtlustamiskordaja
I	0–10	1,15	VII	60–70	0,55
II	10–20	1,05	VIII	70–80	0,45
III	20–30	0,95	IX	80–90	0,35
IV	30–40	0,85	X	90–100	0,25
V	40–50	0,75	XI	100–110	0,15
VI	50–60	0,65	XII	110–120	0,05

Riigieelarves tulude ühtlustamiseks eelarvetesse ettenähtud summa jaotamisel eraldati valdadele ja linnadele summad proportsionaalselt nende ühtlustamiskordaja ja elanike arvu korrutisega. Seaduse alusel moodustati riigieelarves valla- ja linnaeelarvete toetusfond. Eraldi reguleeriti õpetajate ja perearstide palgade arvestus. Kohalikesse eelarvetesse alg-, põhi- ja keskkoolide, õhtukoolide ja gümnaasiumide õpetajate ning perearstide palgakadeks ja nende sotsiaalmaksuks ning ravikindlustusmaksuks eraldatavate rahaliste vahendite suuruse arvestamine hakkas toimuma Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud normatiivide alusel. Valdadele ja linnadele riigieelarvest kapitaalvahetusteks eraldatud toetussummad olid sihtotstarbelised ja neid võis kasutada ainult vastavalt sihtotstarbele. Klassidesse jaotamise mudelit tulude tasakaalustamisel kasutati kuni 1995. aastani.

Maakondade ja vabariiklike linnade eelarvetest valdade, alevite ja linnade eelarvetele antavate rahaliste toetuste ning nende eelarvete maakondade ja vabariiklike linnade eelarvete kulude katmises osalemise summad määrati kindlaks maakondade ja vabariiklike linnade eelarvetes kooskõlastatult vastavalt piirkondade kohalike omavalitsuste esindajatega. Kokkuleppe mittesaavutamisel otsustab toetuste ning kulude katmises osalemise summade suuruse ja nende jaotamise põhimõtted Riigikantselei kooskõlastatult rahandusministriga.

Toetust riigieelarvest eraldati kõigi maakondade (välja arvatud Harju maakonnale) ja kõigi endiste vabariiklike linnade (välja arvatud Tallinn) kohalikele eelarvetele (tabel 3).

Tabel 3

1993. aasta riigieelarve toetused kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvetele

Teise astme kohalikud omavalitsused (maakond, vabariiklik linn)	Summa (tuh krooni)	%des kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete toetusest	Teise astme kohalikud omavalitsused (maakond, vabariiklik linn)	Summa (tuh krooni)	%des kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete toetusest
Hiiu maakond	10 162,0	2,6	Tartu maakond	30 162,9	7,7
Ida-Viru maakond	7 197,0	1,8	Valga maakond	34 887,9	8,9
Jõgeva maakond	16 780,9	4,3	Viljandi maakond	21 060,9	5,4
Järva maakond	17 254,0	4,5	Võru maakond	33 538,9	8,5
Lääne maakond	27 358,0	7,0	Kohtla-Järve linn	28 568,0	7,3
Lääne-Viru maakond	4 253,1	1,1	Pärnu linn	15 019,0	3,8
Põlva maakond	23 292,0	5,9	Sillamäe linn	13 014,0	3,3

Teise astme kohalikud omavalitsused (maakond, vabariiklik linn)	Summa (tuh krooni)	%des kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete toetusest	Teise astme kohalikud omavalitsused (maakond, vabariiklik linn)	Summa (tuh krooni)	%des kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete toetusest
Pärnu maakond	19 092,2	4,9	Tartu linn	51 865,0	13,1
Rapla maakond	17 278,0	4,4	KOKKU riigieelarvest eraldised kohalikele omavalitsustele	392 605,7	100,0
Saare maakond	21 821,9	5,6			

Üksikud kohalikud omavalitsused pidid tegema ka eraldisi riigieelarvesse. Riigieelarve tulude katmises osalesid teise astme kohalikest omavalitsustest Harju maakond ning Tallinn (sh ka arvestuslikult veel Tallinna koosseisus olnud Maardu linn⁶¹) ja Narva.

Tabel 4

Kohalike eelarvete osalemine Eesti Vabariigi riigieelarve tuludes 1993. aastal⁶²

Haldusüksus	Summa (mln kroonides)	%-des riigieelarve tuludest
Kohalike eelarvete osalemine riigieelarve kulude katmises, sh	285 385,0	7,7
Tallinna linna eelarve	254 787,0	6,9
sh Maardu linna eelarve	26 800,0	
Narva linna eelarve	10 449,0	0,3
Harju maakonna eelarve	20 149,0	0,5
KOKKU riigieelarve	3 704 000,0	100,0

Käesoleva artikli üks autoreid (Märt Moll) märgib, et süsteem ei töötanud, sest need kohalikud omavalitsused, kes pidid riigieelarvesse vahendeid eraldama, ei täitnud nendele määratud kohustusi. Ka olid maakonnas sisetülid riigieelarvest antavate rahaliste toetuste jaotamisel, mis süvendas vastuolu maakonnatasandi ja esmatasandi omavalitsuste vahel.

1993. aastal loodi valitsuskomisjon (eesotsas Heido Vitsuriga), kes pidi hindama kohalike omavalitsuste tulude vajalikkust neile pandud ülesannete täitmiseks. Kahjuks pole selle komisjoni ettepanekuid ja analüüsi veel veerand sajandit hiljemgi kusagil lugeda. Seega ei tea kohaliku omavalitsuse poliitikud ja ametnikud ega ka avalikkus, milliste ülesannete ja mis mahus täitmiseks tol ajal omavalitsuste tulubaas läbi tulumaksu, maamaksu ja tasandusfondi loodi. Kuna tulubaasi on täiendatud vaid mõned korrad (osa sotsiaalvaldkonna ja kodualuse maa maksuvabastus) konkreetsete ülesannete kulude katmiseks ja tasandusfondi korda siis, kui minister oli Toivo Asmer. Seega ei ole mõistetavad hilisemate poliitikute väited, et järjest lisanduvate ülesannete ja nende täitmiseks kehtestatavate tingimuste muutmise katteks on vahendid omavalitsuste tulubaasis olemas. Tulubaasi loomise ajal polnud kohaliku omavalitsuse ülesannete hulgas mitmeid praegu kehtivaid ülesandeid ega kulusid ning nende katteks ei saadudki omal ajal vahendeid tulubaasi eraldada.

Uute kohalike omavalitsuste formeerumise perioodil rakendati eelarvete nn horisontaalset tulude tasandamise süsteemi, mille puhul osa kohalike omavalitsusi maksis riigieelarvesse (võttis osa riigieelarve kulude katmisest), suurem osa aga sai toetust riigieelarvest. Nagu ilmneb eelpool toodud tabelist (tabel 4), moodustas 1993. aastal kohalike eelarvete osalemine riigieelarve kulude katmises 7,7% riigieelarve tuludest

⁶¹ Maardu linn sai omavalitsusliku staatuse 20. novembril 1991. aastal. RT 1993, 10, 151 <https://www.riigiteataja.ee/akt/13105796>

⁶² 8 RT 1993, 10, 151

1993. aasta riigieelarve võeti vastu 09. veebruaril 1993. aastal⁶³. Kuna kohalikud eelarved said toetusi riigieelarvest, siis tõusetus probleem, et valla- ja linna eelarve aasta ja riigieelarve aasta peaksid olema ajaliselt nihkes. Sõjaeelses Eesti Vabariigis algas kohaliku omavalitsuse eelarveaasta 1. aprillil ja seda katsetati taas 1994. aastast, kuid juba järgmisel aastal ideest loobuti. Kvartali võrra nihkega saavutati, et riigieelarve on igal juhul kohaliku eelarve vastuvõtmise ajaks olemas (vastavalt Põhiseadusele peab riigieelarve olema vastu võetud hiljemalt kahe kuu jooksul peale eelarveaasta algust, sest vastasel korral toimuvad uued Riigikogu valimised). Kahjuks ei mõeldud sellele, et kolme kvartali toetuse maht oli küll teada, kuid täiesti ebaselgeks jäi sel juhul kohaliku eelarveaasta viimases (riigi juba järgmise eelarveaasta esimeses) kvartalis riigieelarvelise toetuse suurus. Seetõttu ühtlustati juba 1995. aastast taas riigi ning valla ja linna eelarveaasta. Kui kohalik eelarve ei ole vastu võetud kolme kuu jooksul arvates aasta algusest (eeldusel, et riigieelarve on selleks ajaks vastu võetud), siis on kohalik volikogu tegutsemisvõimetu ja asendatakse täielikult asendusliikmetega. Omaette küsimus on, kuidas saab volikogu, kui ta koosneb erakondade esindajatest, teha teistsuguseid majanduspoliitilisi otsustusi, kui volikogu esimene (eelmine tegutsemisvõimetuks osutunud) koosseis?

1995. aastal võeti vastu uus Valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve vahekorra seadus⁶⁴, kuid seadust "nuditi" järgnevatel aastatel ja hakati rakendama m-valemit. Kohalike omavalitsuste tulu planeeris Rahandusministeerium selliselt, nagu suureneks kõigi valdade ja linnade eelarvetesse laekuv tulumaks ühtse protsendi kohaselt. See tekitas regionaalselt suuri probleeme. Siiski õnnestus eelarve läbirääkimistel (eelkõige Tiit Kirsi ja Märt Molli ettepanekutel) mitmel puhul Rahandusministeeriumis kokku leppida, et planeeritavat tulumaksu laekumise protsenti erinevatel kohaliku omavalitsuse üksustel vähendati. Selline kauplemine kestis mitu aastat. Seni, kuni lõpuks otsustati, et tasandusfondi suuruse arvestuseks hakatakse kasutama kolme aasta keskmist tulumaksu summat ja Rahandusministeerium ei kirjutanud enam kohalikele omavalitsustele ette tulumaksu kasvu. Muidugi peab märkima, et omavalitsusjuhid olid ka väheste kogemustega ja fiskaalpoliitikast ei teatud väljaspool nn vabariiklikke linnu eriti midagi. Seepärast oodati kohalikes omavalitsustes ka Rahandusministeeriumi poolset planeerimist, et eelarve tulumaksu laekumist kavandada.

Meie kohalike omavalitsuste majandusliku autonoomia valdkonnas on suur probleem väike kohalike maksude roll. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikkel 9 p 3 kohaselt tuleb vähemalt osa kohalike omavalitsuste rahalistest vahenditest kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata. Meil on kohalike maksude osatähtsus kohalikes eelarvetes kõigest mõni protsent, samas kui osas Skandinaaviamaades ulatub see suhtarv üle 50 protsendi.

Tabel 5

Kohalike maksude maht ja osatähtsus Eesti valdade ja linnade eelarvetes aastatel 1996–2017

	Eelarve kokku (EA)	Maksutulud (MT)	sh kohalikud maksud	Kohalike maksude osatähtsus EAs (%des)	Kohalike maksude osatähtsus MTs (%des)
1996	260 650,9	172 600,8	3 188,5	1,2	1,8
1997	340 847,2	211 526,2	3 041,6	0,9	1,4
1998	399 550,1	248 863,7	3 456,8	0,9	1,4
1999	421 599,6	262 192,2	3 920,8	0,9	1,5
2000	430 323,1	267 780,9	4 147,5	1,0	1,5
2001	588 689,4	287 529,2	4 469,6	0,8	1,0
2002	683 137,0	316 199,4	4 882,9	0,7	1,5
2003	747 464,6	354 539,5	5 034,2	0,7	1,4
2004	821 544,9	398 536,7	6 038,2	0,7	1,5
2005	936 674,1	455 469,1	7 532,7	0,8	1,7

63 <https://www.riigiteataja.ee/akt/13105796>.

64 RT I 1995, 94, 1627

	Eelarve kokku (EA)	Maksutulud (MT)	sh kohalikud maksud	Kohalike maksude osatähtsus EAs (%des)	Kohalike maksude osatähtsus MTs (%des)
2006	1 157 054,8	558 428,9	8 434,1	0,7	1,5
2007	1 287 740,7	685 779,4	10 885,8	0,8	1,5
2008	1 454 166,6	809 992,8	11 797,0	0,8	1,5
2009	1 291 813,1	707 435,7	9 452,3	0,7	1,3
2010	1 270 066,8	667 648,3	14 231,3	1,1	2,1
2011	1 323 562,7	713 620,9	1 630,3	0,1	0,2
2012	1 419 885,8	752 914,3	9 985,2	0,7	1,3
2013	1 489 816,9	808 175,3	10 932,0	0,7	1,4
2014	1 530 595,9	874 283,6	12 275,3	0,8	1,4
2015	1 597 850,8	938 607,1	13 204,8	0,8	1,4
2016	1 679 159,9	998 257,1	14 302,4	0,9	1,4
2017	1 821 484,1	1 073 219,3	13 588,9	0,7	1,3

Põhjalikumat analüüsi kohalike maksude valdkonnas me siinkohal ei esita⁶⁵, kuid tähelepanu juhime asjaolule, et võrreldes 1996. aastaga laekub nüüd kohalikke makse kohalikesse eelarvetesse suhteliselt isegi vähem. 2010. aastal laekus esimene osa müügitulust Tallinnas ja siis oli ka kohalike maksude laekumine kõrgem, kuid 2010. aastal vastu võetud ja 2012. aastast kehtima hakanud Kohalike maksude seaduse muudatusega tühistatud müügitulust ja paadimaks ning kohalikest maksudest saadav tulu langes oluliselt. Tegelikult laekub põhiline kohalik tulu parkimistasust, mida tegelikult maksuks nimetada ei saa, nagu ka teede ja tänavate sulgemise maksu.

Samas oli kohalikke makse pärast haldusterritoriaalset reformi 2018. aastal rakendanud vaid kolmandik valdu ja linnu ning erinevate maksude puhul kõik see arv 50–70 valla või linna vahel. Sellise tulude regionaalse jaotuse puhul ei olegi loogiline kohalikke makse kehtestada, sest neid ei suudaks keegi tasuda ja kogutav summa ei kataks ära ka administratiivset kulu, kui kohalik omavalitsus peaks neid ise koguma. Seega: ka kohalikke makse peaks koguma Maksuamet ja kohalikud omavalitsused peaksid riigiga kokku leppima, millise osa Maksuameti kulust nende maksude kogumisel peaksid kohaliku omavalitsuse üksused hüvitama.

Põhiline kohalik maks peaks olema üksikisiku tulumaksu see osa, mis laekub praegu kohalikesse eelarvetesse ja kui kohalikul omavalitsusel oleks võimalik ka selle suurust teatud osas muuta mingite konkreetsete projektide elluviimiseks kohaliku kogukonna soovil. See oleks loogiline ja normaalne kohalik maks, mis kataks kohaliku omavalitsuse kuludest juba 40–50%, aga muidugi kohati rohkem ja kohati vähem. Selle ettepaneku esitasid juba 1996. aastal eelarveläbirääkimiste käigus Tiit Kirss, Märt Moll ja Madis Kaldmäe. Tehti ettepanek muuta 1993. aasta 8. detsembril vastu võetud Tulumaksuseaduse § 7 Maksumäär järgmises sõnastuses:

- „(1) Riikliku tulumaksu määr ettevõtetele on 26% maksustatavast tulust.
- (2) Riikliku tulumaksu määr füüsilistele isikutele on 11% maksustatavast tulust.
- (3) Kohaliku tulumaksu määr füüsilistele isikutele on 15% maksustatavast tulust. Valla või linna volikogul on õigus oma määrusega kohaliku tulumaksu määra tõsta kuni 2%. Volikogu määrus maksumäära muutmise kohta jõustub eelarveaasta algusest, kuid mitte varem, kui 6 kuud pärast vastava määruse vastuvõtmist.”

65 Võrdluseks võib märkida, et 1938. aasta linnaseadus lubas kehtestada kuni 26 kohalikku maksu. Kohalike maksude küsimuses on meil täiesti vastupidiseid seisukohti. On avaldatud arvamusi, et meil pole otstarbekas kohalikke makse üldse rakendada. Seevastu Euroopa kohaliku omavalitsuse harta loeb kohalike maksude kehtestamise õigust kohaliku omavalitsuse üheks olulisemaks tunnuseks. Rahvusvahelised võrdlused (nt DEXIA raportid) näitavad, et EL riikidest oleme viimaste hulgas omatulude osatähtsuse kohalike eelarvete tuludes. Eestis on see suhtarv 4 protsenti, EL-is keskmiselt 27, Soomes 43 ja Rootsis koguni 69 protsenti. Aga need arvud peegeldavad teatud määral kogukonna omavalitsemise ulatust, sest ülejäänud kohaliku eelarve tulud on kas riigi “jaga ja valitse” või otseselt keskvalitsemise poliitika.

Üksikisiku tulumaksu kaheks jagamise mõtet kasutati läbirääkimiste ettepanekutes aastaid, aga rakendamiseni ei ole jõutud.

Valla ja linna eelarve koostamise ja vastuvõtmise protsessis saavad elanikud osaleda (avaldada oma arvamust vms) kohaliku eelarve tsükklis. Osalusdemokraatia arengut näitab kaasava eelarvemenetluse järjest laialdasem kasutamine, millega meil esimesena alustas 2013. aastal Tartu linn.

Põhimõtteliseks sammuks kohalike eelarvete formeerumise teemal kujunes 1994. aasta 11. veebruaril Tallinnas kokku kutsutud Omavalitsuste üleriigilise nõupäeva üks otsuseid, millega peeti otstarbekaks Eesti Linnade Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse koostöö tugevdamist ja võrdsetel alustel Omavalitsusliitude Koostöökogu moodustamist.

Koostöökogu loodi kolme üleriigilise liidu (Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Omavalitsusliitude Ühendus) tegevuse koordineerimiseks suhtlusel ja läbirääkimistel Vabariigi Valitsusega. Esimestel aastatel olid läbirääkimised kohalike eelarvete üle suhteliselt konstruktiivsed. Osa Koostöökogu ettepanekuid võeti arvesse ja mõned ka rakendati. Mida aeg edasi, seda enam muutusid läbirääkimised vaid vormi täitmiseks. Koostöökogu esitas oma ettepanekud, aga neile vastati vaid formaalselt ja tegelikkuses tehti alati nii, kuidas oli sobiv Rahandusministeeriumile.

Koostöökogu tegevuse viimastel aastatel on olukord olnud suhteliselt halb. Liidud tegutsesid põhimõttel, et „pikaajalise tilgutamise korral võib ka vesi kivisse augu uuristada”. Koostöökogu ettepanekutest võeti arvesse vaid osa teatud vahendite jaotusmehhanismide kooskõlastamisel. Vahendite eraldamise mahu osas tegi Vabariigi Valitsus seda, mida ise soovis. Kui algselt osales läbirääkimistel osaliselt ka rahandusminister või vähemalt kantsler, siis viimasel ajal rahanduse töögrupi koosolekul osalesid ainult valdkonna ametnikud.

Üleriigiliste omavalitsusliitude ühinemisel 2018. aastast kaotas Koostöökogu oma mõtte. Läbirääkimiste mudel on aga jäänud samaks. Viimase aja muudatused omavalitsuste rahastamisel on toimunud valitsuskoalitsiooni kava kohaselt, mille aluseks, võib küll öelda – ongi omavalitsusliitude aastatepikkused taotlused. Võib-olla, et liitude ühinemisejärgsel ajal on suhtumine omavalitsusliitude tegevusse riigiorganite poolt veidi paranenud. Kahjuks aga Riigikogus, kus juba enamik saadikutest on omavalitsussüsteemi taustaga, on suhtumine omavalitsustesse ja nende nõudmistesse leige.

2000. aastate alguse kohalike eelarvete tulude ja kulude struktuuri iseloomustavad tabelid 6 ja 7.

Tabel 6

Kohalike eelarvete tulude struktuur 2001. aastal

Tulu liik	Summa (tuh EEK)	Osatähtsus (%des)
Tulumaks füüsiliselt isikult	3 942 133,2	36,16
Maamaks	397 450,8	3,65
Kohalikud maksud	69 933,7	0,64
Muud maksud	5 204,4	0,05
Riigilõiv	497,1	0,00
Segatulud	77 373,4	0,71
Tulu varadelt	1 619 111,7	14,85
Finantstulud	34 139,6	0,31
Laekumine majandustegevusest	323 954,9	2,97
Eraldised riigieelarvest	2 434 150,7	22,33
Arvlemised, ülekanded ja muud laekumised	1 081 713,2	9,92
Laenud	738 016,4	6,77
Kulude katteks suunatud jäägid	177 953,2	1,63
Muud tulud	1 519,4	0,01
KOKKU	10 903 151,7	100,00

Tabel 7

Kohalike eelarvete kulude struktuur 2001. aastal

Kulu liik	Summa (tuh EEK)	Osatähtsus (%des)
Üldvalitsemine	884 427,8	8,46
Riigi- ja korrakaitse	95 049,5	0,91
Majandus	2 153 276,8	20,59
Haridus ja teadus	4 383 483,9	41,91
Kultuur ja kunst	647 634,3	6,19
Sport ja puhkus	353 618,0	3,38
Tervishoid	136 441,2	1,30
Sotsiaalhoolekanne	895 084,5	8,56
Muud kulud	17 566,3	0,17
Arvlemised ja ülekanded	169 643,2	1,62
Laenud	722 413,2	6,91
KOKKU	10 458 639,5	100,00

Kaaluka sammuna kohaliku eelarve valdkonnas võttis Riigikogu 16. septembril 2010. aastal vastu Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse.⁶⁶ Aga enne seda tehti 2008.–2009. aasta majanduskriisi mõjul muudatused meie riigieelarves ja kärped kohaliku omavalitsuse eelarve tuludes. See tõi kaasa Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu Delegatsiooni pöördumise Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressi (CLRAE) poole sama aasta mais Strasbourgis. Avaldati protesti riigi lisaelarvega valdadele ja linnadele 2009. aasta veebruaris tehtud kärpete suhtes ning esitati palve viia läbi järelevalvevisiit Eestisse, et välja selgitada, kas Eesti keskvalitsuse tegevus on kooskõlas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sätetega ja saada Euroopa Nõukogu seisukoht.

Väljavõte Pöördumisest:

„... Seoses niigi majanduslangusest tingitud maksulaekumiste vähenemisega, on 2009. aasta riigieelarve ning negatiivse lisaelarvega kärbitud täiendavalt kohalike omavalitsuste tulubaasi ning riigieelarvest kohalikesse eelarvetesse tehtavaid eraldisi ajal, kui inimestele kõige lähema võimutasandi vajadused avalike teenuste osutamiseks on järsult kasvanud.

Riigi lisaelarve menetlemise ja vastuvõtmise käigus muudeti mitmeid õiguslikke regulatsioone, mille tulemusel vähendati kohalikele omavalitsustele määratud üksikisiku tulumaksu osa (11,93 protsendilt 11,4 protsendile), suurendades kohalike omavalitsuste tulubaasi arvel riigieelarve tulusid, vähendati kohalike omavalitsuste tulude ühtlustamiseks ettenähtud vahendeid, vähendati eraldisi kohalikele omavalitsustele tehoiu, hariduse, kultuurielu ja muudes valdkondades. Olukorda raskendab veelgi kohalikele omavalitsustele äärmuslike piirangute kehtestamine võlakohustuste võtmisel, erinevalt teistest avaliku sektori osadest.

Kohalike omavalitsuste eelarvetulude ja riigi eraldiste taoline vähendamine seab ohtu seadusega pandud kohustustega toimetuleku ja kohalike omavalitsuste elementaarse toimimise.

Majanduskriisi tingimustes on tulnud teravamalt esile kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia tagamise vajadus. Eelarveprotsessi käigus ei konsulteeritud piisavalt kohalike omavalitsustega ning nende ettepanekuid ja varasemaid kokkuleppeid ei arvestatud. Kuigi majanduskriisi tingimustes peavad kõik olema valmis arvestama, et senise olukorra jätkumine ei ole võimalik, ei saa pidada õigeks, et riik suurendab riigieelarve tulusid kohalike omavalitsuste arvel ning kärped kohalikest eelarvetest, võrreldes avaliku sektori kui terviku kärpeta, on ebaproportsionaalselt suured.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta järgimise tähtsust ka majanduskriisi ajal on rõhutanud nii Euroopa Liidu Regioonide Komitee (CoR) täiskogu 22. aprillil heaks kiidetud arvamuses “Majanduse taastamiskava ning linnade ja piirkondade roll” kui ka Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Nõukogu (CEMR) üldkogu 24. aprillil vastu võetud lõppdeklaratsioonis ja resolutsioonis majanduskriisi kohta.

Arvestades asjaolu, et Kongressi soovitus nr 81 (2000) "Kohaliku demokraatia olukorrast Eestis" koostamisest on möödunud ligi 9 aastat ning võttes arvesse hiljutisi arenguid kohalike omavalitsuste finantsolukorras, pöörduv Eesti Delegatsioon Kongressi poole palvega algatada järelevalvemenetlus hindamaks Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas sätestatud kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia põhimõtete järgimist Eestis."

Pärast selle Pöördumise esitamist, 18. juunil 2009, võttis Riigikogu vastu veel teise negatiivse lisaeelarve, mis veelgi pingestas kohalike eelarvete olukorda. Muuhulgas tõsteti käibemaksu määr 18 protsendilt 20 protsendile jne.

2010. aasta 26.–27. aprillil külastas Eestit CLRAE delegatsioon. See oli CLRAE teistkordne monitooring Eestis, sest 2000. aastal oli CLRAE enda algatusel koostatud Soovitus 81 (2000) „Kohaliku demokraatia olukorrast Eestis”.

2010. aasta 26.–28. oktoobril toimunud CLRAE Kohalike omavalitsuste koja (Chamber of Local Authorities) istungil kiideti heaks Soovitus 294 (2010) Eesti kohaliku demokraatia kohta (Recommendation 294 (2010) Local democracy in Estonia), mis sama aasta novembris võeti ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee poolt teadmiseks.

Seonduvalt kohalike eelarvetega soovitas Kongress Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteel kutsuda Eesti ametivõime üles:

„b) täpsustada kohaliku omavalitsuse kohustuslikke ülesanded ja funktsioone käsitlevaid õigusakte;

c) muuta kiiresti siseriiklike õigusakte, et kohalikele omavalitsustele eraldatud rahaliste vahendite proportsioon oleks suurem, et see oleks samaulatuslik Eesti Vabariigi põhiseaduses ja siseriiklikus õiguses omavalitsustele määratud kohustustega ning võimaldada kohalikele omavalitsustele saada tulusid kohalikest maksudest. Sellist muudatust õigusaktidesse on juba tungivalt soovitatud Soovitus 81 (2000);

d) tagama meetmed, et kohalikud omavalitsused saavad piisava tulu jagatud maksudest ning et need eraldatakse läbipaistval moel;

e) luua toetusfond kohalikele omavalitsustele, mis on eriti mõjutatud majanduskriisist, nii et nad on jätkuvalt võimelised pakkuma teatud sotsiaalteenuseid;

f) alustama laiaulatuslikke konsultatsioone kohalike omavalitsustega planeeritud finantsreformi teemadel;

g) täpsustama läbirääkimiste protseduuri kohaliku omavalitsuse üksustega ning üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitudega, et muuta konsultatsioonid ja arutelud võimalikuks enne lõpliku otsuse tegemist, nagu on sätestatud Harta artiklis 4 lõige 6. See menetlus peaks toimuma õigel ajal ja olema korraldatud nõuetekohaselt enne arutelu, eriti kui kavandatud reform puudutab kohalike omavalitsusi või toob neile kaasa rahalisi kohustusi.”

Kuu enne CLRAE delegatsiooni visiiti oli Riigikohus 16. märtsil 2010 võtnud vastu väga olulise otsuse 3-4-1-8-09, millega muuhulgas kohustati seadustes selgelt eristama kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning nägema ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest. Otsuse vastuvõtmise aluseks oli Tallinna Linnavolikogu kaebus 2009. aasta lisaeelarve seaduse ja sellega erinevatesse seadustesse tehtud muudatuste suhtes.

Väljavõte Riigikohtu 16.03.2010 otsusest 3-4-1-8-09:

„Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, 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 riigieelarvest.”*

Selle kohtuasja algatamise ajaks oli kohaliku omavalitsuse üksustele antud õigus pöörduda vahetult Riigikohtusse oma põhiseaduslike tagatiste kaitseks. Esimest korda oli seda 13. märtsil 2002. aastal vastu võetud Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusest⁶⁷ tulenenud õigust kasutanud Avanduse vald. Avanduse valla asjas leidis Riigikohtu üldkogu (2004. aasta 19. aprilli otsus 3-3-1-46-03) enamus hääletega 11:6 kokkuvõttel, et riiklike ja omavalitsuslike ülesannete ja nende jaoks mõeldud rahaallikate eristamine ei ole põhiseaduslikult nõutav, kuigi üldiselt oleks parem, kui valitseks selgus vähemalt selles, millised on kohaliku omavalitsuse üksustele pandud riiklikud kohustused. Kohaliku omavalitsuse üksuste rahastamise korraldus oli üldkogu enamuse arvates väga keeruline mitmekomponendiline süsteem, mis

67 RT I 2002, 29, 174

pidi tervikuna tagama piisava raha kõigi omavalitsusüksustel lasuvate kohustuste täitmiseks. Lisaeelarve puhul muutis Riigikohtu üldkogu Avanduse asjas võetud positsiooni. Lähtekohaks üldkogu üksmeelsele otsusele said Avanduse lahendile lisatud eriarvamuste peaseisukohad, et põhiseadus esitab riiklike ja omavalitsuslike ülesannete rahastamisele erinevad nõuded ning et riiklikke kohustusi tuleb riigieelarvest rahastada kulupõhiselt.⁶⁸

Riigikohtu Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik Tim Kolk on väitnud, et riiklike ülesannete eristamine kohaliku elu küsimustest on ilmselgelt keerulisim küsimus riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahelistes suhetes. Ta märkis 2011. aastal ilmunud artiklis, et riiklike ja omavalitsuslike ülesannete eristamine on pooleli. Riigi rolli kindlaksmääramine avalike teenuste osutamisel teljel riik–kohaliku omavalitsuse üksus tähendab kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate kohustuste inventuuri. T. Kolk iseloomustas⁶⁹ Siseministeriumi analüüsi, mille käigus leiti 2010. suvel vaid nelja ministeriumi valitsemisalast mõned üksikud ülesanded, mida saab pidada kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavateks riiklikeks ülesanneteks. Nende ülesannete hulka kuuluvad näiteks järelevalveametniku poolt loomaomanikult ära võetud loomapidamise kohustus, maakonnaraamatukogu teenuse osutamine, riigi rahastatav lapsehoiuteenus, sündide ja surmade registreerimine, omasteta surnute vedu, kriminaalmenetluses vahistatud, kahtlustatava või süüdistatava järelevalveta vara hoidmine. Lahtiseks jäeti küsimused, mis puudutavad kohaliku omavalitsuse üksuste järelevalvekohustusi ja väärteomenetlusi, riiklike registrite pidamine, toimetulekutoetustega seonduv. Siseministeriumi 13.07.2010 analüüsi Kokkuvõttes tõdeti seadustes sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete kohta, et need järeldused ei pruugi olla lõplikud, edaspidi võib ilmnedagi veel riiklike ülesandeid, millele saab reageerida kaasusepõhiselt.

Riiklikud ülesanded tuleb eristada kohalikest ülesannetest kulupõhiselt.⁷⁰ Seaduses peab olema kindlaks määratud, millised kohustused on riiklikud. Sedakaudu on võimalik teada, milliste kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. Seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud 300–450 ülesande seas on tänapäeval kindlasti ka neid, mis võivad nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse üksuste vaatevinklist olla olemuslikult omavalitsuslikud. Enamasti saavad just riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahelistest suhetest alguse (kohtu)vaidlused. Kohaliku omavalitsuse üksus soovib mõnd küsimust lahendada ühtviisi, kuid riigi keskvõimu tasandil on soov lahendada see teisiti (niisuguse sisuga on olnud suurem osa Riigikohtu kohaliku omavalitsuse üksuste algatatud vaidlusi) või soovib kohaliku omavalitsuse üksus saada riigilt mingi ülesande jaoks kindla summa raha, kuid riik leiab, et see on omavalitsuslik ülesanne, milleks kohaliku omavalitsuse üksus peab raha leidma omavahendeist.

T. Kolk juhib tähelepanu, et riigi keskvõimu kohustus on esmalt määrata kindlaks riiklikud ülesanded. Enne seda tuleb kõiki ülesandeid pidada omavalitsuslikeks. Riigikogul on õigus ja võimalus otsustada, mis on riigielu küsimus ja seega määrata kohaliku omavalitsuse üksuste ülesannete piir. Riigikogul ei ole selleks aga piiramatut õigust, sest sellisel juhul kaotaks kohaliku omavalitsuse üksuste garantii (eelkõige enesekorraldusõigus) olulise osa oma sisust. Riik peab otsustama, milline on tema roll avalike ülesannete täitmisel. Riigivõimul on liigituse tegemisel suur vabadus. Paljude ülesannete puhul on veenvalt võimalik väita nii seda, et tegemist on riikliku ülesandega, kui ka seda, et tegemist on omavalitsusliku ülesandega. Nagu märgib T. Kolk, on Riigikohtu otsuse täieliku täitmise eelduseks kõigi kohaliku omavalitsuse üksustel lasuvate ülesannete (olgu need riiklikud või kohalikul) kaardistamine. Põhiseaduspärase rahastamise tagamiseks peab riik hindama, kui palju ühe või teise ülesande täitmine maksab. Maksumuse määramiseks tuleb aga kirjeldada ülesande sisu. See tähendab ülesande täitmise standardite-kriteeriumide koostamist. Hiljemalt siin kerkib aga küsimus, kas kindlaid ülesandeid on otstarbekas täita ühes kohaliku omavalitsuse üksuses või mitme kohaliku omavalitsuse üksuse koostöös või hoopis riikliku ülesandena näiteks maakondlikul tasandil.

Riigikohtu 16.03.2010. aasta otsusele 3-4-1-8-09 juhtis Riigikogu 2011. aasta sügishooaja avaistungil tähelepanu ka tollane Vabariigi President Toomas Hendrik Ilves, öeldes: „*Riigi ja kohaliku võimu suhted ning omavaheline töökorraldus, ülesannete jaotus ja kohustuste täitmiseks eraldatava raha hulk kätkeb endas küsitavusi ja vastuolusid. See, et valitsuse ettepanekul ja parlamendi heakskiidul järjekindlalt vähendatud linnade ja valdade tulused, on fakt. Riigikohus on aga oma lahendiga nõudnud riigi ja kohaliku võimu ülesannete määratlemist ja nende täitmiseks vajalike kulude rehkendamist ning seejärel eraldamist. Kordan, see on Riigi-*

68 Tim Kolk. Millist kohaliku omavalitsuse rahastamise süsteemi nõuab põhiseadus? Riigikogu Toimetised, nr 23, 2011, lk 71-80.

69 Tim Kolk *op.cit.*

70 Tim Kolk. ... *op. cit*

kohtu lahend. Ja me elame õigusriigis. Head parlamendi liikmed: kas te olete endalt küsinud – kas parlament saab mõne kuu pärast vastu võtta 2012. aasta riigieelarve nii, et koos sellega täidetakse ka riigikohtu otsust? Head sõbrad, kohalik omavalitsus pole pelk riigivõimu käepikendus. Põhiseaduse järgi ja üldise euroopaliku arusaama kohaselt on kohaliku kogukonna omavalitsus mõeldud demokraatia kindlustamiseks, et otsused oleksid tehtud kodanikule võimalikult lähedasel võimutasandil. Omavalitsus on loodud selleks, et takistada võimu koondumist keskvõimu kätte. Selleks, et kohalikke olusid kõige paremini tundvad kõige usaldusväärsemad inimesed saaksid kohaliku kogukonna huvidest lähtudes kujundada oma kodukandi tulevikku.”

Üksikisiku tulumaks laekus 1990. aastate algul 100-protsendiliselt elukoha järgse valla või linna eelarvesse. 1994. aastast alandati kohalikku eelarvesse laekuva üksikisiku tulumaksu osatähtsust 52 protsendile ja 1996. aastast tõsteti 56 protsendile (seega 26-protsendilise tulumaksu määra juures suhe riigi ja kohaliku eelarve vahel oli 14,56:11,44).

Tulumaksuvabastuse alampiiri tõstmine ja tulumaksu määra alandamine (2005. aastal 24%, 2006. aastal 23%, 2007. aastal 22%, 2008. aastal 21% ja 2009. aastast 20%) mõjutas oluliselt kohaliku omavalitsuse tulubaasi. Tehtud ja tulevaste muudatuste elimineerimiseks muudeti 2003. aastast kohalikku eelarvesse füüsilise isiku tulumaksu laekumise põhimõtet⁷¹. Maksumaksja elukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse hakkas laekuma 11,4 protsenti füüsilise isiku maksustatavast tulust (arvestamata tulumaksuvabastust, maha arvamisi) ja 2005. aastast 11,6 protsenti. Sellise lähenemisega on kohalike eelarvete seisukohalt elimineeritud tulumaksu määra vähendamisega kaasneva võiv maksusumma absoluutne vähenemine. Vastavalt Vabariigi Valitsuse delegatsiooni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu läbirääkimistele ja 20. septembril 2005. aastal allkirjutatud protokollile tõsteti 2006. aastast üksikisiku tulumaksu kohalikku eelarvesse laekumise määr 11,8 protsendile.

Eelnevalt juba märgiti, et 2009. aastal alandati kohalikku eelarvesse laekuvat üksikisiku tulumaksu osa (tabel 8), mis tõi kaasa ka CLRAE monitooringu.

Tabel 8

Üksikisiku tulumaksu jagunemine riigieelarve ja kohalike eelarvete vahel alates 2004. aastast

Aasta	Üksikisiku tulumaksu määr (%)	Riigieelarvesse (%)	Valla või linna eelarvesse (%)
2004	26	14,6	11,4
2005	24	12,4	11,6
2006	23	11,3	11,7
2007	22	10,1	11,9
2008	21	9,07	11,93
2009	21	9,6	11,4
2010	21	9,6	11,4
2011	21	9,6	11,4
2012	21	9,6	11,4
2013	21	9,43	11,57
2014	21	9,40	11,60
2015	20	8,40	11,60
2016	20	8,40	11,60
2017	20	8,40	11,60
2018	20	8,14	11,86

1996. aastast hakati riigieelarves toetusfondist kohaliku omavalitsuse üksustele eraldatava toetuse arvutamiseks kasutama valemit. Esialgu oli kasutusel nn m-valem, mis võttis arvesse üksnes riiklikest maksudest valla või linna eelarvesse eraldiste mahtu ühe inimese kohta ning valla või linna elanike arvu.

71 RT I 2003, 88, 587

1996. aasta riigieelarves oli § 3⁷²:

§ 3. Toetusfondist kohaliku omavalitsusüksuse eelarvesse eraldatav toetus (T_n) arvutatakse järgmiselt:

$$T_n = (m \times a_k - a_n) \times 0,9 \times e_n,$$

kus m – toetustaseme koefitsient;

a_k – riiklikest maksudest ettenähtud eraldiste ja laekumiste keskmine tase kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvetesse Eestis 1996. aastal kroonides ühe elaniku kohta;

a_n – riiklikest maksudest ettenähtud eraldiste ja laekumiste tase kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse 1996. aastal kroonides ühe elaniku kohta;

e_n – kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv.

Järgneva kümne aasta jooksul seda valemit põhimõtteliselt ei muudetud, kuigi viidi sisse mõningad korrektsioonid, mida ilmestavad nt 2002. ja 2003. aasta riigieelarved.

2001. aasta riigieelarves oli § 2⁷³:

§ 2. Toetusfondist kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse eraldatav toetus (T_n) arvutatakse järgmiselt:

$$T_n = (m \times a_k - a_n) 0,9 \times c_n, \text{ kus}$$

m – toetustaseme koefitsient

a_k – 1999.–2000. aasta füüsilise isiku tulumaksu tegelikust keskmisest laekumisest ning 2001. aastaks prognoositud maamaksu ning loodusvarade kasutustasude kohalike omavalitsuse üksuste eelarvetesse laekuva tulu keskmine tase Eestis kroonides ühe elaniku kohta;

a_n – 1999.–2000. aasta füüsilise isiku tulumaksu tegelikust keskmisest laekumisest ning 2001. aastaks prognoositud maamaksu ning loodusvarade kasutustasude kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse laekuva tulu tase ühe elaniku kohta;

c_n – kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv Statistikaameti andmetel seisuga 2000. aasta 1. jaanuar.

2002. aasta riigieelarves oli § 2⁷⁴:

§ 2. Toetusfondist kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse eraldatav toetus (T_n) arvutatakse järgmiselt:

$$T_n = ((m \times a_k - a_n) 0,9 \times c_n) + \frac{T_s}{\sum T_s} \times 338\,400\,000, \text{ kus}$$

avaldise $((m \times a_k - a_n) 0,9 \times c_n)$ negatiivne väärtus arvestatakse toetusfondi arvestamisel 0-na;

m – toetustaseme koefitsient;

a_k – kohalikele omavalitsustele laekuva füüsilise isiku tulumaksu 2000. ja 2001. aasta tegeliku laekumise keskmise, 2002. aasta arvestusliku maamaksu ning 2002. aasta arvestuslike loodusvarade kasutustasude kogusumma kroonides ühe elaniku kohta Eestis;

a_n – kohaliku omavalitsuse üksusele laekuva füüsilise isiku tulumaksu 2000. ja 2001. aasta tegeliku laekumise keskmise, 2002. aasta arvestusliku maamaksu ning 2002. aasta arvestuslike loodusvarade kasutustasude kogusumma ühe elaniku kohta omavalitsusüksuses;

c_n – kohaliku omavalitsusüksuse elanike arv.

$$T_s = 0,7 * tt_{2001} + 0,3 * tt_{2000}$$

T_s – kohaliku omavalitsuse üksusele 2002. aastal eraldatavad vahendid toimetulekutoetuste maksmiseks

tt – toimetulekutoetuseks eraldatud vahendite hulk konkreetses omavalitsusüksuses konkreetsel aastal.

Alates 2003. aasta riigieelarvest kasutatakse tasandusfondist kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse eraldatava toetuse arvutamiseks nn k-valemit⁷⁵, kus esialgu võeti arvesse valdade ja linnade rahvastiku vanuselise struktuuri erinevusi ja ka valla maanteed ja linnatänavate pikkust, aga järgnevatel aastatel on arvesse võetavate tegurite arvu suurendatud mida ilmestab hästi 2018. aasta riigieelarve seaduses sätestatu.

72 RT I 1995, 98, 1669

73 RT I 2001, 4, 11

74 RT I 2002, 4, 8

75 RT I 2003, 3, 18

$$T_n = (AK - AT) * k$$

$$AK = \left(\sum_{n=1}^5 Cn * Pn \right)$$

$$AT = \left[\left(1 + 1 / 3 \frac{[(TM_{2004} - TM_{2003}) / TM_{2003} + (TM_{2003} - TM_{2002}) / TM_{2002}]}{2} \right) * TM_{\text{KESK}} + MM + RESM \right]$$

2002-2004 ARVEST ARVEST

- AK – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslik keskmine tegevuskulu;
- AT – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslikud tulud;
- k – toetustaseme koefitsient;
- Cn – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse laste (0–6 eluaastat) arv, kooliealiste (7–18 eluaastat) arv, tööealiste (19–64 eluaastat) arv, vanurite (65+ eluaastat) arv rahvastikuregistri andmetel ning kohalike maanteede ja linnatänavate arvestuslik pikkus (kõvakattega maanteed 0,26; linnatänavad 0,74; mittekõvakattega maanteed 0,047) kilomeetrites;
- Pn – kohalike omavalitsuste arvestuslik keskmine tegevuskulu kroonides ühe lapse (0–6 eluaastat), kooliealise (7–18 eluaastat), tööealise (19–64 eluaastat), vanuri (65+ eluaastat) ja kohaliku maantee ning linnatänavate arvestusliku pikkuse (kõvakattega maanteed 0,26; linnatänavad 0,74; mittekõvakattega maanteed 0,047) ühe kilomeetri kohta kroonides;
- $\sum Cn * Pn$ – konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse laste arv, kooliealiste arv, tööealiste arv, vanurite arv ning kohalike maanteede ja linnatänavate arvestuslik koefitsientidega korrigeeritud pikkus kilomeetrites ja iga vastava näitaja osas ühe ühiku kohta arvutatud kohalike omavalitsuste arvestusliku keskmise tegevuskuluga kroonides korrutiste kogusumma;
- TM – konkreetsetes kohaliku omavalitsuse üksuses üksikisiku tulumaksu tegelik laekumine 2004. aastal ning 2002. ja 2003. aasta üksikisiku tulumaksu laekumine viiduna võrreldavaks 2004. aastal kehtima hakanud maksumuudatustega;
- $TM_{\text{KESK}}_{2002-2004}$ – aastate 2002–2004 tulumaksu laekumise mediaan (aegrea keskväärtnus) konkreetsetes kohaliku omavalitsuse üksuses;
- MM_{ARVEST} – arvestuslik maamaks (1,25% maa maksustamise hinnast 2005. aastal) konkreetsetes kohaliku omavalitsuse üksuses;
- $RESM_{\text{ARVEST}}$ – arvestuslik loodusvarade kaevandustasude planeeritav suurus 2005. aastal konkreetsetes kohaliku omavalitsuse üksuses.

2018. aasta riigieelarve seaduses arvestati tasandusfondi toetust järgmise valemi alusel⁷⁶:

$$T = (AK - AT) * k + KK_{2018} + VT, \text{ kus}$$

$$AK = \sum_{n=1}^8 C_n * P_n * H_n;$$

$$AT = TM_{2017} * 0,5 + TM_{2016} * 0,3 + TM_{2015} * 0,2 + \underset{ARVEST}{MM};$$

$$KK_{2018} = 0,895 * KK_{2017};$$

$$VT = Veetee * D + VElanik * E + F;$$

- T – tasandusfondi suurus kohaliku omavalitsuse üksuses;
- AK – kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslik keskmine tegevuskulu;
- AT – kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslikud tulud;
- k – toetustaseme koefitsient väärtusega 0,9 (kui $AT > AK$, siis $k = 0$);
- $(AK - AT) * k$ – kohaliku omavalitsuse üksusele arvestatud tulu- ja kulutasandus;
- C_n – kohaliku omavalitsuse üksuse eelkooliealiste (0–6 eluaastat) arv, kooliealiste (7–18 eluaastat) arv, põhikooliealiste (7–15 eluaastat) arv, tööealiste (19–64 eluaastat) arv, eakate (alates 65. eluaastast) arv rahvastikuregistri andmetel, kohalikest teedest maanteed ja tänavate arvestuslik pikkus (kõvakattega maanteed koefitsiendiga 0,26; kõvakattega tänavad 0,74; kõvakatteta teed 0,047) kilomeetrites riikliku teeregistri andmetel aasta alguse seisuga, hooldatavate ja hooldajateenust saavate puudega isikute kaalutud keskmine arv aastatel 2006–2008 hooldajatoetuse aruandele vastavalt ning munitsipaalgümnaasiumide õpilaste arv elukohajärgselt Eesti Hariduse Infosüsteemi andmetel 2017. aasta 10. novembri seisuga;
- P_n – arvestuslik keskmine tegevuskulu ühe eelkoolialise, koolialise, põhikoolialise, tööealise, eaka, hooldatava ja hooldajateenust saava puudega isiku kohta, kohalikest teedest maanteed ja tänavate arvestusliku pikkuse ühe kilomeetri kohta ning munitsipaalgümnaasiumi õpilase kohta eurodes;
- H_n – elanike paiknemist arvestav tagamaalisuse koefitsient, millega korrutatakse läbi 7–15-aastaste põhikoolialiste laste arv ja munitsipaalkoolide gümnaasiumiõpilaste arv. 2017. aastal võetakse koefitsient 1,0 ületavast väärtusest arvesse 25 protsenti. Põhikoolialiste laste arvu parameetri väärtusest 7,73-eurone osa korrutatakse koefitsiendi täisväärtusega. Tagamaalisuse koefitsiendid kohaliku omavalitsuse üksuste lõikes on määratud valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooniga 2018. aasta riigieelarve läbirääkimiste lõpp-protokolli lisaga 3;
- $\sum_{n=1}^8 C_n * P_n * H_n$ – kohaliku omavalitsuse üksuse eelkooliealiste arvu, kooliealiste arvu, põhikoolialiste arvu, tööealiste arvu, eakate arvu, hooldatavate ja hooldajateenust saavate puudega isikute kaalutud keskmise arvu, kohalikest teedest maanteed ja tänavate arvestuslike koefitsientidega korrigeeritud pikkuse kilomeetrites ning munitsipaalgümnaasiumide õpilaste arvu ja iga vastava näitaja osas ühe ühiku kohta arvutatud arvestusliku keskmise tegevuskulu ning tagamaalisuse koefitsiendi korrutiste kogusumma eurodes;
- TM – kohaliku omavalitsuse üksusele laekunud üksikisiku tulumaks vastavalt 2015., 2016. ja 2017. aastal korrutatuna 11,86-ga ning jagatuna 11,6-ga;



- kohaliku omavalitsuse üksuse arvestuslik maamaks eurodes (1,25 protsenti üldise maa ja 0,6 protsenti põllumajandusmaa maksustamise hinnast 2017. aastal), millest on maha arvatud looduskaitsealade soodustused (sealhulgas alates 2018. aastast kehtima hakkavad looduskaitsealade soodustused, mille mõju on arvestuslike määradega suurem, kui 1000 eurot kohaliku omavalitsuse üksuse kohta) ning kodualuse ja ühiskondlike ehitiste aluse maa maksuvabastused;
- KK – kaevandamisõiguse tasude muutmise kompensatsioon vastaval aastal;
- VT – väikesaarte lisatoetus;
- Veetee – regulaarseks ühenduseks kasutatava laevatatava veetee või väikesaarel asuva sadama ja mandril või suursaarel asuva sadama vahelise lühima vahemaa pikkus kilomeetrites;
- D – arvestuslik toetuse suurus veetee kilomeetri kohta;
- V Elanik – püasustusega väikesaare ja saarelise osaga valla koosseisu kuuluva väikesaare elanike arv jooksva aasta alguse seisuga;
- E – arvestuslik toetuse suurus ühe püasustusega väikesaare ja saarelise osaga valla koosseisu kuuluva väikesaare elaniku kohta;
- F – arvestuslik baastoetus väikesaare kohta. Kui elanike arv väikesaarel on alla viie, siis arvestatakse baastoetust vastavalt elanike osakaalule viiest.

Valla- ja linnavolikogul on õigus võtta laenu nii siseriigist kui ka välismaalt. Laenu võtmiseks oli Valla- ja linnaeelarve seaduses sätestatud piirangud, mille kohaselt laenu üldsumma (koos intressidega) ei tohtinud ületada 60 protsenti (esialgu oli 75 protsenti) laenuvõtmise aasta eelarvest ning laenu tagasimaksmiseks ei tohtinud ühelgi aastal kuluda üle 20 protsendi laenuvõtmise aasta eelarvest. 16. septembril 2009. aastal pärast pikaajalisi arutelusid Rahandusministeeriumi ning Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu vahel Riigikogus vastu võetud ning 2011. aastast jõustunud Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses (KOFJS) § 38 on kohaliku omavalitsuse üksuse kohustuste võtmisele esitatavad nõuded sätestatud §-s 38⁷⁷.

„(1) Kohaliku omavalitsuse üksus võib võtta laenu, emiteerida võlakirju, võtta kapitalirendi- ja faktooringukohustusi ning kohustusi teenuste kontsessioonikokkulepete alusel:

- 1) investeringuteks;
- 2) põhivara soetuseks antavaks sihtfinantseerimiseks;
- 3) osaluste, aktsiate, osade ja muude omakapitaliinstrumentide omandamiseks;
- 4) KOFJS-s § 34 lõike 2 punktides 1–3 ja 7 nimetatud võlakohustuste täitmiseks;
- 5) KOFJS-s § 37 lõikes 2 nimetatud laenude andmiseks.

(2) Raske finantsolukorra ohu kõrvaldamise menetluses võib kohaliku omavalitsuse üksus kooskõlas saneerimiskava ja finantsplaaniga võtta laenu KOFJS-s § 34 lõike 2 punktis 4 nimetatud kohustuste täitmiseks.

(3) Kui kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole piisavalt vahendeid kohtuotsusest tuleneva kohustuse täitmiseks, võib ta võtta laenu kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga. Kooskõlastamiseks peab kohaliku omavalitsuse üksus esitama Rahandusministeeriumile kirjaliku laenu võtmise kooskõlastamise taotluse, milles on selgitatud laenu võtmise põhjusi. Rahandusministeerium otsustab laenu võtmise kooskõlastamise või kooskõlastamata jätmise kaalutusõiguse alusel, arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse vahendite kasutamise võimalusega kohtuotsusest tuleneva kohustuse täitmiseks ning täitmise muid võimalusi.

(4) *Kohaliku omavalitsuse üksus võib võtta rahavoogude juhtimise eesmärgil laenu tingimusel, et laen makstakse eelarveaasta lõpuks tagasi. Volikogu võib otsustada laenu võtmise iga üksikjuhtumi puhul eraldi või kehtestada valla- või linnavalitsusele eelarveaastaks piirmäära, milleni võib võetavate laenude kogusumma ulatuda.”*

Haldusreformi seaduse vastu võtmise eelselt räägiti ja kirjutati väga palju, et haldusterritoriaalse reformi läbiviimise järgselt (2017. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel) toimub ka riigi kesktasandi ja kohaliku omavalitsuse vaheliste ülesannete ja vastava rahastamise reguleerimine. Tuntud kohaliku omavalitsuse teadlane professor Peter Schöber on kirjutanud, et riik, mis ei arvesta kohalike omavalitsuste õigustatud huvisid, nõrgestab iseennast⁷⁸.

78 Peter Schöber. *op.cit.*, lk 41

Maakondlikud omavalitsuste liidud 1990–2017

Silvi Ojamuru

Eestis toimus kohalike omavalitsuste taastamine aastatel 1990–1993. Omavalitsusliku staatuse taotlemiseks oli vaja igal küla-, alevi- ja linnanõukogul töötada välja haldusüksuse arengukava ja koostada põhimäärus. Valdade asutamisel hakati naabritega koostööd tegema, et üksteiselt õppida. Näiteks Võrumaal moodustati 24. juunil 1990. a Võrumaa Valdu Asutav Liit, mis tegutses pea kolm aastat eesmärgiga parendada omavahelisi kontakte, tegutseda maakondlike ühishuvide nimel ning kaitsta loodavate omavalitsuste seisukohti maavolikogu ja keskvalitsuse ees. Rapla maakonna omavalitsuste esindajad otsustasid 6. septembril 1991. aastal asutada maakondliku ühenduse – Rapla maakonna alevi- ja vallavolikogude liidu (RAVL), mis oli praeguse Raplamaa Omavalitsuste Liidu eelkäija. Liidu asutamine veel eksisteeriva maavolikogu kõrvale ei kulgenud kergelt – asutamiskoosolekuid peeti mitu. Omavalitsuste Liit tekkis vajadusest koordineerida ja kooskõlastada volikogude ja valitsuste tegevust nii omavahel kui ka maavanema ja maavalitsusega. Liidu kaudu soovisid omavalitsuste esindajad võimalust rääkida kaasa kogu maakonna küsimustes. Valgamaa Omavalitsuste Liidu asutamiskoosolekul 2. oktoobril 1992 sõnas juhatuse esimeheks valitud Riho Raave: „Liit peab ühe tähtsama küsimusena läbi vaatama kõik need funktsioonid, mida praegu teostab maakond ja maavolikogu ning, miks mitte, kui me nii otsustame, siis mitmed neid oma pädevusse võtma. Liidu olemasolu loob eelduse funktsioonide piiritlemiseks. Ja kui maakonda omavalitsuslikke ei jäägi, siis teise tasandi omavalitsuse kadumiseks.”

Pärast Eesti iseseisvuse taastamist muutus omavalitsussüsteem lühikese aja jooksul oluliselt. Omavalitsused taastati 1990–1993. Teise omavalitsustasandi moodustasid maavolikogud ja maakonnaavalitsused, kuid 1993. aastal lõpetati maavolikogude tegevus ja tekkis ühetasandiline omavalitsussüsteem. Maavalitsused jäid täitma riiklikke ülesandeid. Need muutused tõstsid veel selgemalt päevakorraks omavalitsuste koostöövajaduse ja maakondlike liitude asutamised 1991.–1993. aastatel on selle tõestuseks.

Kohalike omavalitsuste maakondlike omavalitsuste liitude asutamist reguleeris Kohalike omavalitsuste korralduse seaduse §63. Liidud võisid algselt kanda erinevas vormis nimesid (nt Ida-Virumaa Valdade Liit; Rapla maakonna alevi- ja vallavolikogude liit). 1991–1995. a moodustati kõigis Eesti maakondades maakondlikud omavalitsusliidud.

1. Harjumaa Omavalitsuste Liit asutati 17 omavalitsuste poolt 1. aprillil 1992. a.
2. Hiiumaa Omavalitsuste Liit asutati viie omavalitsuse poolt 9. juunil 1992. a.
3. Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit asutati 12 omavalitsuse poolt 28. aprillil 1992. a.
4. Jõgevamaa Omavalitsuste Liit asutati Jõgevamaa Linnade ja Valdade Liiduna 19 asutaja poolt 13. novembril 1992. a (tegevus lõpetati 31. jaanuaril 2018. a.).
5. Järvamaa Omavalitsuste Liit asutati 16 omavalitsuse poolt 22. märtsil 1995. a.
6. Läänemaa Omavalitsuste Liit asutati 13 omavalitsuse poolt 23. märtsil 1992. a.
7. Lääne-Virumaa Omavalitsuste Liit asutati oktoobris 1991. a.
8. Põlvamaa Omavalitsuste Liit asutati 23. veebruaril 1994. a.
9. Pärnumaa Omavalitsuste Liit asutati 10 omavalitsuse poolt 22. jaanuaril 1992. a.
10. Raplamaa Omavalitsuste Liit asutati 6. septembril 1991. a.
11. Saaremaa Omavalitsuste Liit asutati 10. märtsil 1993. a. (tegevus lõpetati 22. augustil 2017. a.).
12. Tartumaa Omavalitsuste Liit asutati 17 omavalitsuse poolt 12. septembril 1991. a.
13. Valgamaa Omavalitsuste Liit asutati 13 omavalitsuse poolt 2. oktoobril 1992. a.
14. Viljandi Omavalitsuste Liit asutati 12 omavalitsuse poolt 17. jaanuaril 1992. a.
15. Võrumaa Omavalitsuste Liit asutati 11 omavalitsuse poolt 3. märtsil 1993. a.

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). Alles 2018. aastal – seega 28 aastat hiljem jõuti otsuseni, et Eesti omavalitsusi esindab üks ühine üleriigiline omavalitsuste liit – Eesti Linnade ja Valdade Liit.

1990ndatel aastatel asutati maakondlike omavalitsusliitude poolt Eesti Omavalitsusliitude Ühendus. Ühenduse asutamiskoosolek tuli kokku 1993. a märtsis, põhikiri kinnitati Eesti Vabariigi Valitsuse määrusega 27. maist 1993 nr. 162. Põhikirjaliselt olid ühenduse peamised eesmärgid omavalitsuste ja nende liitude koostöö arendamine; omavalitsuste ja nende liitude ühishuvide esindamine ja kaitsmine; omavalitsust reguleerivate ja seda puudutavate normatiivaktide väljatöötamises osalemine; omavalitsusalase informatsiooni kogumine, vahetamine ja levitamine ning omavalitsustöötajate huvide kaitsmine. Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse liikmeteks olid maakondlikud liidud. Pärast 2003. aastat ühenduse tegevus sisuliselt soikus.

1993. aastal jõustus Riigikogu otsus Kohalikku omavalitsust käsitlevate seaduste väljatöötamine, mis sätestas:

1. Kohalikku omavalitsust käsitlevate seaduste väljatöötamisel lähtub Riigikogu põhimõttest, et Eesti Vabariigis korraldatakse omavalitsuslikku haldamist ainult vallas ja linnas, kus üldistel, ühetaolis- tel ja otsestest valimistel valitakse volikogu.
2. Maakonna tasandil moodustatakse vastava maakonna omavalitsusüksuste delegeeritud esindusor- ganina maakogu.
3. Riiklikku haldamist maakonnas korraldatakse maavalitsuse kaudu.

Selle otsusega lõpetati Eesti riigis maakondlik omavalitsuslik tasand. Teise omavalitsusliku tasandi kaotamine ja maavalitsuste reform ajendas omavalitsusi maakondlikult koonduma. Põhjuseid koostöö tegemiseks oli hulgaliselt. Maakogu kui delegeeritud esindusorgan ei toiminud praktikas omavalitsuste koostööorganina.

Kuna omavalitsusliku haldamise korraldamine toimus alates 1993. aastast valla ja linna tasandil, oli vajadus korraldada paljusid omavalitsustele erinevates eluvaldkondades määratud ülesandeid maakonna ulatuses ühiselt ning ühtlaselt. Koostöö oli vajalik selliste ülesannete, mille puhul ühe omavalitsuse res- sursid ja ka teenuse tarbijate arv oli liiga väike teenuste efektiivseks ja nõutaval tasemel osutamiseks, täit- miseks. Need funktsioonid olid seotud sotsiaalhoolekande, kultuuri, hariduse, ühistranspordi, kohalike teede korrashoiu, keskkonnahoiu, jäätmekäitluse jmt. Tähtis oli maakondliku koostöö, ühistegevuse, aga ka lähenemiste ühtlustamine ehk kooskõlastamine. Tekkis praktiline vajadus leppida kokku riiklike inves- teeringute jaotamises, korraldada ühiselt maakondlikke kultuuri-, noorsoo- ja õpilasüritusi jpm. Peaaegu kõikides maakondades hakkasid omavalitsuste liidud korraldama ja rahastama maakondlikke laulu- ja tantsupidusid, erinevaid tunnustus- ja tänuüritusi, kavandama ühiseid veemajanduse, tänavavalgustuse ja jäätmemajanduse projekte.

1994. aastal ratifitseeriti Riigikogu poolt täies mahus Euroopa kohaliku omavalitsuse

Harta, mis sätestab samuti kohalike omavalitsuste koostöö:

Artikkel 10. Kohalike võimuorganite õigus moodustada ühendusi

1. Kohalikel võimuorganitel on õigus oma volituste täitmiseks teha koostööd ning moodustada sea- dusega lubatud piires ühendusi teiste kohalike võimuorganitega ühiseid eesmäärke kandvate üles- annete täitmiseks.
2. Kõik liikmesriigid tunnustavad kohalike võimuorganite õigust kuuluda ühiste huvide kaitsmiseks ja edendamiseks moodustatud ühendusse ning rahvusvahelisse kohalike võimuorganite ühendusse.
3. Kohalikel võimuorganitel on vastavalt seadusega lubatud tingimustele õigus teha koostööd teiste riikide vastavate võimuorganitega.

Omavalitsuste liidud vajasid nüüd veel päris oma seadust, kuid selle vastuvõtmiseni läks veel aega. Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse algatusel ja koostöös Justiitsministeeriumiga võeti alles 6. novembril 2002. a vastu Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus (KOLS), mis andis õigusliku staatuse nii üle- riigilistele kui maakondlikele omavalitsusliitudele. Seaduses sätestatakse maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu ja üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liidu asutamise ja tegevuse erisused, võrreldes mittetulundusühingute seadusega. Seaduse alusel on liitude liikmed omavalitsusüksused.

Vastavalt KOLSile on võimalik moodustada maakondlikke, piirkondlikke ja üleriigilisi liite. Liidud on oma vormilt mittetulundusühingud.

Vastavalt KOLSile on liitudel:

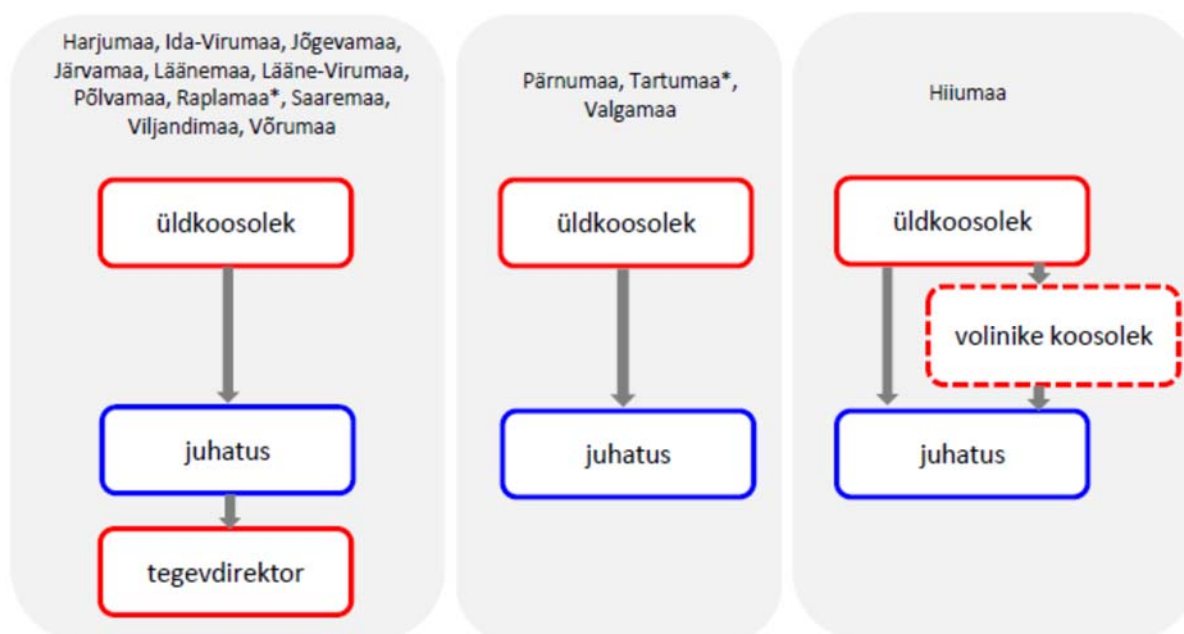
- õigus esindada liitu kuuluvaid omavalitsusüksusi ning nende ühishuve suhetes riigiorganite, teiste isikute ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Liidul on õigus oma liikmete ühiste huvide kaitsmiseks pöörduda kaebusega halduskohtusse;
- kohaliku omavalitsuse ülesanded, mille liidu kaudu ühiselt täitmise on otsustanud üldkoosolek. Ülesande võib lepingu alusel täitmiseks võtta ka teiselt liidult. Kohaliku omavalitsuse ülesandeid täidab liit nende kohaliku omavalitsuse üksuste, kelle volikogu on otsustanud ülesande ühise täitmise liidu kaudu, eest;
- riiklikud ülesanded, mis on talle pandud seadusega või seaduse alusel. Liit võib sõlmida valitsusasutusega lepingu, mille alusel ta võtab täita riikliku ülesande. Riikliku ülesande võtab liit täita juhul, kui ükski liitu kuuluv kohaliku omavalitsuse üksus ei ole selle vastu.

Seadustati, et omavalitsusliidu peamine ülesanne on oma liikmete huvisid esindada ja nende koostööd edendada, kuid liidu kaudu saab korraldada ka omavalitsuse ülesannete täitmist. Seaduse kohaselt on see võimalik, kui nii on otsustanud maakondliku liidu üldkoosolek ning omavalitsuse volikogu. Liit saab ülesandeid täita vaid nende omavalitsuste eest, mille volikogu on vastava otsuse vastu võtnud.

Maakondlike omavalitsuste liitude juhtimisstruktuur

Mittetulundusühinguna tegutseval omavalitsusliidul peab seaduse järgi olema vähemalt kaks juhtimisorganit: üldkoosolek ning sellele alluv juhatus. Liidu kõrgeima juhtimisorgani üldkoosoleku töös osalevad liidu liikmed oma esindajate kaudu, kelleks tavapäraselt on omavalitsuse volikogu esimees ja vallavanem või linnapea. Kui üldjuhul jaotub esindajate arv üldkoosolekul liikmete vahel võrdeliselt, siis näiteks Järvamaal sõltus see omavalitsuse elanike arvust. Seetõttu oli Paide linnal ja Türi vallal üldkoosolekul neli esindajat, maakonna teistel omavalitsustel aga kaks.

Üldkoosolekute toimumissagedus on liitude kaupa erinev, kuid enamasti tullaakse kokku neljal kuni kuuel korral aastas. Maakondliku omavalitsusliidu kõrgeimat juhtimisorganit – üldkoosolekut – nimetatakse Tartumaal ja Läänemaal liidu põhikirja järgi Omavalitsuste Päevaks, Raplamaal aga täiskoguks ning Viljandimaal vanemate koguks. Liitude juhtimise korraldus on maakondade kaupa erinev. Igapäevast tegevust korraldav juhatus on enamikes liitudes üldkoosolekuga vahetus alluvussuhtes. Enamikes maakondades on omavalitsusliidu juhatus võtnud tööle ka tegevdirektori, kes on palgaline töötaja, ei tegutse liidu juhatuses ega esinda mõnda omavalitsust liidu üldkogul. Tegevdirektori ülesanne on juhtida liidu bürood, saades selleks korraldusi juhatusele ja andes oma tegevuse kohta juhatusele aru. Juhul, kui tegevdirektorit büroo koosseisus ei ole, alluvad büroo töötajad otse juhatusele. Töötajate arvult olid liitude bürood kuni 2017. aastani suhteliselt väikesed, kuna tavaliselt on peale tegevdirektori tööle võetud veel vaid sekretär-juhiabi ning mõne valdkonna spetsialist (nt kultuuri alal).



Joonis 1

Maakondlike omavalitsuste juhtimisstruktuur 2010 (Riigikontrolli aruandest)

* Põhikirja järgi oli Tartumaal tegevdirektori ametikoht juhtimisstruktuuris ette nähtud, kuid oli 2010. a täitmata. Raplamaal põhikirja tegevdirektorit 2010. a ette ei näinud, kuid tegevdirektor on otsustatud siiski ametisse võtta.

Liidud on toimunud kuni 2017. a koostööd soodustava vahelülina kohalike omavalitsuste, maavalitsuste ja teiste riigiasutuste regionaalsete üksuste vahel, samuti ollakse tihedalt seotud kohalike arenduskeskuste, spordiliitude, turismiettevõtete jt kohalikkude elu edendavate organisatsioonidega. Näiteks on kohalikud omavalitsused volitanud üleriigilisi omavalitsuste liite esindama neid suhtlemisel riigiga iga-aastastel riigieelarveläbirääkimistel. Omavalitsusliitadena tegutsedes on hõlpsam saavutada maakonnasiseseid kokkuleppeid, nt maakondlike arengusuundade kokkuleppimine, mitmesuguste kohalike projektide läbi viimine (pukktuulikute komisjon, põlevkivi komisjon jms), kultuuri-, haridus- ja spordiürituste korraldamine või toetamine, elanikkonna muutustest tingitud meetmete arutamine ja ettepanekute tegemine jne. Samuti täiendavad nt maakondlikud liidud kodanike tunnustamised jmt, arusaamist üksikisikute ja kodanikuühiskonna toimimisest.

Huvitavaid fakte

- esimene liidu eelarve 1992. aastal koostati Saksa markades (Viljandi OVL);
- 1994 hakati ühiselt rahastama esimesi maakondlikke ühisüritusi ning 1996 võeti tööle kultuuri- ja noorsooõunik (Viljandi OVL);
- toetati sotsiaaltöökeskuse asutamist, mis alates 2006. a liitub omavalitsuste liiduga (Võrumaa OVL);
- korraldatakse kolme maakonna (Tartu, Pärnu, Võru) omavalitsustöötajate talimängud Kurgjärvel (Võrumaa OVL);
- ühiselt telliti ja rahastati omavalitsuste piiridele sildid, inventariseeriti maakonna teed ja tänavad (Läänemaa OVL);
- 1999 trükkis liidu büroo joonkoodiga sõidutalonge maakonna koolide õpilastele ühistranspordis sõitmiseks (Viljandi OVL);
- 2009 võtsid maakonna omavalitsuste juhid osa Eesti ajaloo suurimast eraalgatuslikult alustatud heategevusprojektist „Elisabeth” ning andsid kokku 18 etendust Halliste valla näitekirjanik Agnes Taari kirjutatud „Naisvallavanem”, millega koguti 80 000 Eesti krooni. Raha läks liikumispuuetega lastele kõnniroboti soetamise toetamiseks (Viljandi OVL);

- omavalitsuste liit võtab tööle ehitusinspektorid (Läänemaa OVL);
- liidu liikmemaks koosneb kahest osast: a) võrdne summa kõikidele liikmetele liidu majanduskulude 50%-liseks katteks, b) muutuv summa, millest 10% on püsiosa, 10% omavalitsuse pindalast ning 80% elanike arvust sõltuv osa (Raplamaa OVL);
- mitte kunagi 26 tegevusaasta jooksul pole kõik omavalitsused olnud korraga liidu liikmed (Pärnumaa OVL);
- alates 2006 allkirjastatakse 61 osapoole poolt maakonna arenguleppeid (Järvamaa OVL);
- kohaliku kultuuripärandi hoidmiseks korraldatakse ja rahastatakse maakonna laulu- ja tantsupidusid ainsa maakonnana Eestis igal aastal (Järvamaa OVL);
- antakse välja Oskar Kallase, Johann von Luce, Johannes Hindi, Timotheus Grünthali stipendiume (Saaremaa OVL);
- omavalitsuste liidud moodustavad erinevaid fonde – Raplemaal ja Pärnumaal arengufondid, Ida-Virumaal keskkonnafond ja andekate noorte energiefond;
- omavalitsuste liidu struktuuri moodustati 2011 keskkonnaosakond, mis tegeleb heakorralduslike, korraldatud jäätmeveo riigihangetega jne (Valgamaa OVL);
- omavalitsuste liit algatab 2011 Eesti riigireformi (Raplamaa OVL);
- omavalitsuste liit panustab ühisraha erinevatesse ehitusprojektidesse – külastuskeskus, keskkonnanahariduskeskus, lennujaama ehitus, Lotte maa (Pärnumaa OVL);
- omavalitsuste liit algatab ülemaakondlikud suurprojektid – veemajanduse- ja jäätmekäitluse projektid (Lääne-Virumaa OVL);
- antakse välja tunnustusauhindu Suur HOLMER ja väike HOLMER omavalitsuste juhtidele, liidu juhtidele, volikogude liikmetele (Harjumaa OVL);
- maakonna mainekujunduskava koostamine (Põlvamaa OVL);
- aidatakse soetada politsei patrullautot, osaletud poebussi ostmisel ja teenuse käivitamisel (Hiiumaa OVL);
- omavalitsuste liit on aidanud ehitada multifunktsionaalseid mini-arenasid (Jõgevamaa OVL);
- Eesti lipu päeval istutasid omavalitsusjuhid 100 tamme Eesti Vabariigi 100. aastapäeva auks (Tartumaa OVL);

Kokkuvõtteks

Maakondlikud omavalitsusliidud on täitnud asutamisest peale nii liitu kuuluvate omavalitsuste delegeeritud kui ka seadusega pandud ülesandeid. Maakondlike omavalitsusliitude tegevushaare, juhtimisstruktuurid, rahastamine on olnud maakonniti erinevad, kuid põhieesmärgid on siiski olnud samad:

- aidata kaasa liikmete ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule;
- säilitada ja edendada maakonna kultuuritraditsioone;
- esindada maakonda ja oma liikmeid ning kaitsta liikmete ühiseid huvisid;
- edendada ja korraldada liikmeks olevate omavalitsuste koostööd;
- luua oma liikmetele võimalusi seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks.

Omavalitsuste liitude tänapäev aastal 2018

Eve East

Eesti Linnade ja Valdade Liit on üleriigiline omavalitsusliit, mille liikmeteks on 2018. aasta seisuga 74 omavalitsust ning nendes elab 99% rahvastikust (rahvastikuregistri seisuga 01.01.2018). Liidu eesmärgiks on esindada ja kaitsta liikmete huve nii riigisisel kui ka maailma tasandil. Liidu tegevusvaldkond hõlmab kogu kohaliku omavalitsuste korraldust, alates eelarvetest ja lõpetades välissuhtlusega.

Liit on tegutsenud vahepealse katkestusega 1920. aastast alates ning taastas oma tegevuse 1990. aastal.

Peale toimunud haldusreformi on liidud tegevuses Harjumaal, Ida-Virumaal, Järvamaal, Lääne-Virumaal, Pärnumaal, Põlvamaal, Raplamaal, Tartumaal, Valgamaal, Viljandimaal.

Ühiseks täitmiseks pandud ülesanded on delegeerinud Jõgeva maakonna omavalitsused sihtasutusele Jõgevamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskusele, Võrumaal Võrumaa Arenduskeskusele, Läänemaal SA Lääne Eesti Arenduskeskusele ning Saaremaal on omavalitsuste liidu tegevus lõpetamisel ning ühiseid ülesandeid hakkab täitma Saaremaa vald.

Omavalitsuste ja maakondlike liitude olulisus ja roll suurenes alates jaanuarist 2018, kui tegevuse lõpetasid maavalitsused. Nüüd kujunes omavalitsuste liitude missiooniks omavalitsuste vahelise koostöö ökonomika tagamine ja koostegevuse areng. Olla eestvedajaks vajalike koostöövaldkondade ellu kutsumisel ja partneriks pikaajalisel strateegilisel planeerimisel regioonis (ka maakonna piire ületavalt). Olla omavalitsusüksuste eestkõnelejaks.

Visiooniks on kõikide omavalitsusüksuste kaasamine ning olemine maakonna arengustrateegia määravaks koostööpartneriks.

Liidud on oma tegevuses jätkuvalt eraõiguslikud juriidilised isikud ja juhivad kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadusest, mittetulundusühingute seadusest, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest, avaliku teenistuse seadusest ja liidu põhikirjast. Liitude struktuurid on väga erinevad ning sama võib öelda ka liitude tegutsemise kohta.

Ülevaade liitudest

Harjuma Omavalitsuste Liit (edaspidi HOL) asutati 01. aprillil 1992. aastal Harju maakonna omavalitsusüksuste poolt ning on koostöö- ja esindusorganisatsiooniks. Liidu organiteks on liikmete esindajate üldkoosolek, mida nimetatakse volikogu koosolekuks ja volikogu koosoleku poolt valitud Liidu juhatus.

Omavalitsuste liitu kuuluvad: Anija vald, Harku vald, Jõelähtme vald, Keila linn, Kiili vald, Kose vald, Kuusalu, Lääne-Harju vald, Loksas linn, Maardu linn, Raasiku vald, Rae vald, Saku vald, Saue vald, Tallinna linn ja Viimsi vald.

Tegevuse põhisuunad on raamistikuks HOLi põhikirjaliste eesmärkide elluviimisel, põhikirjaliste tegevuste arendamisel ja ülesannete täitmisel.

HOLi tegevuse põhisuundadeks on erinevate võrgustike loomine ja nende kaudu omavalitsuste tegevuse toetamine; seadusandluse tõhustamine ja läbirääkimine riigiga; Euroopa Liidu vahendeid kaasavate projektide planeerimine ja nende elluviimine.

HOLi juhtimisorganid on volikogu (üldkoosolek) ja juhatus.

Igapäevase töö korraldamise ja asjaajamisega tegeleb HOLi büroo.

Liidu tegevuse toimimiseks on moodustatud arengukomisjon, haridus- ja kultuurikomisjon, revisjonikomisjon, Harjuma lii kluskomisjon, Harjuma turvalisuse nõukogu, Harjuma tervisenõukogu, kohaliku omaalgatuse programmi Harjuma taotluste hindamiskomisjon, Harjuma 2018. aasta laulu- ja tantsupeo komisjon, Harjuma güidide atesteerimise komisjon, Harjuma majutusettevõtete komisjon.

HOL koordineerib alates 01.01.2017 aineseksioonide tööd, õpilasürituste korraldamist ja aineolümpiaade. Korraldab ja koordineerib maakonna kultuurialase ühistegevuse, maakondlike rahvakultuuri-, spordi-, õpilas- ja noorsoolaseid ühisüritusi; teeb koostööd maakondlike ja vabariiklike kultuuriühendustega, aitab kaasa maakonna identiteedi teadvustamiseks ning kultuuriajaloolise eripära ja järjepidevuse säilitamiseks ja kaitsmiseks; toetab maakonna kultuuriinstitutsioonide järjepidevat arengut, peab oluliseks UNESCO suulise ja vaimse pärandi säilitamise toetamist maakonnas.

Hiiumaa Omavalitsuste Liidu (HOL) asutamisleping allkirjastati 9. juunil 1992 Hellamaal. Hiiu maal on haldusreformijärgselt üks omavalitsus – Hiiumaa vald ja omavalitsuste liitu moodustatud ei ole. Ühinesid Emmaste vald, Hiiu vald, Käina vald ja Pühalepa vald. Täiendavad ülesanded võtsid üle SA Hiiumaa Arenduskeskus ja Hiiumaa vald.

Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit (IVOL) – asutamine toimus 28. aprillil 1992. aastal. Liidu kõrgeim juhtorgan on liikmete esindajate üldkoosolek, mida nimetatakse üldkoguks. Juhatus juhib liitu ja esindab seda üldkogu koosolekute vahelisel perioodil.

Omavalitsuste liitu kuuluvad liikmetena Alutaguse vald, Jõhvi vald, Kohtla-Järve linn, Lüganuse vald, Narva linn, Narva-Jõesuu linn, Sillamäe linn ja Toila vald.

Liidu eesmärk on Eesti kohaliku omavalitsuse arengu ja demokraatliku otsustamisprotsessi soodustamise ja laiendamise raames Ida-Viru maakonna ja kogu sellega piirneva regiooni ühtlase, tasakaalustatud ja jätkusuutliku arengu tagamine ning kohaliku ja maakondliku identiteedi ja traditsioonide säilitamine ja edendamine.

Liidu tegevuse toimimiseks on moodustatud revisjonikomisjon, haridus- ja noorsootöökomisjon, heakorralduskomisjon, Ida-Viru maakonna turvalisuse nõukogu ja maakonna tervisenõukogu ning maakonna liikluskomisjon.

Jõgevamaa Omavalitsuste Liit lõpetas 31. jaanuaril 2018 tegevuse. Jõgeva maakonna omavalitsused on delegeerinud ühiseks täitmiseks pandud ülesanded sihtasutusele Jõgevamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus. Keskuse eesmärgiks on kaasa aidata maakonna terviklikule ja tasakaalustatud arengule, olles tugev ja usaldusväärne partner ettevõtjatele, kodanikuühendustele ja kohalikele omavalitsustele.

Jõgevamaa omavalitsused on Jõgeva vald, Mustvee vald ja Põltsamaa vald.

Järvamaa Omavalitsuste Liit (JOL) on asutatud 22. märtsil 1995. aastal.

Liidu juhtorganid on liikmete üldkoosolek ja juhatus.

Liidu eesmärgiks on Järva maakonna omavalitsuste 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 kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.

Liidu tegevuse toimimiseks ja ülesannete täitmiseks on moodustatud regionaalsete investeeringutoetuste programmi Järva maakondlik komisjon, Järvamaa tervisenõukogu, kohaliku omaalgatuse programmi taotluste hindamise komisjon, laulu- ja tantsupeo Järva maakondlik komisjon, revisjonikomisjon, Järvamaa turvalisuse nõukogu, Järvamaa kultuuri nõukoda ja maakondlik liikluskomisjon.

Liidu liikmeteks on Järva vald, Paide linn ja Türi vald.

Lääne-Virumaa Omavalitsuste Liit on asutatud oktoobris 1991 järgmiste omavalitsuste poolt: Haljala vald, Kadrina vald, Rakvere linn, Rakvere vald, Tapa vald, Vinni vald, Viru-Nigula vald, Väike-Maarja vald.

Lääne-Viru Omavalitsuste Liit (VIROL) esindab maakonda, maakonna omavalitsusi riigorganites ja muudes institutsioonides.

Liidu eesmärgiks on maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasa aitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ning liikmete ühiste huvide kaitsmine, samuti maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ette nähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.

Läänemaa Omavalitsust Liidu (LOVL) juhtorganiks on juhatus, kuhu kuuluvad Haapsalu linn ja Lääne- Nigula vald. Alates 1. jaanuarist 2018 ühendab kõiki Läänemaa omavalitsusi **SA Lääne Eesti Arenduskeskus** ja tegevusi korraldab Sihtasutuse Lääne-Eesti Arenduskeskus juhataja. Alates 13. juunist 2018 kannab endine Sihtasutus Lääne-Eesti Arenduskeskus uut nime – **Sihtasutus Läänemaa**.

Pärnumaa Omavalitsuste Liit (POL) asutati 22. jaanuaril 1992. aastal. Asutajaliikmeteks olid kümme Pärnumaa esmatasandi omavalitsust.

POL-i kõrgemaiks juhtorganiks on üldkogu, kuhu kuuluvad liikmete volikogude otsuste alusel nime- tatud esindajad. Igal liikmel on kaks esindajat. Vastavalt vajadusele koguneb Pärnumaa volinike kogu – maakogu, et vahendada informatsiooni ning anda uusi tegevussuuniseid. POL-i igapäevase töö korral- damisega tegeleb büroo koosseisus: juhatuse liige, sekretär ja raamatupidaja ning valitsusjuhtide kogu.

Liidu ülesannete täitmiseks on moodustatud arengukomisjon, hariduskomisjon, sotsiaalkomisjon, kultuurikomisjon ja revisjonikomisjon. Lisandunud on maakonna turvalisuse nõukogu oma alakomis- jonidega (liikluskomisjon, rahvatervise komisjon ja kogukondlike turvalisuse projektide hindamiskomis- jon). KOV volikogu otsuste alusel on maakondlikuks ühisasutuseks määratud POL, kes täidab mitmeid (KOP, maakonna arengustrateegia, rahvatervise, siseturvalisuse, kultuuri- ja hariduse koordineerimise, jne) ülesandeid ise või on täitmise osaliselt delegeerinud maakondlikule arenduskeskusele.

Liitu kuuluvad Häädemeeste vald, Lääneranna vald, Saarde vald, Tori vald, Põhja-Pärnumaa vald, Pärnu linn.

MTÜ Põlvamaa Omavalitsuste Liit (POL) on asutatud 23. veebruaril 1994. aastal. Põhikirja muu- datusel järel 20.06.2003 on POL registreeritud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris.

POL tegutseb Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse ja Mittetulundusühingute seaduse alusel.

POL eesmärgiks on kaasa aidata maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule, kultuuritradit- sioonide säilitamisele omavalitsuste ühistegevuse ja koordineerimise kaudu.

Liidu liikmed on 2017. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimiste järgselt moodustunud kolm maakonna kohalikku omavalitsust: Põlva vald, Räpina vald ja Kanepi vald.

Liidu kõrgeimaks juhtorganiks on üldkoosolek, kuhu kuuluvad kõik vallavanemad ning volikogude esimehed. Liidu tööd juhib juhatus. Juhatuse esimees on ühtlasi ka omavalitsusliidu esimees. Igapäeva- tööd korraldab liidu büroo.

Tegevuseks on moodustatud maakondlike autasude komisjon, regionaalsete investeringutoetuste programmi maakondlik komisjon, konkursi „Eesti kaunis kodu” maakondlik komisjon, Põlvamaa turva- lisuse nõukogu, rahvatervise komisjon, liikluskomisjon, kohaliku omaalgatuse programmi (KOP) komis- jon, konkursi „Eestimaa õpib ja tänab” Põlvamaa komisjon, Põlvamaa laulu- ja tantsupeo komisjon.

Sihtasutus Põlvamaa Arenduskeskus (PAK) on asutatud 30. juunil 2003. aastal maakonna kohalike omavalitsuste poolt ning selle põhiülesandeks on maakonna tasakaalustatud ja terviklik arendamine, kohalikele omavalitsustele ühiseks täitmiseks pandud ülesannete täitmine, sotsiaalse ja majandusliku arengu toetamine programmide, projektide algatamise, koordineerimise, nõustamise ja juhtimise ning nendega seonduvate tegevuste kaudu.

Sihtasutuse juhtorganid on nõukogu ja juhatus. Nõukogul on kokku kuus liiget, igast Põlvamaa koha- liku omavalitsuse üksusest kaks liiget, kelle määrab Põlvamaa Omavalitsuste Liit.

Põlvamaa Omavalitsuste Liidu üldkoosoleku liikmed on ühtlasi ka Arenduskeskuse nõukogu liikmed. Riigi poolt üle antud ülesanded on antud täitmiseks Arenduskeskusele.

Raplamaa Omavalitsuste Liit (ROL) on asutatud 6. septembril 1991. aastal.

Liidu eesmärgiks on maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu maakonna arengu kavandamine ja iga üksiku liikmes-omavalitsuse tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühiste huvide kaitsmine, samuti maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.

Liidu kõrgeim organ on üldkoosolek ehk Täiskogu. Täiskogu koosolekul võivad osaleda kõikide Liidu liikmete esindajad. Liitu juhib vähemalt kolmeliikmeline Juhatus, kelle arvulise ja isikulise koosseisu kin- nitab Täiskogu.

Liidu tegevuseks on loodud komisjonid: SA RAEK nõukogu, SA Raplamaa Haigla nõukogu, Raplamaa turvalisuse nõukogu, revisjonikomisjon, laulu- ja tantsupeo maakondlik komisjon, KOP maakondlik komisjon, Rapla maakondlik liikluskomisjon, kaunis Kodu, tervisenõukogu, uimastiennetusnõukogu, RIP komisjon, Rapla maakonna auhindamiskomisjon, Eesti Vabariik 100 Rapla mk komisjon, ROLi hariduskomisjon.

Saaremaa Omavalitsuste Liit (SOL) on asutatud 10. märtsil 1993 ja Liidu kui organisatsiooni tegevuse lõpetamismenetlusega alustati 22.08.2017. Saaremaal on kolm omavalitsust: Muhu vald, Ruhnu vald ja Saaremaa vald. Saaremaa, Muhu ja Ruhnu volikogud sõlmisid koostöölepingu, et maakondlikult ühiselt täidetavaid ülesandeid hakkab ellu viima Saaremaa vallavalitsus.

Tartumaa Omavalitsuste Liit (TOL) asutati 12. septembril 1991. aastal.

Eesmärgiks on kaasa aidata maakonna tasakaalustatud arengule maakonna valdade ja linnade ühistegevuse ja koostöö koordineerimise kaudu.

Liidu kõrgeimaks juhtimisorganiks on üldkoosolek. Liidu liikmed on maakonna kõik omavalitsused. Liidu tööd juhib kaheksaliikmeline juhatus.

Liitu kuuluvad Elva vald, Tartu vald, Kambja vald, Tartu linn, Peipsiääre vald, Kastre vald, Nõo vald ja Luunja vald.

Liidu tegevuseks on moodustatud komisjonid: regionaalsete investeringutoetuste programmi vahenditest toetuse taotlemise, andmise, kasutamise maakondlik komisjon, Kohaliku Omaalgatuse Programmi maakondlik komisjon, Tartumaa laulu- ja tantsupeo komisjon, konkurss „Eesti Kaunis kodu” Tartumaa komisjon, Tartumaa aasta õpetaja ja „Eestimaa õpib ja tänab” maakondlik komisjon, TÕN (Aasta õppija, aasta koolitaja, aasta õpilassõbralikum tööandja ja aasta õpitegu) Tartu maakonna komisjon, maakondlik liikluskomisjon, kogukonna turvalisuse maakondliku toetusvooru hindamiskomisjon, turvalisusenõukogu, rahvatervisenõukogu.

Valgamaa Omavalitsuste Liit (VOL) on asutatud 2. oktoobril 1992, eesmärgiks on kaasa aidata maakonna tasakaalustatud arengule maakonna valdade ja linnade ühistegevuse ja koostöö koordineerimise kaudu. Liidu kõrgeimaks juhtimisorganiks on üldkoosolek. Liidu liikmed on maakonna kõik omavalitsused. Liidu tööd juhib üheliikmeline juhatus. Juhatuses esimees on ühtlasi ka liidu esimees. Omavalitsuste Liidul on tegevjuht, kes on ühtlasi ka SA Valgamaa Arenguagentuuri juhatuse liige (juhataja). Liidul ja agentuuril on ühine büroo, kus teostatakse mõlema organisatsiooni raamatupidamist, dokumendihaldust ja personalitööd. Maakonna kohalikele omavalitsustele ühiseks täitmiseks antud ülesanded on delegeeritud Liidule. Agentuur on sisuliselt Liidu tööorgan ja koostööpartner, kellega lepingulises koostöös teostatakse maakondlikku arendustegevust ning viiakse ellu muid valdkondlikke tegevusi ja ühisprojekte. Valgamaa Omavalitsuste Liit ja Valgamaa Arenguagentuur on koondunud 2017. aasta kevadest ühise katuse alla Valga Raekotta.

Omavalitsuste liitu kuuluvad Valga, Tõrva ja Otepää vallad.

Viljandimaa Omavalitsuste Liit (VOL) asutati 17. jaanuaril 1992. aastal.

2018. aasta 1. jaanuariks on Viljandimaal neli omavalitsust: Mulgi vald (ühinesid Karksi vald, Halliste vald, Abja vald ja Mõisaküla linn); Viljandi vald (liitusid Viljandi vald, Tarvastu vald ja Kolga-Jaani vald); Põhja-Sakala vald (ühinesid Kõpu vald, Kõo vald, Suure-Jaani vald ja Võhma linn) ning Viljandi linn.

Viljandimaa Omavalitsuste Liit on mittetulundusühing.

Liidu kõrgeimaks organiks on vanemate kogu ehk üldkogu. Eestseisus ehk juhatus korraldab liidu tegevust põhikirjaliste eesmärkide täitmiseks, juhib liitu ja esindab seda vanemate kogu istungite vahelisel perioodil. Vanemate kogu on liidu liikmete esindajate üldkoosolek.

Liit on oma esindajad määranud Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskooli nõunike kogusse, Viljandi Kutseõppekeskuse nõunike kogusse, regionaalsete investeringutoetuste andmise programmi maakondlikku hindamiskomisjoni, Viljandimaa turvalisuse nõukogusse, Viljandimaa tervisenõukogusse, haridustöötajate tunnustamise komisjoni, Eesti Kodukaunistamise Ühendusse, Viljandimaa liikluskomisjoni, Sihtasutus Viljandimaa Arenduskeskus nõukogusse, kohaliku omaalgatuse programmi (KOP) maakondlikku komisjoni, kodukaunistamise Viljandimaa komisjoni, „Eesti maaelu arengukava 2014–2020“ meetme „Teadmussiire ja teavitus” maakondlikku hindamiskomisjoni.

Liit annab välja maakonna kõrgeimat autasu – Viljandimaa vapimärk.

Liidul on oma tütarettevõte: SA Perekodu, mis pakub erinevaid hoolekande, haridus- ja rehabilitatsiooniteenuseid Viljandimaalt pärit lastele ja lastega peredele.

Võrumaa Omavalitsuste Liit on Võrumaa kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi oma valitsusüksuste) vabatahtlik koostöö ja esindusorganisatsioon.

Liitu kuuluvad Antsla vald, Rõuge vald, Setomaa vald, Võru linn, Võru vald.

Kõik Võru maakonna omavalitsused asutasid 28.08.2017 SA Võrumaa Arenduskeskus, mis alustas sisulist tegevust 01.01.2018. Samast kuupäevast liikus Võrumaa Omavalitsuste Liidu sisuline tegevus arenduskeskusesse. Võrumaa Omavalitsuste Liit juriidilise isikuna on alles ning liidu all on kaks sotsiaalprojekti.

Arenduskeskus ja omavalitsuste liit on ühise juhtimise all.

Sihtasutuse tegevuse eesmärgiks on Võru maakonna ja regiooni ning ettevõtluse terviklik ja süsteemne arendamine, toetades erinevate teenustega era-, avaliku- ja kolmanda sektori organisatsioone ning üksikisikuid.

Tulevik

Joel Jesse

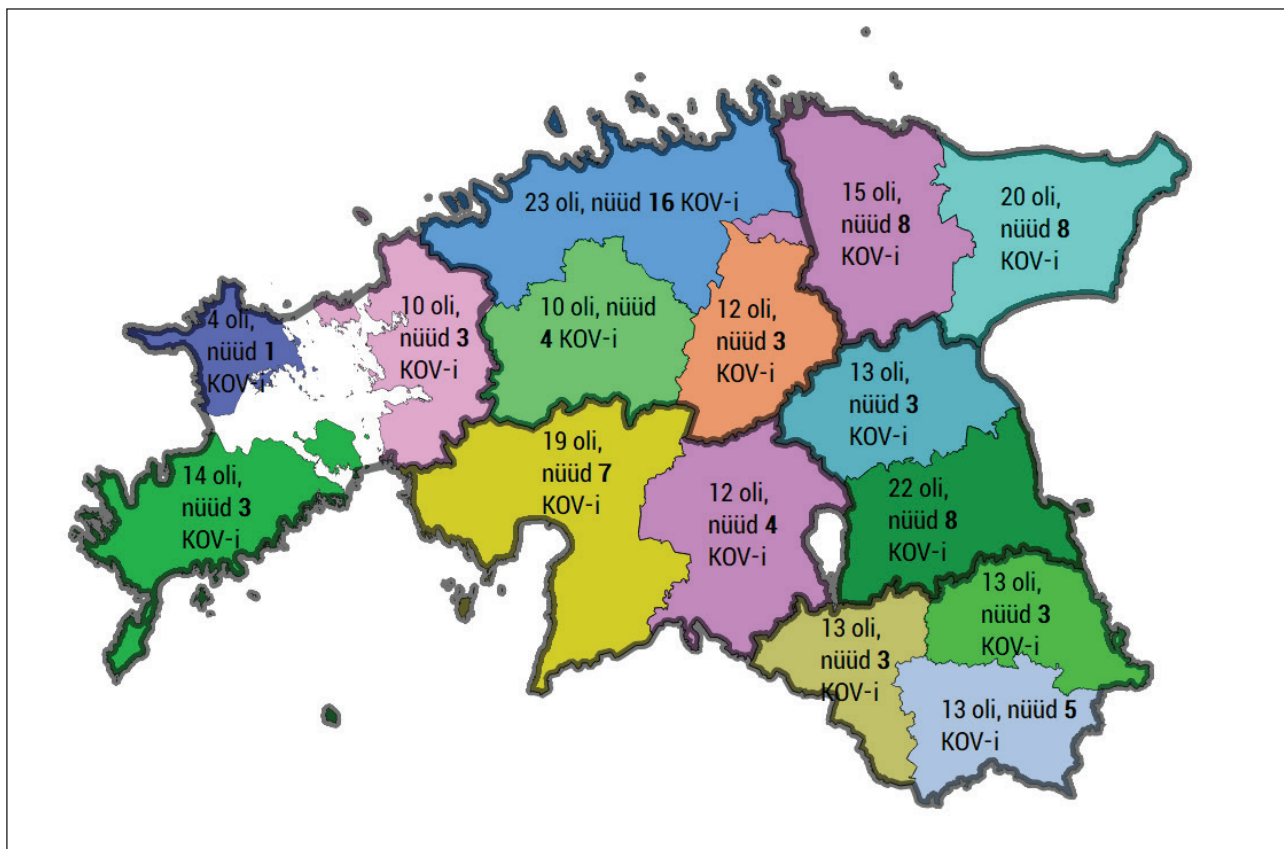
Kohalike omavalitsuste haldusreform on läbi viidud – oli 213 omavalitsust, nüüd on 79. Selle tulemusel on paljudes maakondades üldjuhul alles jäänud 3–4 omavalitsust, Hiiumaal vaid üks. Sama võiksime öelda ka Saaremaa kohta, kuna ülejäänud kaks omavalitsust on eraldi paiknevad saared.

Enne 2018. aastat oli 15 maavalitsust ja 15 omavalitsuste liitu, mis viimased kakskümmend viis aastat regionaalarengu, ruumilise planeerimise jt funktsioonide osas kord vähem ja siis jälle rohkemal määral omavahel konkureerisid.

Õhus olid stabiilselt pinged ja küsimused: milleks meile need maavalitsused, kas neid on nii palju ikka vaja ning millist rolli täidavad või suudavad täita omavalitsuste liidud, mis sisuliselt on mittetulundusorganisatsioonid. Mõlemad kavandavad arengut, teevad koostööd, veavad eest algatusi, aga arengu elluviimiseks ei ole raha ega õigeid hoobasid.

Maavalitsuste tasandil oldi juba enne reformide algust nõus, et Eestis on 15 maavalitsust palju, st ka 15 omavalitsuste liitu oli ja on palju.

Maavalitsused on tänaseks oma ukсед sulgenud ning seda on teinud ka osa omavalitsuste liite, mis on ka loogiline ja pole mõeldav, sest osades maakondades jäi peale reformi alles sisuliselt üks omavalitsus, üldjuhul 3–4 omavalitsust.

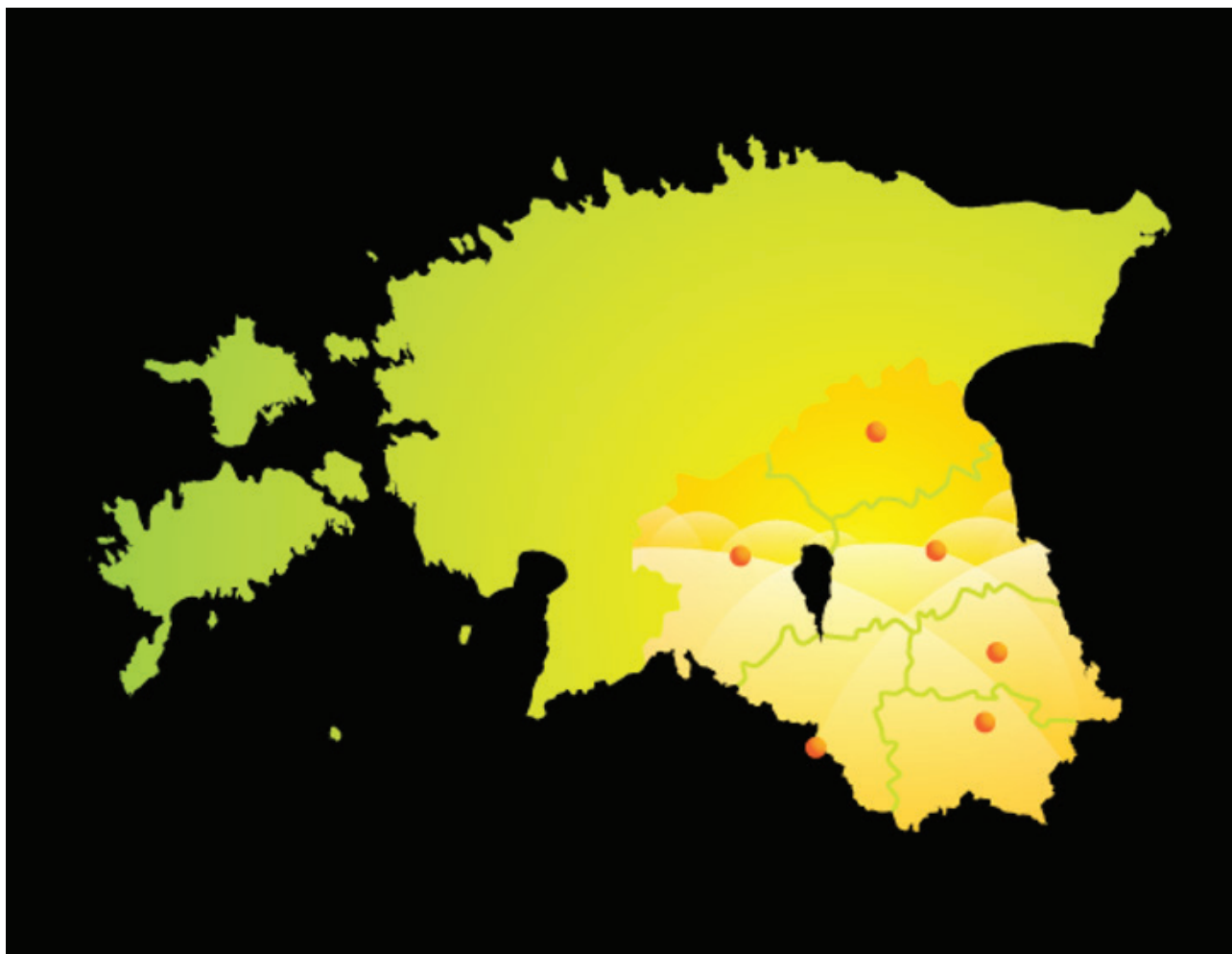


Lisaks on osades maakondades liitude asemele moodustatud uued sihtasutused (nt maakonna arenduskeskused) või on ühiseks täitmiseks võetud ülesanded delegeeritud, kuna MTÜ vormi puhul ei ole võimalik osasid maakondlikke funktsioone koondada.

See on positiivne, et riik andis reformi käigus omavalitsustele võimaluse täita regionaalse tasandi ülesandeid (regionaalarengu kavandamine, regionaalarengu programmide elluviimine, siseturvalisus, rahvatervis, kultuur, haridus ja väliskoostöö) ühiselt, aga kahjuks on paljud asjad siiani lahendamata või poolikud, mis on tekitanud kohati segadust, kuna maakondades lahendatakse ja täidetakse võetud ülesandeid erinevalt – puudub ühtne muster ja kõik püsib jätkuvalt vabatahtlikkuse alusel. Lisaks saab alati tekkida olukord, kus mõni omavalitsus tunneb, et ta ei soovi või ei taha enam liitu kuuluda jne. Minna saab ainult paremaks!

Aga kuidas edasi?

Maakond ei ole regioon.



Maakond on jäänud tänaseks väikeseks, mis ei tähenda kindlasti seda, et maakonnad peaksid kuhugi kaduma.

Regionaalne tasand ehk horisontaalne tasand oli ja on äärmiselt vajalik, kuna see seob ja tasakaalustab omavalitsuste ja riigi huve piirkonnas. Ilma regionaalse tasandita näeksid omavalitsused kitsalt vaid oma piirkonda ja riigi valitsemine koonduks n-ö „silotornidesse”, kus omavaheline koostöö ja ühiste eesmärkide realiseerimine oleks väga keeruline, kui mitte võimatu, sest iga omavalitsus ja/või valdkond peaks ainult oma teemasid ja muresid oluliseks. Suur pilt puuduks!

Lähitulevikus tuleks ühendada maakondlikud omavalitsuste liidud ja moodustada mitut maakonda haldavad regionaalsed omavalitsuste liidud. Ühtlasi tuleks kaaluda teiste maakondlike organisatsioonide

(nt ühistranspordikeskuste, maakondlike arenduskeskuste, ühisteenuste keskuse jne) ühendamist regionaalsete liitudega üheks organisatsiooniks.

Samuti peaksime arutama avalik õigusliku juriidilise staatuse andmise küsimust, kuna liidud täidavad avalikke ülesandeid ja see võimaldaks **ühtlasi** tuua ruumilise planeerimise tagasi regionaalsele tasandile.

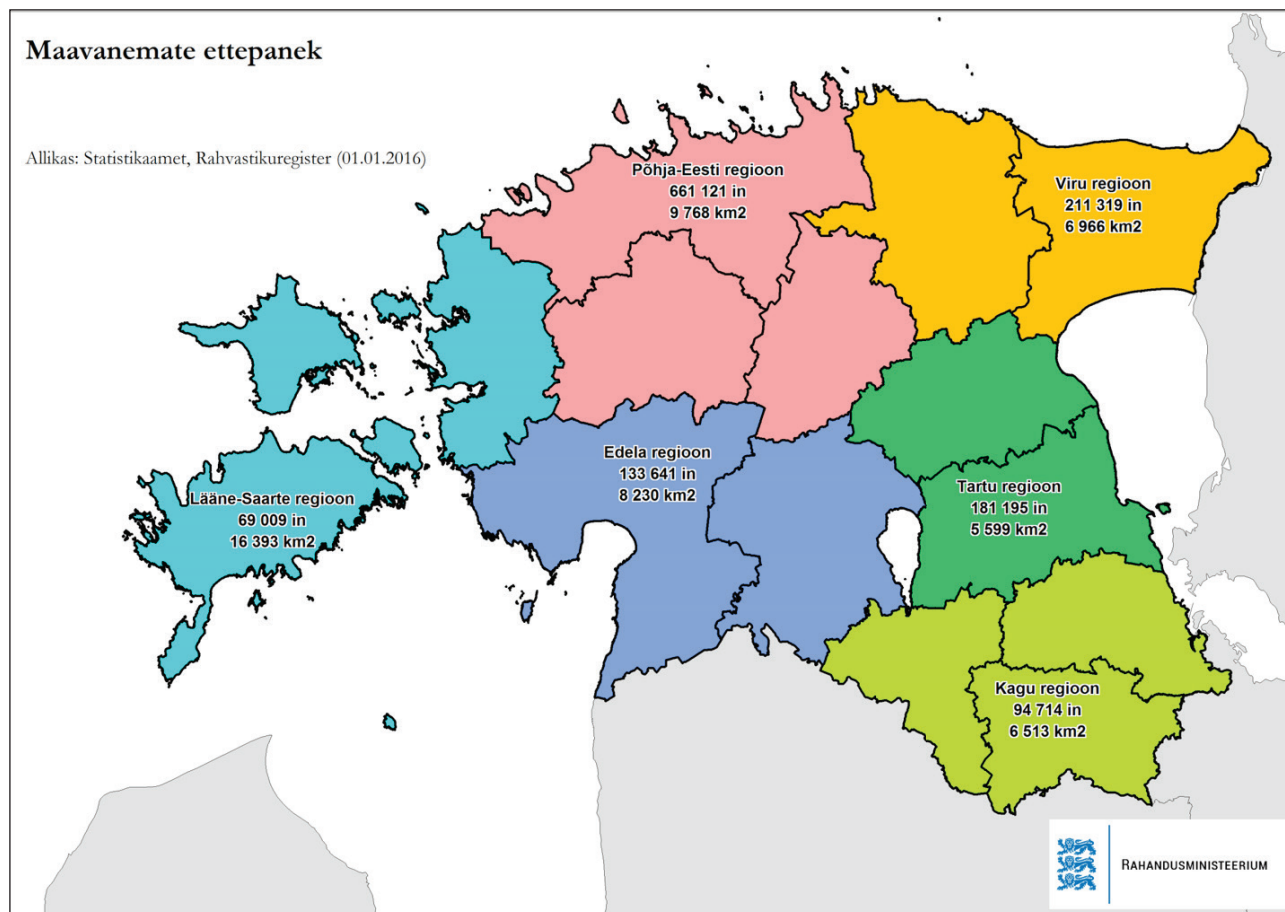
Regionaalsed omavalitsuste liidud oleksid tegevuste ja poliitika ellu rakendajad ning üleriigiline liit poliitika kujundaja.

Eestis oleks mõistlik moodustada kuni 6 regionaalset omavalituste liitu (*vt joonist – maavanemate ja Rahandusministeeriumi ettepanek*), mis võiksid saada edaspidi võrreldes tänaste liitudega ülesandeid veelgi juurde, sh omandaksid investeerimisvõimekuse regiooni arengu kavandamiseks ja elluviimiseks.

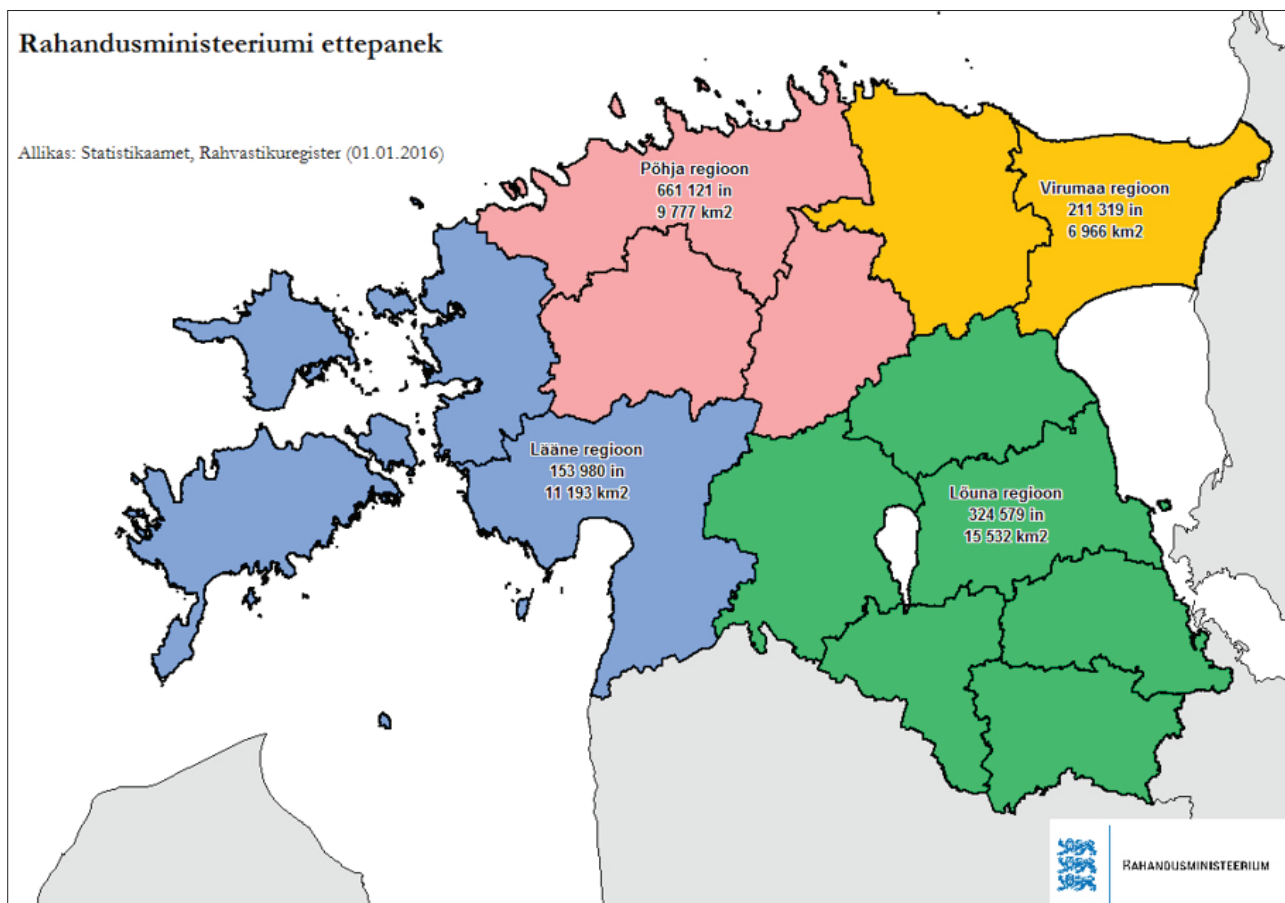
Regionaalset jaotust ei saa teha üksnes matemaatilisel kajastavaid andmeid silmas pidades. Regionaalse jaotuse kavandamisel, mis töötaks edukalt ja pikaajaliselt, peab arvestama paljusid muid aspekte – geograafilise asendi ühtsus (loogiline paiknemine ja sidusus – inimeste liikumine, keskused jne), ajaloolised piirid, piirkondade ühishuvid, kultuuriline sidusus ja identiteet, sotsiaalmajanduslikud tingimused jne.

Sama regionaalset jaotust oleks mõistlik rakendada üleriigiliselt kõigile riigiasutustele (nt PPA, Päästeamet, Maanteeamet, Keskkonnaamet jt), kus tänane jaotus on kahjuks eriti kirju.

Selline lähenemine muudaks nii kohaliku- kui ka riigivalitsemise selgemaks, loogilisemaks ja arusaadavamaks nii riigile, omavalitustele kui ka kodanikele.



Maavanemate ettepanek – 6 regiooni.



Rahandusministeeriumi ettepanek – 4 regiooni.

Eesti kohalike omavalitsuste süsteem muutustes: tagasivaade ja perspektiivid

Kersten Kattai, Rivo Noorkõiv, Georg Sootla, Mikk Lõhmus

Käesolev artikkel ei ava Eesti lähiajaloo keerukaima valitsemisreformi kõiki tahke, vaid keskendume Eesti haldusreformide kujunemise loole. Sellise lähenemise eesmärgiks on demonstreerida, et 2017. jõustunud haldusreform ei olnud mitte ühekordne initsiatiiv, vaid pikaajalise evolutsioonilise protsessi tulemus. Haldusreform on pidevalt olnud poliitilises päevakorras ja selle juured ulatuvad aastate taha. Varasemas MTÜ Polis eestvedamisel koostatud kogumikus avaldatud artiklis⁷⁹ avasime 2017. aasta haldusreformi protsessi ja kujunemise poliitikavalikuid, nagu poliitika aken ja valmisolek reformi teostamiseks, samuti reformi koordineerimise mehhanismid, kriteeriumi valiku ajendid ja põhjendused ning elluviimise põhimõtted.

Antud juhul selgitame reformi keskseid valikuid omavalitsuskorralduses lahendamist vajavate probleemide kontekstis ja näitame, millised nendest probleemidest lahendati ja mis jäeti teadlikult lahendamiseks reformi järgmistes etappides. Mitmed aktuaalsed teemad Eesti omavalitsuskorralduses on nüüd, reformi järel, veelgi päevakajalisemad, kui varem. Jõuame järeldusele, et nii, nagu reformi alustades oli kavandatud, tuleb omavalitsustasandi tugevdamise reformide jätkamisega edasi minna. Samuti analüüsime, mida haldusreform praeguseks elluviidud kujul võimaldab ja mida mitte, seda kohalike omavalitsuste arengu institutsionaalsete lahenduste vaatenurgast.

I Kohaliku omavalitsuse reformide arengu tagasivaade

Eesti vallasüsteem loodi Tsaari-Venemaal 19. sajandi teisel kümnendil toimunud reformide tulemusena. Vallad kogukondlike omavalitsusüksusena asutati Eestimaal 23. mail 1816. aasta talurahvaseaduse ja Liivimaa 26. märtsi 1819. aasta talurahvaseaduse alusel⁸⁰. Omavalitsuste õiguslikku alust täpsustati 19. veebruaril 1866. aastal Baltimaade vallakogukondade valitsemise seadusega. Vallad moodustati mõisakogukondade kaupa, arvestades tolleaegsete mõisate piire. Selle tulemusena olid vallad ebahariliku kuju ja lahustükkidega^{81,82}. Valdade koguarv oli ligikaudu 1000.

Esimene kogu Eesti territooriumi hõlmav haldusterritoriaalne reform viidi läbi 1890ndatel aastatel ja selle tulemusena vähendati valdade arvu umbes 400-le^{83,84}. Kuna Eesti oli jagatud valdavalt Eestimaa ja Liivimaa kubermangu vahel, siis varieerusid nii valdade liitumise põhimõtted kui ka nende ümberkorralduse süsteemsus. See oli ka põhjus, miks Põhja-Eesti ja Lõuna-Eesti vallad olid iseseisvumise järel nõnda erinevad. Samuti tuleb silmas pidada, et 1920. ja 1930. aastate õigusruum tegi rangelt vahet linnalistel kohaliku omavalitsuse üksustel (linnad ja alevid) ning maaomavalitsustel (vallad). Erinevus ei avaldunud mitte ainult nimes, vaid linnalistel ja maalistel omavalitsustel olid erinevad nii õigusruum, ülesanded kui ka tulubaas. Ennekõike oli tegemist ajaloolistest traditsioonidest kantud erinevusega, seda valdavalt erinevustest tööhoives.

79 Kattai, K., Sootla, G., Noorkõiv, R., Lõhmus, M. (2017) Kohaliku omavalitsuse haldusreformi poliitikavalikud aastatel 2016–2017. Ludvig, S., Lääne, S., Mäeltsemees, S. (toim). Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017, lk 361–374.

80 Jans, J. (1932). Vallaomavalitsuse korraldus. – XI õigusteadlaste päeva protokollid: Tartus, 31. märtsil ja 1. aprillil 1932. Tartu: Õigus, lk 21–36.

81 Velner, V. (1936). Valdade ümberkorraldused. – Maaomavalitsus, nr 1, lk 9–12; nr 2, lk 23–26.

82 Loorits, A. (1938). Vallapiiride kujunemine. – Maaomavalitsus, nr 11, lk 163–169.

83 Uuet, L. (2002). Eesti haldusjaotus 20. sajandil. Teatmik. Tallinn: Eesti Riigiarhiiv.

84 Loorits, A. (1938). Vallapiiride kujunemine. – Maaomavalitsus, nr 11, lk 163–169.

Ennesõjaaegses Eestis on vallareformi seaduseelnõusid esitatud korduvalt 1920, 1922, 1930⁸⁵ ja neis käsitleti õigusliku raamistuse kõrval ka haldusterritoriaalse korrastamise aluseid. Teadusliku haldusreformi aluste läbitöötamiseni jõuti 1935. aastaks, kui vallareformi läbiviimise kohta esitati seletuskiri⁸⁶. Reformi ideoloogid eristasid valdade ümberkorraldamisel riiklikke ja kohalikke huvisid. Kokkuvõtvalt võib neid iseloomustada, et: a) vald peab olema elujõuline ja suutma täita kõiki temale pandud kohustusi; b) vallamaja peaks asuma valla keskus ja valla keskus asuma kõikidele kättesaadavas kohas; c) vald peab olema terviklik territoriaalselt ja rahvastiku poolest, ei tohi kaduda inimeste ühtekuuluvustunne. Valla optimaalse suuruse kindlaksmääramisel võeti aluseks vahemaa, mille inimene suudab ühe päeva jooksul jalgsi käia. Sellest lähtudes leiti, et vallamaja keskmine kaugus elanikust võiks olla 7–9 km. Peeti oluliseks, et valla keskus asuks ideaalis kirik, postkontor, politsei, meierei, ühiskauplus, arstipunkt jms. Vald pidi olema kompaktne ja ideaalis sõõrikujuline. Erandeid võis teha loodusgeograafilistel ja teede konfiguratsioonist tulenevatel põhjustel, põllumaade kvaliteedist tulenevalt, valla keskuse suuruse tõttu (suuremate keskuste ümber pidi moodustama suuremad vallad), rahvuslikel tunnustel (Petserimaa venekeelsed vallad) ja ajaloolis-kultuurilistel põhjustel (nt ajalooliselt kokkukuulunud piirkonnad). Vallapiirid kujundati kohati üksikute talude, heinamaade ja metsakvartalite kaupa. Lisaks valdade piirimuutmistele sisaldas reformikava finantsmajanduslikku arvestust. Keskenduti erinevate kululiikide osatähtsuse arvestamisele valdade eelarvetes.

Reformi elluviimiseks andis Vabariigi President 8. aprillil 1938 dekreedina vallapiiride ühekordse korraldamise seaduse. 1938. aasta suvel toimusid aktiivsed ettevalmistustööd – kaartide ettevalmistamine, vallavolikogude arvamuse küsimine jne. Uued vallapiirid kehtestati presidendi otsusega 7. oktoobril 1938. Varasema 365 valla asemele moodustati 248 uut valda. Saartel asuvaid väikevaldasid reform ei puudutanud. Keskmine vallaelanike arv tõusis seniselt 2060-lt 3010-le ja keskmine pindala ligikaudu 177 ruutkilomeetrile⁸⁷. Reformi läbiviimise tulemusi ei ole kahjuks võimalik hinnata, kuna selle katkestas Eesti okupatsioon 1940ndal aastal.

Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi taastamisele pani aluse ENSV Ülemnõukogu 8. augusti 1989. aasta otsus haldusreformi tegemiseks Eesti NSV-s. Tegu oli kahetasandilise haldusstruktuuriga, mille esimene tasand olid vallad, alevid ja linnad ning teine tasand 15 maakonda ja 6 vabariiklikku linna. Eraldi õiguslik regulatsioon oli kavas välja töötada linnaosade ja osavaldade kohta. IME koondkontseptsioon, Eesti NSV isemajandamise aluse seadus ning vajadus minna üle nõukogude haldussüsteemilt omavalitsuslikule tingis otsuse teha haldusreform aastatel 1990–1994. See pidi hõlmama nii rahvavõimu riigisisest detsentraliseerimist omavalitsuslikule juhtimistasandile ning riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindla-piirilist eristamist kui ka territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimist.

1991. aastal jõustunud põhiseadus sätestas, et kohalikud omavalitsused on vallad ja linnad ning see tähendas üleminekut ühetasandilisele omavalitsussüsteemile. Muutused jõustusid 1993. aastal, maavolikogude volituste lõppemisel enam uusi ei valitud ja maavalitsus muutus selgelt riiklikuks valitsemisstruktuuriks. Selle tulemusel eraldati keskvõimu ja kohaliku avaliku võimu valdkonnad ning riik delegeeris suurema osa ülesandeid kohalikele tasandile.

1993. aasta sügiseks olid kõik esimese tasandi haldusüksused saanud omavalitsusliku staatuse, mille tulemusena moodustus 254 linna ja valda⁸⁸. Kuigi haldusreformiga taastati linnad ja vallad valdavalt seniste territoriaalüksuste piires, oli ka nende jagunemisi väiksemateks osadeks.

Kohalikele omavalitsustele pandud suuremad ülesanded tõid välja kitsaskoha. Nende võimekus täita sotsiaal-majanduslikke funktsioone oli väga erinev, mistõttu kerkis päevakorda senise haldussüsteemi muutmine. 1995. aastal vastu võetud Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse⁸⁹ järgi (§ 7 lõige 5) tuli haldusterritoriaalse korralduse muutmisel võtta arvesse järgmisi asjaolusid: ajaloolist põhjendatust, mõju elanike elutingimustele, elanike ühtekuuluvustunnet, mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile, mõju haldussuutlikkusele, mõju demograafilisele situatsioonile, mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele, mõju ettevõtluskeskkonnale, mõju hariduslikule olukorrale ja omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

85 Velner, V. (1936). Valdade ümberkorraldused. – Maaomavalitsus, nr 1, lk 9–12; nr 2, lk 23–26.

86 Seletuskiri valdade ümberkorraldamise kava juurde 1935. ERA, f 40, n 1, s 6019, l 452–477.

87 Loorits, A. (1940). Valdade olukorra kujunemine territoriaalse ümberkorraldamise järele. – Maaomavalitsus, nr 1, lk 184–187.

88 Kohalik omavalitsus Eestis 2008: 14 Kohalik omavalitsus Eestis. Siseministeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond. Tallinn: AS Vaba Maa, 2008

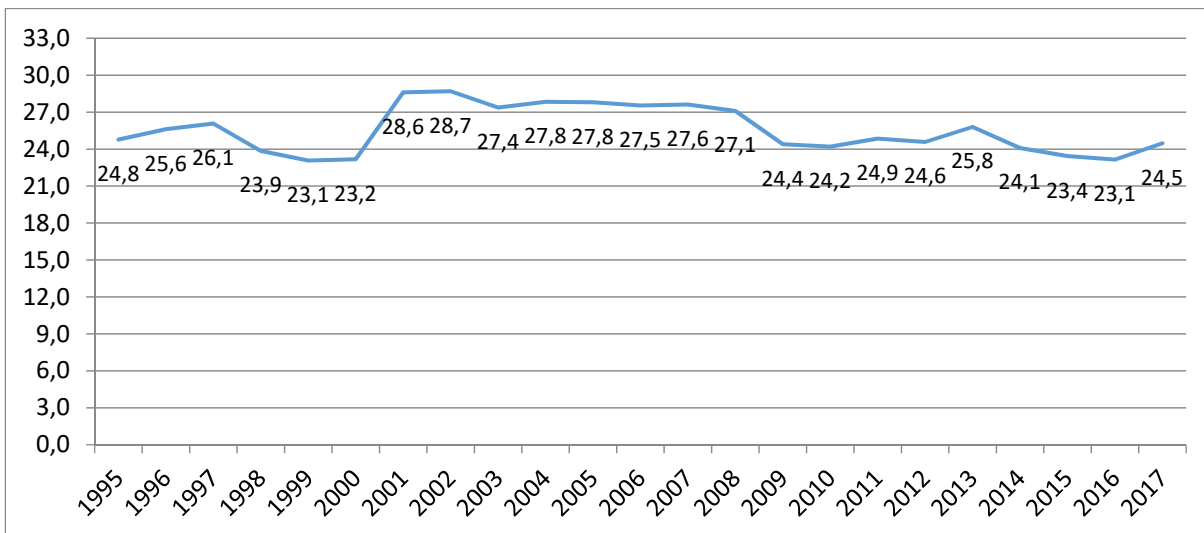
89 Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/1011706>

Haldusreformi ümber käinud arutelusid ja valikuid iseloomustavad erinevate valdkondade eest vastutavate ministrite poolt esitatud reformide kavad: a) Peep Aru (ametis 1997–1999), „Avaliku halduse arendamise alused” (1999)⁹⁰; b) Tarmo Loodus (ametis 1999–2003), „Strateegia: haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas” (2001)⁹¹; c) Jaan Õunapuu (ametis 2003–2007), „Regionaalhalduse reformi projekt” (2003)⁹²; d) Vallo Reimaa (ametis 2007–2008), „Regionaalhalduse korrastamine” (2007)⁹³; e) Siim Valmar Kiisler (ametis 2008–2014), „Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu” (2009)⁹⁴; „Omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu” (2013)⁹⁵ f) Hanno Pevkur (ametis 2014–2015), „Omavalitsusreformi kontseptsioon ülesannete täitmise tasandi määratlemiseks”⁹⁶.

Seega saab riigihalduse minister Arto Aasa (ametis 2015–2016) eestvedamisel ettevalmistatud ja 2016. aastal riigikogu poolt vastu võetud haldusreformi seadust vaadata kui evolutsioonilist protsessi, milles määratleti reformi kui eesmärgistatud tegevust reageerimaks ühiskonna muutunud vajadusele.

II Tee haldusreformi rakendamiseni

Pärast 2009. aasta majanduskriisi ja Euroopa Liidu mõjude selgimist regionaalsele ja kohalikule valitsemisele omandas kohaliku omavalitsuse ümberkorralduse vajadus üsnagi praktilise mõõtme. Selgeks sai, et omavalitsussüsteemi toimimise üheks piduriks on riigi kesktasandi ja kohalike omavalitsuste võimutasaalude üha suurem kiiva kaldumine riigikesksete lahendite suunas. Selle üheks ilmekaimaks näiteks on kohaliku omavalitsuse rolli vähenemise trend avalikus halduses. Joonisel 1 esitatud kohaliku omavalitsuse kulude osakaalu muutus valitsussektori kuludest näitab ilmekalt omavalitsuse rolli sisuliselt sama taset, nagu see oli ühetasandilisele omavalitsussüsteemile ülemineamise järel, kusjuures viimasel kümnendil on see olnud ka veelgi vähenevas trendis.



Joonis 1.

Kohaliku omavalitsuse kulude osakaal (%) valitsemissektori kuludest aastatel 1995–2017.

Allikas: *Statistikaamet*.

90 https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/1999_avaliku-halduse-arendamise-alused.pdf ja https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/1999_avaliku-halduse-arendamise-aluste-seletuskiri.pdf.

91 https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2001_haldusreform-kov-valdkonnas-strateegia.pdf.

92 https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2003_c3b5unapuu_regionaalhalduse_reformi_projekt.pdf ja https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2003_c3b5unapuu_a_mudel_20070302040323.pdf.

93 https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2007_reimaa_regionaalhalduse-korrastamine-seletuskiri-22-10-07.pdf.

94 https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/haldusterritoriaalse_korralduse_reformi_seletuskiri.pdf.

95 https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2013_kiisler_omavalitsuskorralduse-reformi-seadus_en.pdf ja https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2013_kiisler_omavalitsuskorralduse-reformi-seadus_sk.pdf.

96 https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/3290/4201/4007/VV_180k_lisa.pdf

Aastatel 2009–2010 toimusid rööbiti ja sõltumatult kaks protsessi. Esiteks, 2009. aastal 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 kohalikele omavalitsusele laekuva tulumaksu osakaalu vähendamine ilma hartas ette nähtud põhjalike keskvalitsuse konsultatsioonideta kohalike omavalitsustega. Teiseks, MTÜ Polis koostöös ülikoolidega ja omavalitsuste liitudega algatas 2009. aastal oluliselt tähtsa riikliku küsimuse arutelu (OTRK), mille teemaks oli „Riigi ja kohalike omavalitsuste partnerlus”. Riigikogus 23. septembril 2010 toimunud arutelu 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, et esimese küsimusena nimetatud päeva Riigikogu istungil oli kahe kohaliku maksu tühistamine. Seda oludes, kus kohalike maksude osakaal Eestis oli juba Euroopa riikide madalamaid.

2011. aastal sõlmitud valitsusliidu koalitsioonilepingus sai toetuse OTRK-l tehtud ettepanek, kujundada kohaliku omavalitsuste arengu mõttekoda. Selle kujundamine osutus aga keeruliseks ülesandeks. Nii regionaalminister kui ka Riigikogu kohaliku ja regionaalarengu toetusrühm toetasid mõttekoda põhimõtteliselt. Edaspidi 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 ka 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 kojasaanud. See oli üks olulisimaid erisusi mõttekoja kontseptsioonist, mis eeldas just kõikide arvamuste ja arvamusiidrite kaasamist, sõltumata nende seisukohtadest ühes või teises küsimuses. Ka 2016. aasta reformi ekspertkomisjon seda põhimõtet ei järginud, mis kindlasti oli üks haldusreformi okkalise tee kulgemise tegureid.

Selleks ajaks oli omavalitsusreformi vajadus juba niivõrd laia kandepinnaga, et mõttekojast kujunes uue reformi kesksete sihtide arutamise foorum. Esimene erinevus oli see, et reformi lähtekontseptsioon (2013) 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 debattidest ja varasematest reformikavadest läbi käinud. Pooled alternatiividest eeldasid omavalitsuste ühinemist, kuid ka nende keskmes oli just keskuse ja tagamaa integreerimise põhimõte.

Nimetatud 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 ja esitasid oma ettepanekud ühinemispriirkondade kohta.

Tõmbekeskuste kontseptsiooni oluliseks iseloomujooneks oli, et nn kaardi joonistamine jäeti omavalitsustele endile ja kriitilistes piirkondades nähti ette elanike küsitluse läbiviimine ühinemispriirkonda kuuluvuse kohta. Samas oli juba alustatud vabatahtlike ühinemiste konsulteerimisega, mis oleks ka reformi protsessi oluliselt lihtsustanud. Aastal 2013 kirjutati ekspertide poolt Kohalike omavalitsuste üksuste ühinemiste käsiraamat.⁹⁷ Esialgne plaan reformiseadus kiiresti vastu võtta ja 2013. aasta suveks ellu viia ei realiseerunud valitsuskalitsioonis konsensuse puudumise tõttu. Kuid selleks ajaks oli juba muutuste vajadus saanud üldise toetuse, sh reformi peamiseks piduriks olnud Reformierakonnas ei olnud ka partei siseselt vastuseis haldusreformile enam aktsepteeritav. Seetõttu sai haldusreformi läbiviimine pärast 2015. aasta valimisi moodustatud uue valitsuse koalitsioonilepingu üheks keskseks lubaduseks.

Arvukad arvamused, uuringuid, koostatud reformikavad, seaduseelnõud ja mõjuanalüüsid⁹⁸ kinnitasid üheselt, et arvestades demograafilisi ja sotsiaal-majanduslikke muutuseid on Eesti omavalitsused jõudnud etappi, kus killustunud ja vähese arenguvõimekusega omavalitsusmuustriga enam ei saa edasi minna. Tõmbekeskuste reformikavaga oli murdunud pelgalt kaardijoonistamise kriitika haldusreformide käsitlemisel. Peaaegu kõikide maakondade omavalitsused olid oma maakonna tõmbekeskused,

97 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>

98 Vt nt <http://haldusreform.fin.ee/haldusreformi-seadus/uuringud/>

mille ümber ühinemised oleksid pidanud toimuma, tuliste diskussioonide järel määratlenud. See, ja lisaks paljude omavalitsusjuhtide reflektatsioon, et olukorras, kus omavalitsuse arengut saab kavandada vaid aasta kaupa, kinnitas teatud murrangut omavalitsuste valmisolekus haldusreformiks. Siiski puudus toonases valitsuskoalitsioonis valmisolek reformi vastuvõtmiseks ja rakendamiseks.

Riigikogu 2015. aasta valimise programmides olid enamik erakondi omavalitsusreformi läbiviimise vajadust märkinud ja selleks pakkunud omapoolse strateegia. 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 omavalitsusüksuste siseseelt on tasandite kujundamine paratamatult vajalik mõistliku ja demokraatliku haldusmudeli kujundamiseks.⁹⁹

2017. aasta haldusreformi põhimõtteline valik oli vabatahtliku ühinemise etapis mitte ette kirjutada ühinemiskiirkondi. Valiti maksimaalse vabatahtlikkuse tee, kus keskvalitsus oli konkreetsete ühinemiste territoriaalsete konfiguratsioonides kujunemises kõrvaltvaataja. Ühinemiskiirkondade kujunemist suunati vaid läbi omavalitsuste vabatahtliku konsulteerimise (nende enda soovil ja kutsel) ja pehme suunamise selleks otstarbeks Vabariigi Valitsuse poolt moodustatud haldusreformi piirkondlike komisjonide poolt. Samuti töötati välja mitmeid juhendmaterjale, mida sai läbirääkimistel ja ühineva omavalitsuse tegevuste kavandamisel kasutada.¹⁰⁰

Ühinemispartnerite valikul jäi omavalitsustele väga suur kaalutusõigus. Ühest küljest võimaldas see küll tekkida mõningatel küsitavate omavaheliste seotusega ühinemiskiirkondadel, kuid teisest küljest andis kohalikule tasandile otsustusõiguse ja vabaduse kogukonna seisukohalt sobivate valikute tegemiseks. Mitmes üksuses küsiti ühinemissuuna valikul rahva arvamust¹⁰¹. Teiste riikide ühinemisreformide kogemused on näidanud, et ühinemiskiirkonna valiku amplituud on väga mitmekesine, kus domineerivad nii majanduslikud, ajaloo ja identiteediga, elanike arvamusega arvestamise, ühinenud omavalitsuse suurusega, poliitilised ja ühinemiskiirkonna loogilise terviku tekkimisega seotud aspektid¹⁰². Peaaegu, et sama mitmekesised olid ka Eesti omavalitsuste kaalutlused ühinemiskiirkonna valikuks. Ühinemiskiirkonda ei kirjutatud ette näiteks ka Taani haldusreformis. Osad eksperdid, ka käesolevas kogumikus, on õigustatult kritiseerinud haldusreformi käigus territoriaalse ja asustussüsteemi loogika vähest arvestamist. Samuti, et minimaalset 5000 elanikuga omavalitsused on liiga väikesed piirkondlike ja ammugi regionaalsete arendusfunktsioonide täitmiseks. Samas selles hetkes ja viimase kümnendi kogemusi arvestades oli ühinemiskiirkondade kujunemise totaalse vabatahtlikkuse tee ratsionaalne ja tulemuse saavutamist võimaldav strateegiline valik. Teiste alternatiivide puhul – kus valitsuses või parlamendidebatis (nagu näites see oli Lätis) oleks hakatud ühinemiskiirkondi määrama – oleks tekkinud juba enne reformi rakendamist tugev vastureaktsioon ning diskussioon oleks kandunud taas kaartide joonistamise süüdistustele, mitte reformi sisulistele eesmärkidele. Võib arvata, et sellisel juhul oleks reformi teostumine lükatud taaskord määramatusse tulevikku.

III Reformi kriteeriumi valiku põhjendused

Haldusreformiga ei keskendutud süsteemsetele valitsemistasandite vaheliste suhete korrastamise sihtidele, kuigi see on peamisi väljakutseid Eesti omavalitsussüsteemi arengus, vaid peamise ülesandena nähti omavalitsuste kujundamist; „kes suudavad pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade

99 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>

100 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/uue_ametiasutuse_teenistuskohdade_koosseisu_taitmine_juhend.docx

101 <http://online.le.ee/2016/09/20/nova-rahvas-soovib-jaada-laanemaale/>; <http://online.le.ee/2016/11/25/kullamaa-otsustas-jaada-laanemaa-koosseisu/>

102 Torm, T. (2017) Kohalike omavalitsuste ühinemiskiirkonna valiku kriteeriumite analüüs haldusreformi käigus. Bakalau-reusetöö. Tallinna Ülikool.

konkurentsivõime kasvu ning iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid täita.¹⁰³ Reformi üldine formaat kavandati selliseks, et otsused, millistest kriteeriumitest lähtudes tuleb moodustada uus omavalitsusüksus, töötab Vabariigi Valitsus välja ekspertkomisjoni soovitude põhjal ja otsused, kellega moodustada ühine omavalitsus, teevad omavalitsused ise. Poliitiline sisend koalitsioonilepingu näol andis vaid üldise raami, millega anti reformi üldine ajakava ja sedastati, et peavad olema üheselt mõistetavad kriteeriumid.¹⁰⁴

Ekspertide komisjon 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. Esialgu 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 erinev.¹⁰⁵ Seega ei ole ideaalse omavalitsuse suurus lõplikuna fikseeritud, vaid seda tuleb käsitleda teatud ajas ja ruumis, ekspertteadmises ja poliitilises kompromissis kokkulepitud optimaalse suurusena.

Kõige olulisemaks kriteeriumiks seati omavalitsuse poolt pakutavate teenuste sihtrühma suurus ja seda keskpikas 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 palkama.

Üsna reformi kavandamise algul sai selgeks, et valdkondlikud indikaatorid saavad olla vaid indikaatiivsed ja erinevad indikaatorid on seotud erineva sihtrühma suurusega või mastaabiefektiga. Edasi kesken- duti nende tegurite määramisele ja optimaalse murrangupunkti analüüsimisele: teenuste kliendibaasi arvutused, mastaabiefektide võimalik saavutamine, investeerimisvõime, ametnike kompetentsid ja töökoormus, kohalike omavalitsuste tulubaasi ja valimistel konkurentsipõhise demokraatia avaldumine.¹⁰⁶

Ekspertide ja Rahandusministeeriumi kohaliku omavalitsuse finantside spetsialistide arvutuste tulemusena hakkasid omavalitsuste suuruse piirid selguma. Kohalike valimiste tulemuste analüüsid näitasid, et 3500 elanikku oli piir, kus Eesti proportsionaalne valimissüsteem ja nimekirjapõhised valimised annak-

103 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_irlu_valitsusliidu_lepe.pdf

104 Viks, A. (2018) Haldusreformi protsessi disain. Valner, S. (toim). Haldusreform 2017. Artiklikogumik. Otsused. Taustad. Elluviimine. Tallinn: Rahandusministeerium. Lk 23–48.

105 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.

106 Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Tartu Ülikool, RAKE, 2015. http://www.fn.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.fn.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_loppanaluuus.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.fn.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.

sid tasakaalustatud volikogud.¹⁰⁷ Ülejäänud indikaatorid jäid vahemikku 4500 kuni 11000 elanikku. 4500 elanikuga omavalitsuses on keskmiselt 1000 last ning Eestis üldiselt aktsepteeritud arusaam on, et 1000 lapse kohta peaks olema üks täiskohaga lastekaitse spetsialist. Omavalitsuste personali struktuurianalüüsid näitasid, et enamiku põhiülesannete spetsialiseeritud ametniku täistööajaga ametikoha efekt tekkis 6000–8000 elaniku juures. Oluliseks sisendiks optimaalsete teenuseosutamise efektide määratlemisel oli Tartu Ülikooli uuring¹⁰⁸, mille põhjal näidati, et paljude teenuste jätkusuutlikul osutamisel on kohaliku omavalitsuse minimaalsuurus 4500–5000 elanikku. See uuring võttis arvesse teenuste tegelikku paiknemist ja nende ruumilist kättesaadavust. Rahandusministeeriumi kohaliku omavalitsuse finantside spetsialistide analüüs näitas, et keskmiselt 5000 elanikuga omavalitsustes tekivad sellised investeeringuvõimekused (põhitegevuse tulem ca 500 000 eurot aastas), mis võimaldavad suuremate investeerimisprojektide elluviimise ja vastavaid kohustusi teenindada.

Kriteerium 11 000 elanikku lähtus riigigümnaasiumi mudeli arvutusest, mille järgi eeldatakse kolme õppesuunaga ja kolme paralleelklassiga kooli, kus õpib arvestuslikult kokku 254 õpilast.¹⁰⁹ Ehkki on hakatud looma riigigümnaasiume, on koolipidamine olnud traditsiooniliselt Eestis kohalike omavalitsuste ülesanne ning võiks 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 arvu mõttes jätkusuutlikuna vähemalt 15 aastat.¹¹⁰ Hindamise aluseks oleksid olnud rahvastikuprognosid. Kuna prognooside statistilist 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. 11 000 elanikku oli ka see piir, kuna omavalitsustes hakkasid avalduma kõrgprofessionaalsed ja arengusuunamise kompetentsid (süsteemsed välissuhted, ettevõtlusarendus, arhitekt, personalijuht, IT arendaja jt). Põhjalikku analüüsi kriteeriumi kujunemise kaalutlustest ja teiste kõrvale jätmisest on võimalik lugeda Veiko Sepa ja Rivo Noorkõivu poolt kirjutatud artiklist.¹¹¹

Võttes arvesse eeltoodud selgitusi, paljusid teisi analüüse ja tuliseid vaidlusi oli lõpuks ekspertkomisjoni hinnang, et 5000 elanikku on suurusjärg, millest alates hakkab ilmema 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 korral.¹¹² Samuti sätestati seaduses soovituslikuna moodustada omavalitsusüksused, kus elab vähemalt 11 000 elanikku.

Rahvaarvu universaalse kriteeriumina on aluseks võetud paljude ühinemisreformi teinud riikide kogemustes, sealhulgas näiteks Taanis ja Soomes.¹¹³ Ka Lätis 2009. aastal läbiviidud haldusreformi aluskri-

107 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. NISPAcee Press: NISPA (Network of Institutes and Schools of Public administration in Central Eastern Europe), 1–22.

108 Era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Tartu Ülikool, Rakendusuuringu Keskus, 2015.

109 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.

110 Alus: üleriigilise planeeringu Eesti 2030+ prognoosiperiood.

111 Sepp, V., Noorkõiv, R. (2018) Haldusreformi kesksete kriteeriumite valik: kuidas tuli 5000 ja 11000 elaniku nõue. Valner, S. (toim). Haldusreform 2017. Artiklikogumik. Otsused. Taustad. Elluviimine. Tallinn: Rahandusministeerium. Lk 123–160.

112 Mereliste saarvaldade erand; hajaasustuse erand – piirkonnas, mille pindala on vähemalt 900 km² ja kus seejuures elab vähemalt 3500 elanikku; seto valdade erand.

113 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 eeliseid, sealjuures olid näiteks ka administratiivkulud elaniku kohta just sellise elanike arvu juures keskmiselt kõige madalamad.

teerium oli 5000 elaniku nõue¹¹⁴, mille seadmine muuhulgas tugines väliseksperptide hinnangule.¹¹⁵ Ka nendele kogemustele tuginedes olid lähenemine, et ratsionaalne on haldusreformis piirduda minimaalse indikatiivse elanike arvu numbrilise näitajaga, et väljendada omavalitsusüksuse suurust, mille juures on tasakaalustatud nii kogukonna kui ka keskvalitsuse poliitika (*policy*) eesmärkide huvid. Muidugi ei ole elanike arv kohalikes omavalitsustes püsiv suurus. Küll aga on elanike arv piisavalt lihtsalt mõistetav kriteerium. Loomulikud on vaidlused ja ka kriitika sellise kriteeriumi ümber, kuid kui valitud oleksid muud kriteeriumid, siis oleksid vaidlused ja tõlgendamised olnud veelgi ulatuslikumad ja kirgikütvamad. Soovimata õigustada ühe kriteeriumi eelistamist kriteeriumite kompleksi käsitlemise ees, on ühe kriteeriumi valik ka pragmaatiline, sest haldusreformi seaduse väljatöötamisel seati eesmärgiks, et 2017. aasta korralised kohaliku omavalitsuse volikogude valimised toimuksid juba uutes omavalitsusüksustes. Seega ühe kriteeriumi väljavalimine oli põhjustatud ka ajakriitilisest piirangust.

Järelevaade seaduseelnõu kujunemisele näitas, et nii uute omavalitsuste moodustamise kriteeriumid kui ka reformi palju laiem plaan olid üpris põhjalikult läbi arutatud. Hiljem tekkis üldine etteheide, et reform taandub vaid 5 000 elaniku kriteeriumile, mille põhjendusi ei ole antud. See on hea näide, kuidas reformi ettevalmistamise ebapiisav kommunikatsioon väljapoole võib olulise osa sisulisest diskursusest jätta n-ö kaadri taha ja edaspidi keskendada kogu vaidluse tegelikult läbitöötatud teemale, kas 5 000 elanikku on palju või vähe reformi eesmärkide teostamiseks – samas, kui reformi eesmärgid ise ei olnud avalikkuses põhjaliku arutelu teema.

2016. aasta lõpuks kinnitas suurem osa omavalitsusi volikogu otsusega ühinemislepingud. Üks osa valdadest oli 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 ühinemiskiirkonnas otsustas küll ühineda, kuid ei täitnud elanike arvu miinimumkriteeriumit. 26 omavalitsust ei täitnud kriteeriumit ega taotlenud ühinemist. Vabariigi Valitsus esitas ühinemissetepaneku 22 ühinemiskiirkonnas, kuid loobus ühendamisest kümne alla kriteeriumi omavalitsuse või omavalitsusrühma osas ja viis lõpuni 26 alla kriteeriumi omavalitsuse või ühinenud omavalitsusrühma osas. Pärast valitsusepoolsest sundliitmise otsust (juunis 2017) vaidlustasid selle Riigikohtus 17 omavalitsust. Selline suur arv vaideid tekkis mitmel põhjusel. Üheks neist oli valitsuse antud erandid mõnedele omavalitsustele haldusreformist kõrvale jäämiseks.¹¹⁶ Vahetult enne 2017. a oktoobrikuus toimunud kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi ja faktiliselt uute omavalitsuste tekkimist otsustas Riigikohus jätta kõikide valdade esitatud vaided rahuldamata ja leidis, et valitsuse poolt vastuvõetud valdade sundliitmise määrused ei olnud põhiseadusega vastuolus.

IV Millised kohaliku omavalitsuse süsteemi kesksed arengutupikud jäid reformi käigus lahendamata?

Haldusreformi ettevalmistamise käigus püstitatud eesmärgid ja sellega seotud kohalike omavalitsuste tulevikumudel¹¹⁷ on esitatud joonisel 2. Nii selle järgi kui ka objektiivselt oli 2017. aasta haldusreformiga tehtud omavalitsuste piiride muudatused vaid üks meede reformide paketi Eesti omavalitsussüsteemi arendamiseks. Kuigi selle institutsionaalsed mõjud – nt professionaalsem kohalik poliitika, keskvoimu parem tasakaalustamine, omavalitsusmustrite väiksem killustatus jt, mida analüüsime hiljem põhjalikumalt – võivad osutada märkimisväärseks. Siiski oli nii reformi kavandamisel selge strateegia jaotada kohaliku

114 Läti Vabariigis 1998.–2009. aastal läbi viidud haldusterritoriaalse 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-anal3bcc3bcs.pdf>

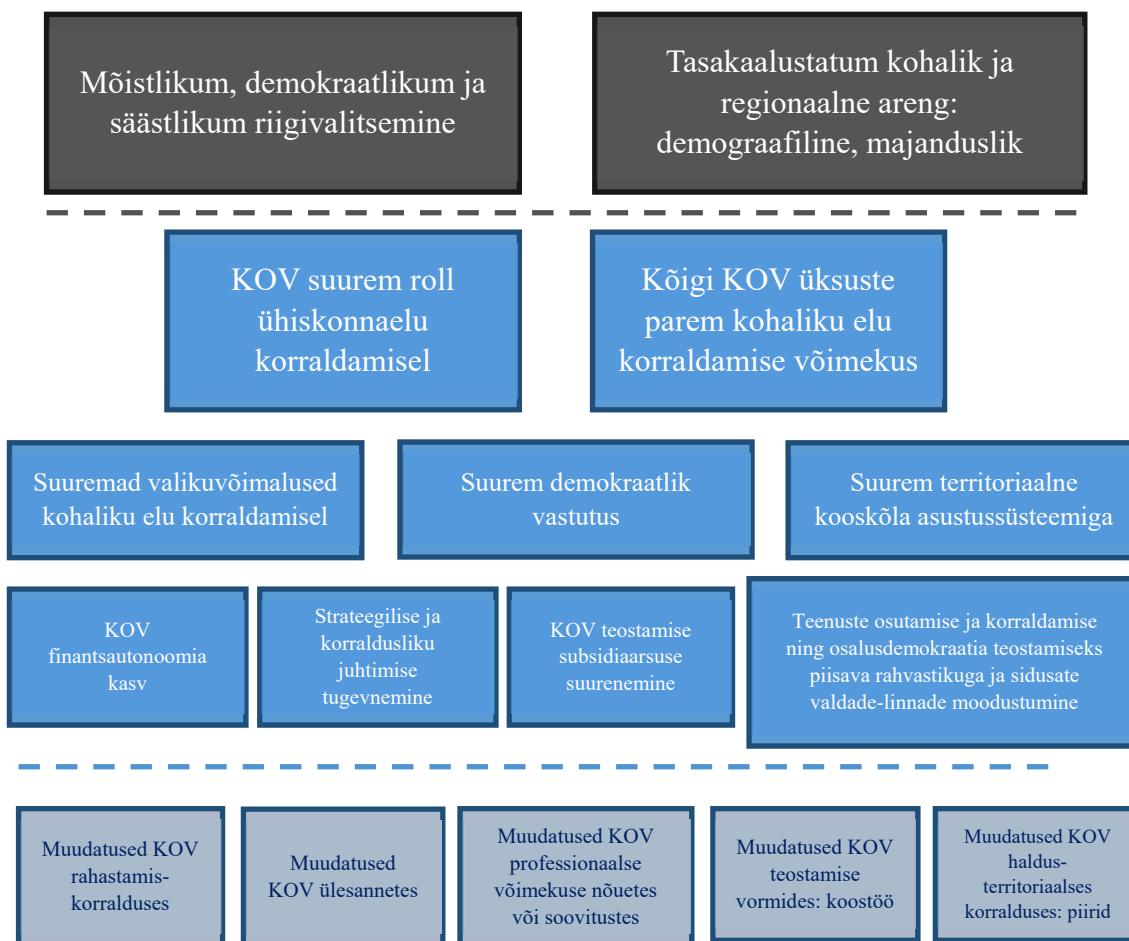
115 Pyndt, F. (2000) Implementation of Local Government Administrative-Territorial Reform in Latvia – Incentives and Criteria for Forming New Local Authorities. International Consultancy Division Svend Lundtorp-NALAD.

116 Nt 2738 elanikuga Loxsa linn, millele erandi andmist ei suudetud sisuliselt põhjendada.

117 Haldusreformi kontseptsioon (elnõu 17.12.2015).

halduse reformid mitmeks etapiks¹¹⁸. Nendest esimene ja järgmiste reformietappide eeldus pidi olema omavalitsuste muistri korrastumine ühinemise teel. Teiseks regionaalhalduse ümberkorraldamine, kolmandaks muutused omavalitsuste ülesannetes ja neljandaks muutused omavalitsuste rahastamises. Kusjuures sellised eritüübilised reformi eesmärgid, mis on samaaegselt olulised, kuid mille samaaegset elluviimist on äärmiselt keeruline läbi viia, on kirjanduses piisavalt põhjalikult analüüsitud¹¹⁹, ehk selline valik Eestis reformi disainimisel ei ole ka võrdlevas kogemuses midagi eripärast.

Haldusreformi ekspertkomisjonis reformide teisi etappe põgusalt ka arutati, nende arutelude esmasi- send lisati ka haldusreformi kontseptsiooni eelnõusse. Siiski, ja see oli teadlik valik, keskenduti esimeses etapis reformi haldusterritoriaalsele aspektile ning kohaliku omavalitsuse ülesannete, finantside ja nende rolli määratlemine regionaalses valitsemises pidid tulema reformi järgmiste etappidena.



Joonis 2.

Kohaliku omavalitsuse reformi eesmärgipuu ning KOV haldusterritoriaalse jaotuse muutmise koht selles. Allikas: haldusreformi seaduse seletuskiri¹²⁰.

Seoses maavalitsuste tegevuse lõpetamisega liikus osa seniseid maavalitsuse ülesandeid kohalikele omavalitsustele: perekonnaseisutoimingud, asendus- ja järelhooldus, saarevahi töö, omavalitsuste ühis-

118 Vt täpsemalt Viks, A. (2018) Haldusreformi protsessi disain. Valner, S. (toim). Haldusreform 2017. Artiklikogumik. Otsused. Taustad. Elluviimine. Tallinn: Rahandusministeerium. Lk 23–48. Samuti Haldusreformi kontseptsiooni eelnõu, 17.12.2015.

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf

119 Vt nt Caulfield, J., Larsen, H.O. (2002) Local Government at the Millennium. Leske+Budrich, Opladen: Germany.

120 <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40>

ülesandena maakonna arengu kavandamine ja ühistranspordi korraldamine, turvalisuse ja tervise edenduse koordineerimine. Samuti on langetatud poliitiline otsus analüüsida 2018. aastal veel mõningate ülesannete andmist kohalikule tasandile – puuetega inimeste perioodilised toetused, treenerite toetussüsteem, riigigümnaasiumid ja kutsekoolid, osad riigi kõrvalmaanteed.¹²¹ Maavalitsustelt omavalitsustele tulnud ülesanded on olnud pigem omavalitsuste piirkondlikku koostööd soodustavad. Samuti lisati haldusreformi paketi raames kohaliku omavalitsuse korralduse seadusesse ka kohalike omavalitsuste ühise asutuse ja ühisameti kui nende vahelise koostöö ja ühiste teenuse arendamise vormid. Omavalitsustele uute, seniste riigi ülesannete üleandmiseks siiski veel otsuseid ei ole sündinud. Samas on tekkinud suhteliselt aktiivne poliitiline debatt, et kas omavalitsuste rolli näiteks hariduskorralduses või sotsiaalhoolekandes ei peaks üldse vähendama – selle diskussiooni siht on selgelt tsentraliseerimine, vastupidiselt ühinemisreformi ja suuremate omavalitsuste loogikale. Me oleme täiesti veendunud, et pärast sellist tüüpi haldusreformi teostamist peab olema suund kohalike omavalitsuste rolli suurendamiseks avalikus halduses ehk ülesannete detsentraliseerimine kohalikule tasandile ja sellega subsidiaarsusprintsipi rakendamine. Vastasel juhul ei oleks nõnda valikulikku reformi olnud vaja ette võtta. Seega võiks ka haldusreformile hinnangu andmise üks kriteerium olla omavalitsuste rolli järjepidev suurenemine tasemeni, mis on kohane tugeva omavalitsustasandiga riikidele (vt joonis 1, lk 260) – OECD riikide keskmine 40,4% ja Euroopa Liidu riikide keskmine 33,4%.¹²²

Tabel 1.

Eesti maakondade elanike arv 1989., 2000. ja 2011. aasta rahvaloenduse järel ning 2017. a

Maakond	1989	2000	2011	2017	Vähemine % 1989–2017
Ida-Virumaa	221 111	177 104	149 172	143 880	34,9
Järvamaa	43 807	37 991	30 537	30 378	30,7
Viljandimaa	65 222	57 316	47 599	47 288	27,5
Valgamaa	41 473	35 738	30 123	30 084	27,5
Jõgevamaa	42 505	37 686	31 376	30 840	27,4
Läänemaa	33 389	28 794	24 140	24 301	27,2
Lääne-Virumaa	79 690	67 341	59 842	58 856	26,1
Võrumaa	45 176	40 244	33 452	33 505	25,8
Põlvamaa	36 238	32 600	27 448	27 963	22,8
Pärnumaa	99 720	91 463	82 598	82 535	17,2
Hiiumaa	11 097	10 209	8 482	9 335	15,9
Saaremaa	39 467	35 462	31 317	33 307	15,6
Raplamaa	39 539	37 063	34 914	34 085	13,8
Tartumaa	161 813	146 918	150 528	145 550	10,1
Harjumaa	605 415	521 002	552 927	582 556	3,8
Eestis kokku	1 565 662	1 356 931	1 294 455	1 315 635	16,0

Allikas. Statistikaamet (1989, 2000 ja 2011 on rahvaloenduste andmed).

Maavalitsuse kaotamisega kasvas küll kohalike omavalitsuste roll piirkondliku arengu kavandamisel, kuid seni ei ole see akumulereeritud konkreetsetele sisenditele (nt mõju keskvalitsuse poliitikale või regionaalarengusse suunatud programmidele) ega ka väljunditele (millele peale kohalike omavalitsuste tegevuse omavahelise koordinatsiooni maakonna arengustrateegiad veel kaasa aitavad). Loodud on maakondlikud

¹²¹ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2016–2019 (uuendamine heaks kiidetud Vabariigi Valitsuses 26. aprillil 2018).

¹²² <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>

arenguorganisatsioonid¹²³ (edaspidi MARO), mille roll on piirkondliku koostöö raames täita kohalike omavalitsuste ühisülesandeid. MARO-d tegutsevad erinevas institutsionaalses vormis ja õiguslikul alusel¹²⁴, mistõttu ei ole maakondliku (piirkondliku) arengu kavandamine institutsionaliseeritud ühtsel viisil. Seejuures osa vorme, ennekõike sihtasutuse formaat, on oluliste nõrkustega omavalitsuste poliitilise koostöö võimaldamisel. Jätkuvalt on kriitiliselt vajalik suurendada omavalitsuste (või omavalitsuslikku) rolli regionaalarengu tagamisel, sealhulgas peaksid omavalitsused saama reaalse rolli regionaalarenguks suunatud vahendite kasutamisel ja prioriteetide määramisel kaasa rääkida (perspektiivis ka otsustada). See on keskse tähtsusega regionaalse ettevõtluskeskkonna kujundamisel. Senine Euroopa Liidu regionaalarengule suunatud programmide juhtimine ja otsustamine on kohalikud omavalitsused sellest tegevusest ära löiganud, vaatamata Lääne-Euroopa vastupidisele praktikale¹²⁵. Põhimõttelise muutuse vajadust regionaalarengu suunamisel ja regionaalses valitsemises ilmestab hästi tabelis 1 esitatud elanike arvu muutused, mis hoolimata regionaalarengusse suunatud miljarditest eurodest ei ole suutnud pidurdada regionaalse ebavõrdsuse kasvu ega elanike arvu vähenemist.

Eesti omavalitsused saavad nendele antud ulatuslikku administratiivset ja poliitilist autonoomiat sisuliselt rakendada vaid siis, kui nad kontrollivad ka oma tulusid. Tänapäevane praktika – kohalike maksude osakaal Eesti omavalitsuste tuludest moodustab 3,5%¹²⁶, OECD keskmine on 44,6% ja Euroopa Liidu keskmine 41,1% – ei võimalda omavalitsustel sisuliselt nendele detsentraliseeritud ülesannetes autonoomiat rakendada. Viimastel aastatel koostatud kohaliku autonoomia indeks¹²⁷ ja vastavad Euroopa riikide võrdlevad analüüsid¹²⁸ näitavad, et Eesti kohaliku autonoomia defitsiit on just finantsautonoomias, täpsemalt omavalitsuste omatulude autonoomias. Nii, nagu haldusreformi eesmärkidena määratletud ja võrdlev kontekst näitab, tuleb otsustavalt edasi liikuda kohalike omavalitsuste endi maksubaasi kujundamisega.

V Tagasisaade haldusreformi vajadustele ja edasistele perspektiividele

2017. aasta haldusreformi eesmärgid avalikus retoorikas olid sõnastatud küllaltki trafaretsete soovidega – suurendada tõhusust, juurdepääsu teenustele, vähendada ääremaastumist jne – mis isenesest sobiks enamike riikide omavalitsuste kohta. Haldusreformil olid siiski sügavamad põhjused, mis tingisid omavalitsusliku süsteemi arengu hangumise pärast 1993. aasta omavalitsusreformi ja mis takistasid küllaltki objektiivsete rahvastiku ja töökohtade paiknemise arengutrendide suunamist soodsamasse voolusängi.

Reformi vajaduse tingis see, et Eesti omavalitsuste algset kavatsust (kesk- ja kohaliku valitsemise lõigatud hierarhia mustrit¹²⁹), mis suurel määral kujundati Põhjamaade eeskujul, ei suudetud juurutada kujunenud institutsionaalses kontekstis (killustatud parteisüsteem ja majoritaarne otsustamine, konservatiivne legalism, riigikeskse keskvalitsuse vohamine). Samuti ei suudetud teatud omavalitsuse võimekusi tagavates reformides piisavalt kindlalt kaitsta kohalikke huve, ennekõike kohalike maksude reform, maade munitsipaliseerimine maareformi raames.¹³⁰ Tuleb ka tõdeda, et suures Euroopa Liiduga ühinemise eufoorias ei suudetud põhjalikult mõista 2000ndate alguses seda nihet riigikeskse/tsentraliseeritud valitsemis-

123 Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus § 61 (29.08.2018 kehtiv redaktsioon).

124 Harjumaal, Ida-Virumaal, Järvamaal, Lääne-Virumaal, Pärnumaal, Põlvamaal, Raplamaal, Tartumaal, Valgamaal ja Viljandimaal on selleks maakondlik kohaliku omavalitsuse liit. Saaremaal ja Hiiu maal kohalik omavalitsus. Jõgevamaal, Võrumaal, Läänemaal maakondlik arenduskeskus. Samuti on mõnedes maakondades arendusülesanded veel omakorda nende organisatsioonide vahel jaotatud.

125 Sootla, G., Kattai, K. (2018) Institutionalization of subnational governance in Estonia: European impacts and domestic adaptations, *Regional & Federal Studies*. Published online: 23 Aug 2018.

126 <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>

127 <http://local-autonomy.andreasladner.ch/>

128 Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H. (2016) Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014), *Regional & Federal Studies*, 26:3, 321-357.

129 Amnå, E., Montin, S. (2000) Towards a New Concept of Local Self-Government? Recent Local Government Legislation in Comparative Perspective. Oslo: Fagbokforlaget.

Lidström, A. (1999) The Comparative Study of Local Government: A Research Agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1 (1), pp 95-115.

130 Sootla, G. (2006) Indicators of Local democracy in Estonia. - In: G. Soos et.al.(eds). *The State of Local Democracy in Central Europe*. LGI/ OSI, pp 163-350.

mudeli suunas, mida ka Euroopa Komisjon eelistas endistes Kesk- ja Ida Euroopas tagamaks tõhusat *acquis communitaire* ja Euroopa integratsiooni.^{131;132}

Selle tulemusena ei suutnud kohalik omavalitsus kui institutsioon nii poliitiliselt kui ka halduslikult tasakaalustada keskvalitsust ja otsustuskatmine hakkas koonduma keskvalitsuse ja ministeeriumide kätte (sh Euroopa Liidu regionaalarengu suunatud toetusrahade jaotamisel). Sellest tulenevalt hakkas tasapisi valitsemise kõikides aspektides vähenema omavalitsuste suhteline võimekus keskvalitsuse kasuks. Kõige suurem lõhe tekkis sellises lõigatud hierarhias kohalike omavalitsuste suure õigusliku autonoomia ja praktiliselt olematu iseseisva tulubaasi vahel. Probleem polnud mitte niivõrd tulude reaalses jaotuses omavalitsuste ja riigi vahel, vaid selles, et kohaliku maksupoliitika funktsiooni puudumine pärssis nende finantsanalüüsi võimekuse ja ka fiskaalvastutuse arendamist. Seetõttu olid eriti väikevaldade investeerimisstrateegiad lühiajalised ja vähe strateegilised, valdav hoiak oli mitte raha teenimisele, vaid selle saamisele riigieelarvest.

Tõsi, nendes aspektides, kus valitsus suutis protsesse ohjata, ennekõike tulude-kulude jaotus, olid probleemid pigem suhtelised: lihtsalt riigi tulud kasvasid kiiremini, kui omavalitsustel. Seal, kus protsessid olid pigem objektiivsed, nagu rahvastiku ja selle rände arengud, ettevõtluse arendamine, regionaalareng, olid tagajärjed päris mõtlemapanevad. Rahvastiku kahanemine mõnes maakonnas enam kui kolmandiku võrra (vt tabel 1, lk 267) on mitte teadlikult sihitud arengu, vaid sügava kriisi näitaja.

Sellise institutsionaalse tasakaalutuse kujunemine oli Riigikogus (23. septembril 2010) OTRK küsimuse arutelu „Riigi ja kohaliku omavalitsuse partnerlusest” tuum. Juba siis oli ilmne, et algsete ideaalidega võrreldes toimuvad kohaliku omavalitsuse süsteemi arengud hoopis teises suunas. Oli tekkinud institutsionaalne tasakaalutus lõigatud hierarhiaga süsteemis, mis saab edukalt toimida vaid mitmekülgsel tasakaalude tingimustes. Selline nihe tekitas ka muutuse omavalitsusjuhtide hoiakutes ja strateegiates. Me oleme seda iseloomustanud kui „kaitsva autonoomia” hoiakute tekkimist¹³³, mil suure poliitilise autonoomia (immuniteedi) tingimustes hakatakse rahulduma väheneva vastutuse eest kohalike teenuste arendamisel, sest teenuste rahastaja (st riik) ju lõppkokkuvõttes vastutab kohalike elanike ees. See nihe väärtushoiakutes, võrreldes 1990nde alguse proaktiivsusega, seletab osa omavalitsusjuhtide ägedat vastupanu haldusreformile. Riigi ja omavalitsuste suhete klaarimine kohtu kaudu on iseenesest kujukas kriisi ilming nende omavahelistes suhetes.

Haldusreformi paljude initsiatiivide takerdumine alates 1998. aastast tulenes suurel määral sellest, et omavalitsuse eliidil puudus tõhus poliitika sisendikanal valitsuse otsustamise päevakorda. Regionaalminister oli kuni 2004. aastani portfelli ja pärast seda nn teine minister Siseministeeriumis, mille prioriteedid olid siseturvalisus ja -julgeolek. Lisaks, ligi 15 aastat vetostas võimul olev Reformierakond haldusterritoriaalse reformi vajadust. Samas, kui reform siiski just selle partei poolt käivitati, siis oli otsustajate laual piisav hulk kvaliteetset tõendusmaterjali, et reformikontseptsioon võinuks saada piisavalt tõendus- põhiseks.

Reaalses elus toimus poliitikakujundamine viisil, mida teadlased on juba ammu täheldanud. Vaatamata arvukale empiirilisele tõendusmaterjalile ja reformistrateegiade valikute võimalustele, ei suutnud haldusreformi ekspertkomisjon reformide tüvi-probleemide mõtestamisel jõuda kuigi kaugele, et legitimeerida reformide tõelisi põhjusi valitsemissüsteemis. Kõrvuti kindla ühtsuse puudumisele ekspertide seas reformi põhjuste ja vajaduste osas, domineeris ka paljudes omavalitsustes poliitilisele immuniteedile iseloomulik hoiak – kogukonnas on kõik korras, riik peaks vaid natukene rohkem ressursse andma. Samas, kohalikest maksudest ei taha paljud kohalikud liidrid enam üldse rääkida. Eesti haldusreformi käigus realiseerus poliitikaprotsessi seaduspärasus, mida esmakordselt sõnastasid Cohen, Marsh ja Olsen (1972)¹³⁴: kui poliitika on ülipolitiseeritud ja diskursust ei suudeta hästi koordineerida, siis toimub poliitikavalik mitte probleemi akuutsuse põhjal, vaid poliitikalahenduse teostatavuse põhjal; probleemid lisatakse pärast, et poliitilist lahendust õigustada. Omavalitsuse territoriaalse mastaabi suurendamine on

131 Sootla, G., Kattai, K. (2018) Institutionalization of subnational governance in Estonia: European impacts and domestic adaptations, *Regional & Federal Studies*. Published online: 23 Aug 2018.

132 Hughes, J., Sasse, G., Gordon, C. (2005), *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

133 Sootla G., Lääne S. (2011) *From protective to assertive local autonomy: opportunities and obstacles of transforming during Estonia's transition*. Paper presented for Annual Conference of EGPA, Bucharest, Romania, 7–9 September 2011

134 Cohen, M.D., March, J.G., Olsen, J.P. (1972) A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, pp. 1–25

tüüpiline üldine lahendus, millel võib olla palju põhjusi ja tagajärgi, kuid mis iseenesest ei ravi välja ühtegi valitsemisüsteemis kujunenud tüviprobleemi.

Seetõttu ei olnudki ühinemisläbirääkimistel oluliselt tähtis selle arutelu, mille poolest suure omavalitsuse valitsemine erineb väikesest ja mida tuleks oluliselt muuta suure omavalitsuse valitsemisel. Reformiprotsessis oli peamine siht saavutada lepe, et ühinemised toimuvad. Ühinemislepingu keskmes oli valdavalt olemasolevate asjade maksimaalne säilitamine tulevases omavalitsuses¹³⁵.

Pärast haldusreformi õiguslikku jõustamist oli küllaltki ebaselgeid ettekujutusi, millised süsteemsed muutused, lisaks vanade valdade kokkusulandumisele, toimuma hakkavad¹³⁶. Meil domineerib siiani nn revolutsioonilise arengu paradigma, mis eeldab, et formaalse võimuvahetusega on poliitiline reform teostunud ja edaspidi tuleb tegeleda uue süsteemi peenhäälestamisega. Tegelikult on selliste järskude muutuste vajadus pigem tunnistuseks sellest, et valitsemisüsteem ei olnud enam võimeline sisemiselt ennast uuendama. Sellise arusaama suurimaks probleemiks on, et keskendutakse vanast süsteemist ülesaamisele, kuid ei suudeta hästi mõista uue süsteemi disaini probleeme ega vajadusi ning üleminekuperioodi rolli uude kvaliteeti.

Haldusreform tähendab:

Esiteks – põhimõtteliselt uut tüüpi omavalitsuse juurutamist, mis eeldab ka uut omavalitsuse juhi-tüüpi. Isegi suurema linna juht põrkub suure tagamaaga vallas täiesti uutele probleemidele. Piltlikult öeldes tähendab see juhi kui võidusõitja jaoks kardi roolist vormeli rooli ümber istumist. Äriorganisatsioonide mastaabi muutumisel tajutakse seda üpriski hästi ja suhtutakse sellesse väga tõsiselt.

Teiseks – uued vallad võivad moodustada uue tervikliku kogumi kui keskväimu tasakaalustajad, kuid nad võivad endiselt jääda üksiklobijateks parteikontorites või ministeeriumide osakondades. Enamik omavalitsusjuhtidest peab ületama poliitilise immuuniteedi piiratud väärtused ja kujundama uue omavalitsuseliidi esindajana sellise käitumisstrateegia tajumaks, et kontrollib vähemalt osaliselt riigikogu valimiste mandaate oma omavalitsuses (keskmiselt 2–4 mandaati omavalitsuse kohta), kujundab omavalitsuspoliitika päevakorda riigi tasandil, rääkimata sellest, et muudab eelarveläbirääkimised tõsise võimukauplemise areeniks.

Kolmandaks – uus omavalitsuste juhtkond peab olema võimeline tõhusalt valitsema distantsilt ja oskama delegeerida vastutust teenuste osutamise eest kohtadel kogukonnas. Kui seda ei juhtu, siis reformi järgselt hakkab vallarahvas üle koormama valla keskuse ametnikke, kes peavad tegelema valla kui teraviku strateegiliste küsimuste asemel igapäevaprobleemidega, mida saab edukalt lahendada kohtadel. Kuna tsentraliseeritud administreerimine niisugustes mastaapides on väheefektiivne, siis hakatakse seadma juurdepääsu filtreid, et osutada hädavajalikke teenuseid. Nii võib tekkida teine võimas ääremaastumise ring, mis on siis juba kohalikul tasandi enda poolt tekitatud.

VI Kokkuvõtteks

Haldusreform, mis keskendus eelkõige administratiivpiiride muutustele, vajab edasiliikumist. Üleriigiline planeering “Eesti 2030+” maalib Eestist tulevikupildi, kui sidusa ruumistruktuuriga, mitmekesise elukeskkonnaga ja välismaailmaga hästi ühendatud hajalinnastunud riigist. Kriitiliseks teemaks selles on, et haldusreformi tulemusena tekivad tugevad, endaga hästi toime tulevad ja keskväimu tasakaalustavad kohalikud omavalitsused, mis moodustavad aluse uut tüüpi mitmekihilisest demokraatlikust valitsemis-süsteemist. Selle pildi elluviimisel me ei tea paljusid neid reaalsed probleeme, millega uued omavalitsusjuhid hakkavad kokku puutuma. Samuti ei tea me lõplikult ka seda, kas täna on omavalitsustes piisavat võimekust, et uue olukorraga kaasnenud potentsiaale maksimaalselt kasutada. Ilmselt on üks osa juhte ja spetsialiste võimelised teatud aja jooksul oma uued rollid omaks võtma. Kuid sama ilmne on ka see, et etteotsa peavad tõusma uue põlvkonna juhid ja spetsialistid, kes suudavad omavahel oskusteavet vahetada ja sisse võtta kohaliku eliidi rolle nii parlamendis kui ka valitsustes ilma, et nad loobuks oma kohalikest poliitilisest toetusbaasist. Võib eeldada, et üks osa omavalitsustest suudab järgmisteks valimisteks vanadest valdadest ja linnadest uue ühinenud omavalitsuse kokku seada ja uued võimekused välja arendada.

135 See ei olnud teadlastele sugugi uudis ja seda hoiakut näitasid isegi vabatahtlike ühinemiste analüüsid. Vt. Nellika Kondas (2012) Üleminekuprotsessi kavandamine KOV ühinemislepingus. Magistritöö. Tallinna Ülikool.

136 Sootla G., Kattai K, Viks A. (2016) Top-down and bottom-up approaches to public administration reforms: a need for balanced synthesis. In: Temmes A. (Ed.) *E-democracy, E-governance and Public sector reform Revisited*. Painotalo Casper, Helsinki, pp. 60–74.

Süsteemi kui terviku ümberorienteerumine võtab aega ilmselt kaks valimisperioodi ja on edukas siis, kui uue olukorraga avanenud ressursse targalt juhitakse. Haldusreformi jätkamise lähiaastate keskseks väljakutseks on vältida edasist võimu tsentraliseerimist ja regionaalset lõhenemist inimeste aktiivsuse, hariduse omandamise ja eneseteostuse võimaluste ning nende poolt elukeskkonnale seatavate nõuete alusel. Oluline on saavutada pikaajaline poliitiline kokkulepe riigi terviklikust ja tõhusast juhtimisest, et ületada valdkondlike poliitikate killustatus, saavutada kokkulepe riigi regionaalsest arengumustrist ja luua mehhanismid, kuidas kohalikud omavalitsused ja keskvalitsus neid eesmärke koostöös saavutavad.

Eesti 2017. aasta haldusreformi eeldatav mõju asustusele ja regionaalsele majandusarengule

Garri Raagmaa

1. Sissejuhatus

Artikli eesmärk on hinnata 2017. aastal toimunud haldusterritoriaalse reformi (HTR) mõju asustuse ja ennekõike maakonnalinnade kui piirkondlike töö- ja teenuskeskuste pikaajalisele jätkusuutlikkusele.

Kohalikud omavalitsused (KOV) korraldavad igapäevaseid teenuseid ja planeerivad uusi elamu alasid. Kohalike otsuste alusel rajatakse kallist, ka aastal 2050 või isegi 2100 kasutatavat taristut. HTR mõjutab seega inimeste paiknemist. Teostunud HTRi põhiprobleemiks pean haldusreformi seaduses sätestatud eesmärkide “võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel” juures kesken-dumist vaid haldusefektiivsusele ning arenguvõime tugevdamise ja asustussüsteemi tagaplaanile jätmist. Pealinnaregioone välja jättes oleks keskmine Eesti maakondlik omavalitsus olnud veidi suurem kui Hollandis-Rootsis ja umbes sama suur, kui hiljuti reformitud Taanis-Leedus. Omavalitsusele *à la* Saaremaa saaks delegeerida riiklikke ülesandeid, see on võimeline tugima ettevõtjaid, investoritega läbi rääkima ja arendusprojekte vedama. 5000 elaniku maksutulu peale palgatud ametnikega seda ei tee.

Enamik Eesti maakonnalinnu, kui oma tagamaa arengumootorid – teenus-, töö- ja suhtluskeskused –, on endiselt tagamaast halduslikult ära lõigatud. Need linnad on ka piirkonna visiitkaardid ja identiteedi kandjad: kui nende maine on hea, siis on kodanikud linna ja kogu piirkonna üle uhked, mistõttu kinnisvara on kallim ning ettevõtjad tahavad investeerida ja loovad uusi töökohti. Keskuslinna elu- ja teenuste kvaliteedist sõltub kogu laiema tagamaa atraktiivsus. Mõistagi saab sellele kaasa aidata nutikas linna- ja regionaalpoliitika, mistõttu esitatakse artiklis peale kriitika ka ettepanekud kujunenud haldusolukorrast edasiliikumiseks. See HTR ei ole esimene ega viimane.

Esmalt võtakski pikema vaate. Enamik reforme lahendab eilseid probleeme. Millised ruumimustrid kujunevad aga tulevikus? Seni kaotavad kõik piirkonnad väljaspool Tallinna ja Tartu linnaregioone viimased 25 aastat elanikke. Kas nii jääbki? Ja kuidas peaks sellele reageerima halduskorraldus?

Tegelikult ongi halduse reformimine läbi ajaloo olnud võimu küsimus. Võimukandjad ei saa üle kiusatusest halduse ümberkorraldamisel kasu lõigata. Teaduslikud põhjendused jäävad pea alati tagaplaanile ja neid kasutatakse pigem poliitiliste eesmärkide põhjendamiseks. Sõna otseses mõttes on jagada ja valitseda võtnud lähikümnditel isegi Briti toorid, rääkimata Moldovast-Makedooniast, kus piire poliitilistel eesmärkidel mitmel korral ümber säiti.

Omaette teema on, et politiseeritud ja silotornistunud riik pahatihti ei tea, mida riik teeb. Tegelikult ei ole asi muidugi teadmises, vaid poliitiliste eesmärkide eelistamises ja ju ka ametkondade huvis oma positsioone säilitada või ka tugevdada, mistõttu leitakse erinevaid põhjendusi tsentraliseerimise õigustamiseks. Vabariigi Valitsus kehtestas 30.08.2012 üleriigilise planeeringu “Eesti 2030+”¹³⁷ (ÜRP), kus asustuse arengu põhirollis olid maakonnalinnad kui toimeregioonide keskused. HTR aga põhimõtteliselt eiras toimeregioonide ja nende keskuste rolli. Vähe sellest, ÜRP koostanud ametnike eesotsas Rahandusministeeriumisse HTRi tegema tõstetud riigihalduse minister kaotas ka maavalitsused, mis seni valdavalt funktsionaalsete linnaregioonidena toimivate maakondade ühistegevust korraldasid. Maakonnad kaardil säilitati, kuid ilma administratsiooni ja piirkondliku koostöö mehhanismiga. Kuidas edasi?

137 <https://eesti2030.wordpress.com/materjalid/planeering-eesti-2030/>

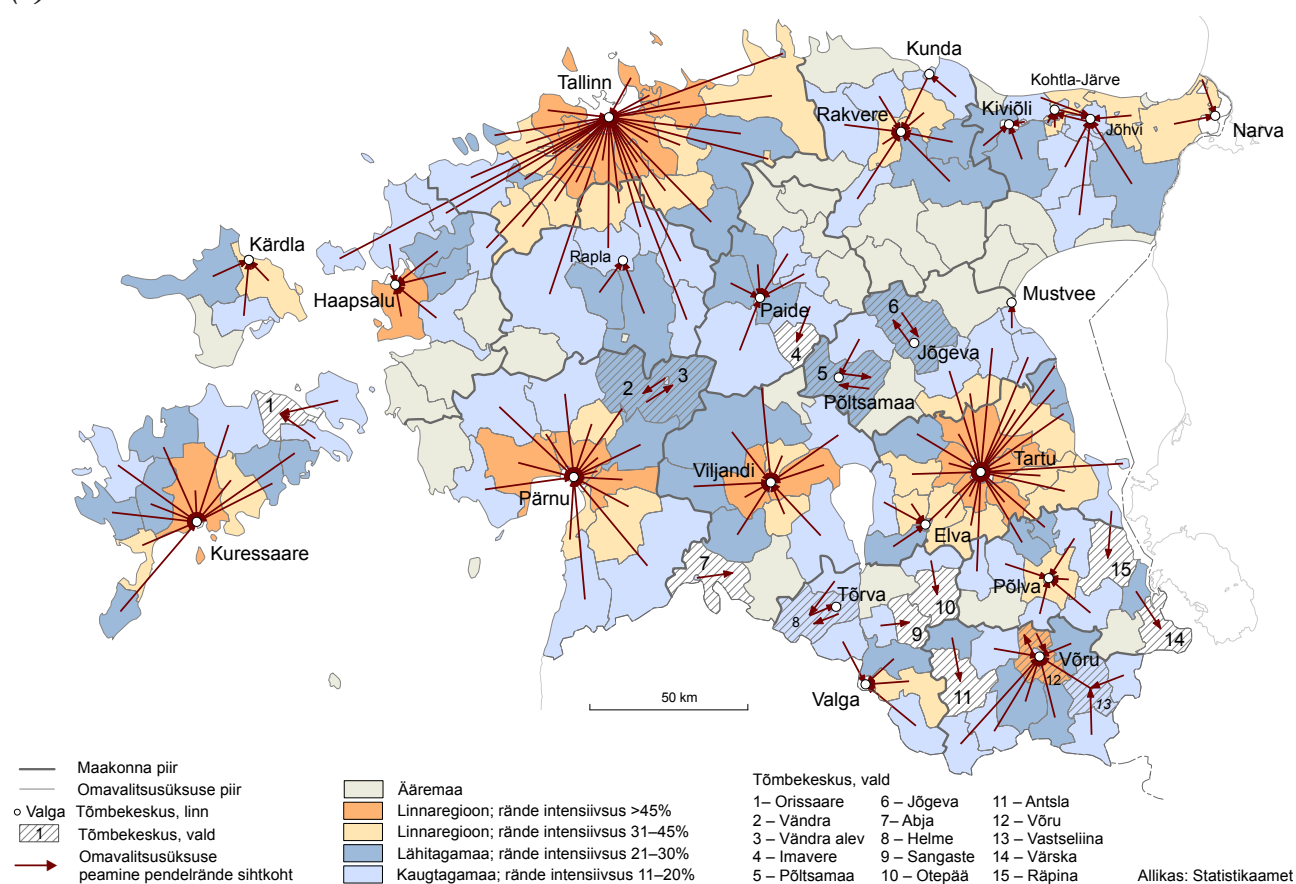
2. Asustuse arengu lained ja haldussüsteemi mõju

Võib eeldada, et haldusüksuste suurust ja võimekust muutval HTRil on asustuse arengule ja üldisele regionaalsele tasakaalule küllaltki oluline mõju. Samas ei saa seda hinnata niikuinii toimuvatest protsessidest eraldi. Alljärgnev asetab Eesti haldus- ja asustussüsteemi laiemasse teoreetilisse ja empiirilisse raamistikku: kirjeldab asustuse hierarhia muutumist ning esitab valiku olulisemaid muutus-, sh elanike rändeotsuseid mõjutavad tegureid, aga ka seda, kuidas haldusreformi tulemusel tekkinud omavalitsused asustust ja elanike liikumist võib mõjutada.

Linnaregioonide hierarhia kujunemise ja haldussüsteemi seosed

Eesti linnad on maailmast vaadates väikesed ja asuvad Euroopa ääremaal. Vaid Tallinn kuulub keskmike hulka, olles Euroopa kaartidel liigitatud väiksemat sorti MEGA¹³⁸ks. Tallinna *funktsionaalse linnaregiooni*¹³⁹ (joonis 1) elanike arv on kasvanud 600 000 lähedale, moodustades tavaoludes juba enam kui tunnise sõiduajaga tööturuala. Tartu on koos tagamaaga neli korda väiksem ning järgmised ongi juba 10–80-tuhande elanikuga väikelinnaregioonid seniste maakonnakeskuste ümber.

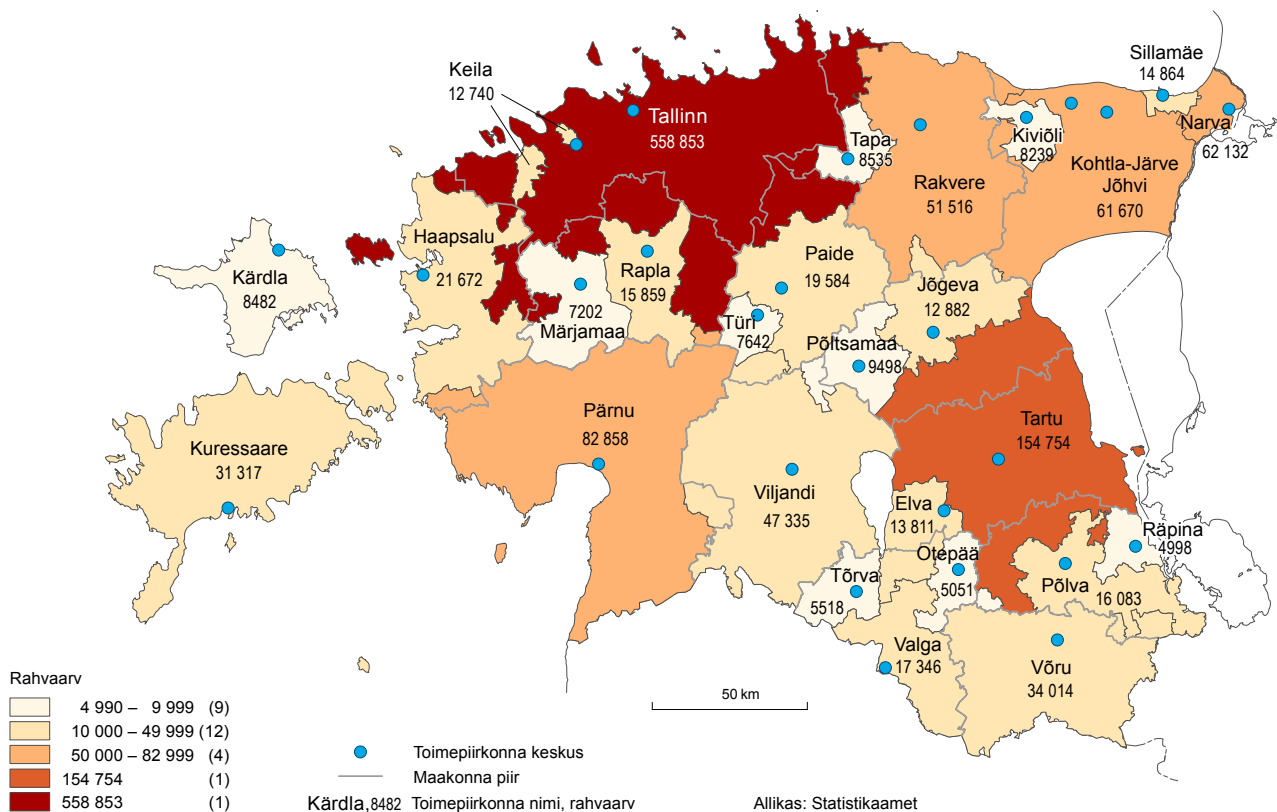
(a)



138 Metropolitan European Growth Areas. Vt <http://ec.europa.eu/eurostat/web/metropolitan-regions>.

139 Defineeritav alana, kust enam kui 15% elanikest liigub iga päev keskusomavalitsusse. Funktsionaalse linnaregiooni (*functional urban region*) elamu- ja tootmisalasad, teenuseid ning transporti on ratsionaalne planeerida terviklikult.

(b)



Joonis 1.

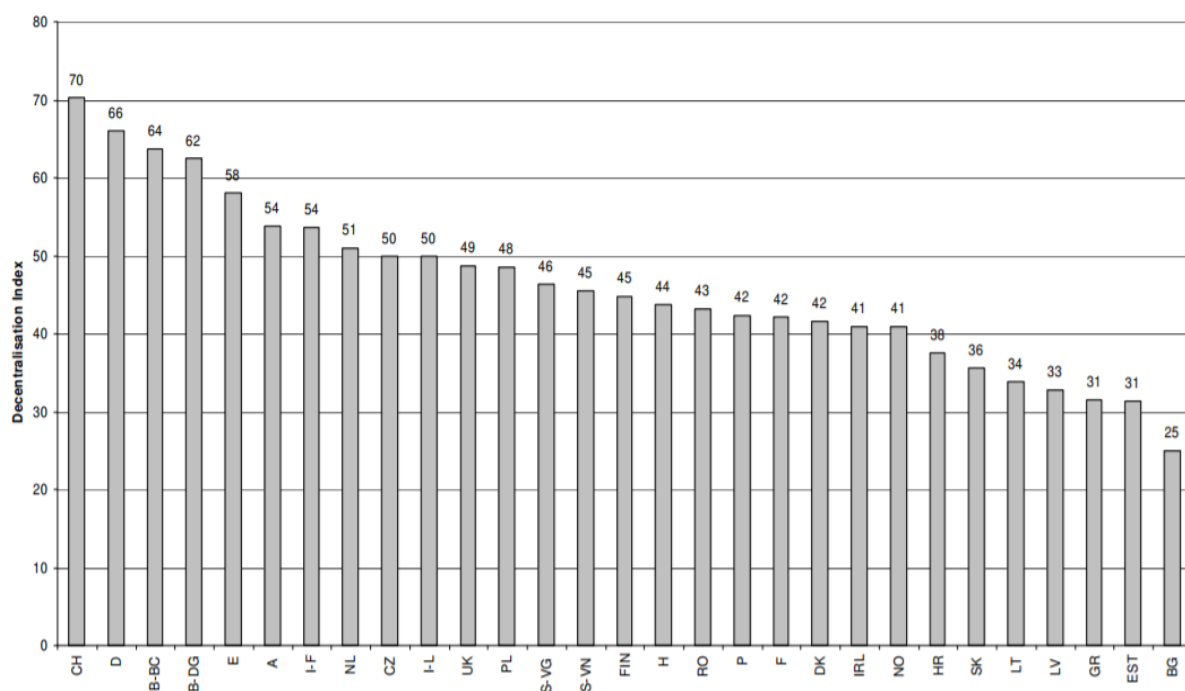
Eesti tööjõuareaalid (funktsionaalsed linnaregioonid) (a) ja üle 5000 elanikuga toimepiirkonnad (b) 31.12.2011. Allikas: Statistikaamet, REL 2011.

Linnaliste tuumade hierarhia kujunemine sõltub ennekõike majandusjõust – ettevõtete võimekusest, kuid ka avaliku võimu jagamisest kohalikule või regionaalsele tasandile – lähimusel ehk subsidiaarsusel, mis võimaldab kohtadel ja regioonidel enda majandust juhtida. Baseli majandusinstituudi koostatud de-centraliseerimisindeksi¹⁴⁰ alusel ilmneb, et jagatud võimuga maade regionaalsed erisused on väiksemad ja keskmine heaolu suurem (joonis 2). Viimase paarikümne aasta suurlinnastumine Eestis ja mujal maailmas, sh eriti arengumaades on tekitanud mulje pöördumatust protsessist. Osa ametnikke ja poliitikuid, majandusteadlasi ja isegi Maailmapank¹⁴¹ on leidnud, et inimeste koondumist metropolidesse peaks isegi soosima. Ka Eestis on väidetud, et Tallinn on liiga väike.

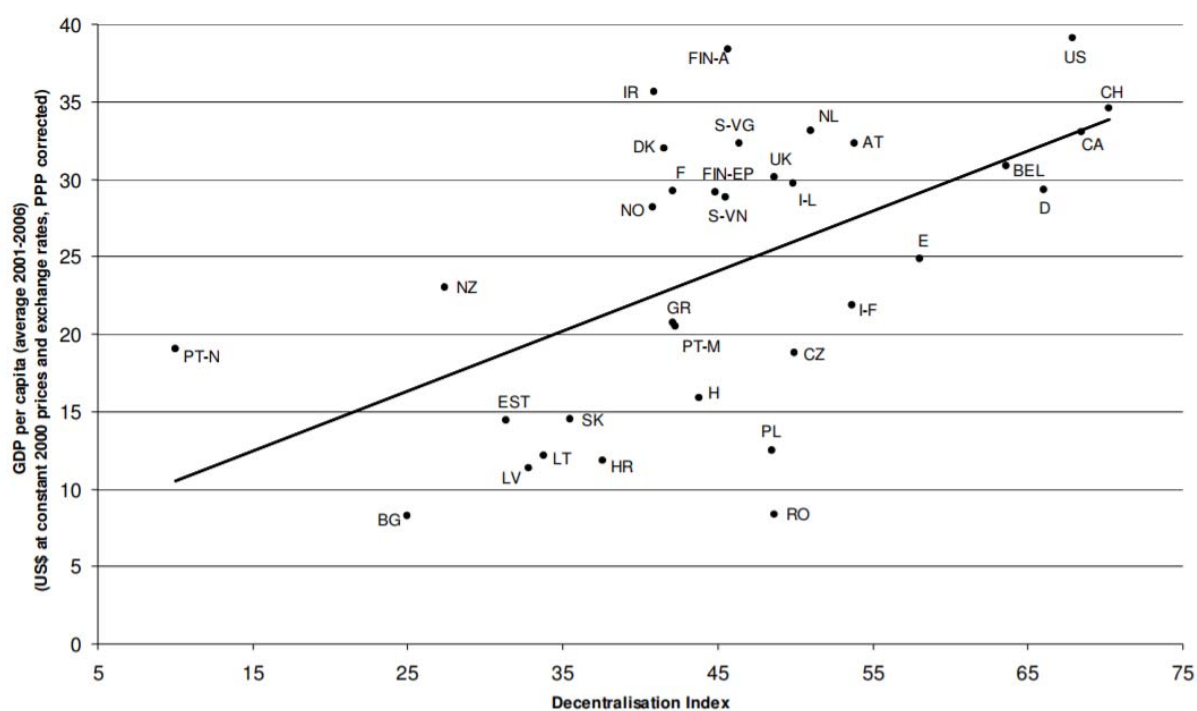
140 U. Müller, T. Haisch, From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth. BAK Basel Economics. Assembly of European Regions, 2009; https://www.unibas.ch/fileadmin/wwz/redaktion/dekanat/Forschungsseminar_HS09/The_Impact_of_Decentralisation_Urs_Mueller.pdf.

141 The World Bank, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, 2009.

(a)



(b)



Joonis 2.

Detsentraliseerimisindeks (a) ja selle seos SKPga (b). Allikas: BAK Basel Economics 2009.,

OECD¹⁴² hinnangul ei taga aga megalinna olemasolu globaalset konkurentsieelist. Pigem on oluline üldine globaalses majanduses osaleda lubav linnaline majanduskeskkond¹⁴³ ja institutsionaalne võimekus. Kui osa aladest ja elanikest jääb globaalsest majandusest välja, siis need piirkonnad marginaliseeruvad: ei panusta lisandväärtuse tootmisse, neelavad raha sotsiaalse võrdsuse saavutamiseks ning nõuavad riigilt või ka kodanikelt-ettevõtetest lisakulutusi turvalisuse ja julgeoleku tagamiseks. Suurlinnastumine ei pruugi pikemas vaates ja igal pool maailmas olla elanikkonna paigutamisel ainuvõimalik ning ammugi kõige jätkusuutlikum lahendus. Metropolidesse koondumisel on lühiajalise majanduskasvu saavutamise kõrval hulk negatiivseid tagajärgi, nagu suurem energiakulu ja saastatus, liiklusinvesteeringute ja ummikukulud ning erinevad sotsiaalprobleemid: segregatsioon, vaesus, kuritegevus ja rahutused.

Hiidlinnade kasvu ja ülelinnastumist leiab ennekõike ülitsentraliseeritud ja läbikukkunud riikides, kus võim ei soovi või ei suuda rakendada ruumilist arengut tasakaalustavaid poliitikaide. Metropolide ülikasv toimub paljuski teiste piirkondade arvel. Ääremaa lootusetu vaesus põhjustab üha suuremaid rändevooge ja on viinud mõnes riigis teatud piirkondades ka separatismile või kuritegelike grupeeringute võimutsemisele. Ka Eestis on rahvuskultuurilise eripäraga piirialad. Euroopa arenenud riigid on nende probleemide ennetamiseks-pehmemdamiseks rakendanud nii detsentraliseeritumat halduskorraldust, sh kultuurilist autonoomiat, kui ka töökohtade riigisisest ühtlasemat paigutamist soodustavat regionaalpoliitikat.

Linnastumine käib lainetena

Euroopas ja USAs järgnes sõjajärgsele linnastumislainele 1980. aastatel elanikkonna hajutumine. Metropolide kasv kestab ressurside (näiteks vee) ammendumise ja/või hajapaigutust toetavate tegurite (hinnakasv, saastatus, kuritegevus) võimendumiseni, mistõttu need hakkavad teatud arengufaasis laiali valguma ja isegi kahanema. Paljud autorid¹⁴⁴ on käsitlenud elanikkonna suurlinnast väikelinnadesse tagasipöördumist. Diferentsiaallinnastumise teooria¹⁴⁵ (joonis 3) kirjeldab rännet suurimasse keskusse (I–III), suurlinna laialivalgumist (IV–V) – pöördpolarisatsiooni ehk riigisisest rändepööret – ning lõpuks taandlinnastumist¹⁴⁶ ehk (tagasi)rännet väikelinnadesse (VI–VII). Viimase tsükli tegid osa lääneriigid läbi 1980ndatel, et siis globaliseerumise ajal 1990ndatel taas linnastuda. Osas Lääne-Euroopa maades algas nullindatel elanikkonna siirdumine väikelinnadesse ja maale (joonis 4). See annab alust rääkida uuest rändepöördest. Kas see jõuab hoolimata senisest massilisest väljarändest ka Eestisse? Et Eesti välisränne on alates 2015ndast üle pika aja positiivne ja on hulk tegureid, mis lubavad selle jätkumist, siis ei saa me tulevikus ka välistada asustuse regionaalset hajutumist.

142 OECD, Territorial Reviews Competitive Cities in the Global Economy, 2006.

143 Henderson, V. J. (2010) Cities and Development. – Journal of Regional Science, 50, 1, 515–540.

144 A. Hirschman, The Strategy of Economic Development. New Haven, Yale University, 1958.

J. P. Gibbs, The Evolution of Population Concentration. – Economic Geography, 39, 1963.

J. Friedmann, (1973) The spatial organization of power in the development of urban systems. – Development and Change, 4, 3, 1973, 12–50.

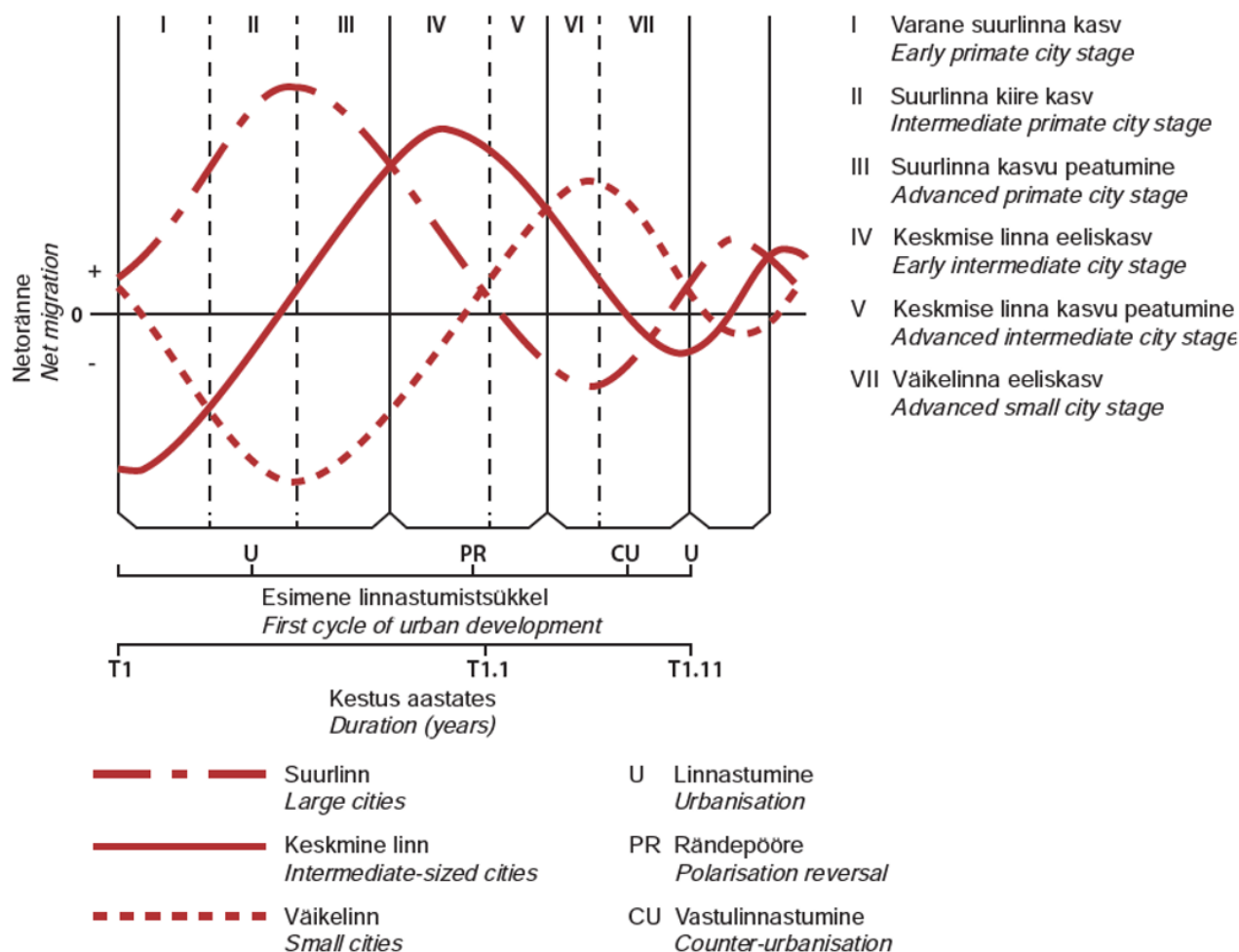
H. Geyer, Expanding the Theoretical Foundation of the Concept of Differential Urbanization. – Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 87(1), 1996, 44–59.

E. Korcelli-Olejniczak, P. Korcelli, On European metropolitanisation scenarios and the future course of metropolitan development in Poland. – Geographia Polonica, 88, 1, 2015, 107–121.

145 H. S. Geyer, T. Kontuly, A Theoretical Foundation for the Concept of Differential Urbanization. – International Regional Science Review 15, 1993, 157–177.

146 Taandlinnastumise sünonüümina on Eestis kasutatud ka mõistet vastulinnastumine.

Elukaar ja vanusstruktuur – 1980ndate beebibuumerid võivad alates 2030. aastatest maastuda



Joonis 3.

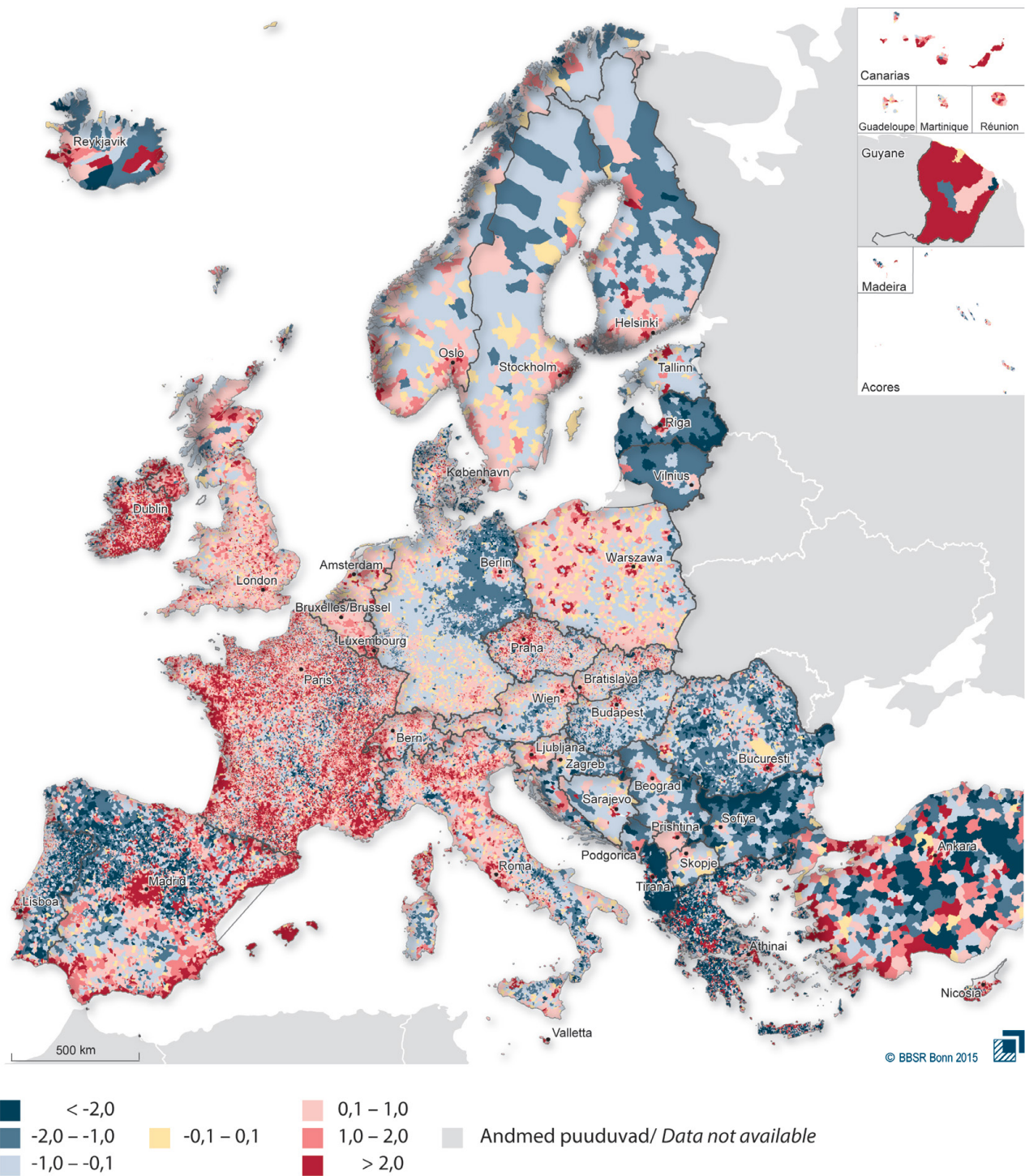
Diferentsiaallinnastumise mudel. Allikas: Geyer ja Kontuly 1993.

Moodsa inimese elukohavalikut mõjutab elukaar. Noored liiguvad linnadesse õppima ja karjääri tegema, pered otsivad kompromissi tasuva töökoha ja lastele turvalise elukeskkonna vahel ning töötajuteas saab valdavaks elukeskkonna hind ja kvaliteet. Viimasel 15 aastal Eesti 1980ndate beebibuumi põlvkond linnastus ja suundus eriti 2009.–2011. aasta majanduskriisi ajal tööd otsides ka välismaale. See põlvkond saab 2030. aastatel 50-aastaseks ning hakkab tõenäoliselt enam hindama keskkonda, taandub järk-järgult aktiivsest karjäärist ja naaseb kodumaale.

Seni on Eesti (joonis 5) ja Euroopa hilisemas keskeas inimesed nii käitunud. Eesti väikelinnad võivad tulevikus seega kasvada taas tallinlaste-tartlaste, väliseestlaste ja kalevipoegade arvel, kellest paljud naasevad koju, eriti kui saavad vanematelt-sugulastelt kinnisvara päranduseks. Seni Vahemere maades, aga ka Lõuna-Rootsis ja Norras¹⁴⁷ on kasvanud tuum-Euroopast pärit teise kodu ehk puhkemajade omanike arv. Pikemas vaates sunnib kliimamuutusega kaasnev veepuudus ja suvise temperatuuri tõus inimesi Vahemere asemel elamiseks valima pigem vesisemat-jahedamat Läänemere piirkonda. Rail Baltic ja ühenduste paranemine võib neid protsesse omakorda võimendada.

147 D. K. Müller, German second home owners in the Swedish countryside: on the internationalization of the leisure space. Umeå, 1999.

Nordregio, Second homes in the Nordic countries. – Journal of Nordregio, Vol. 7-2007.

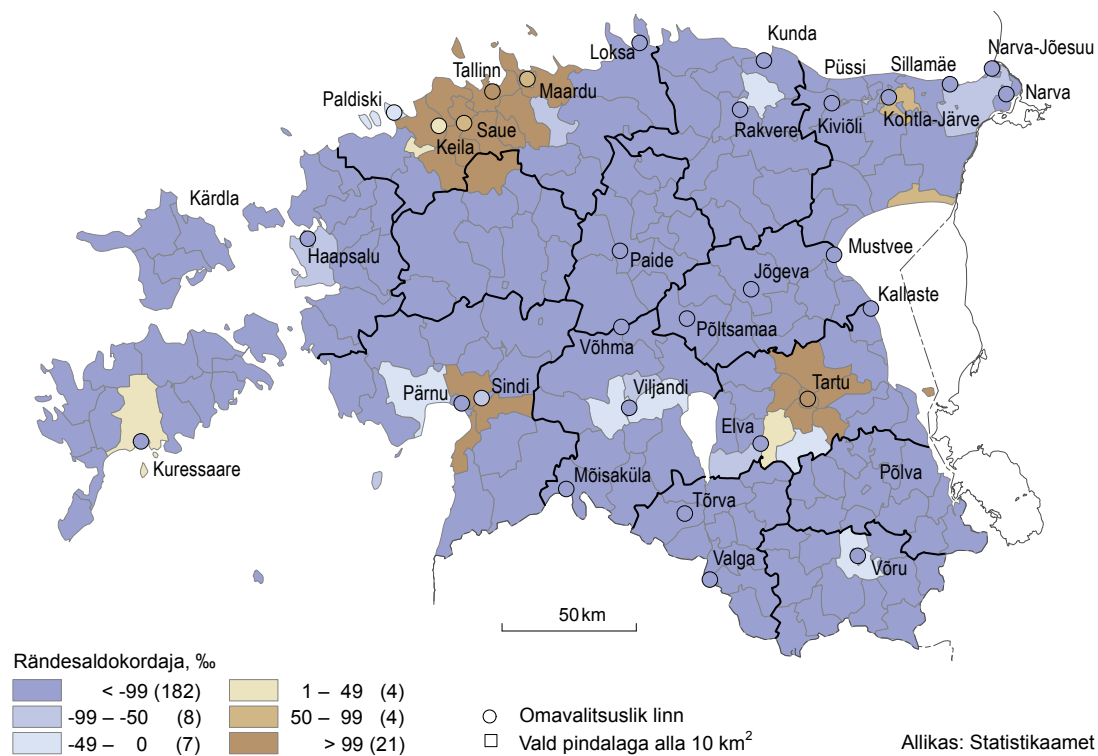


Joonis 4.

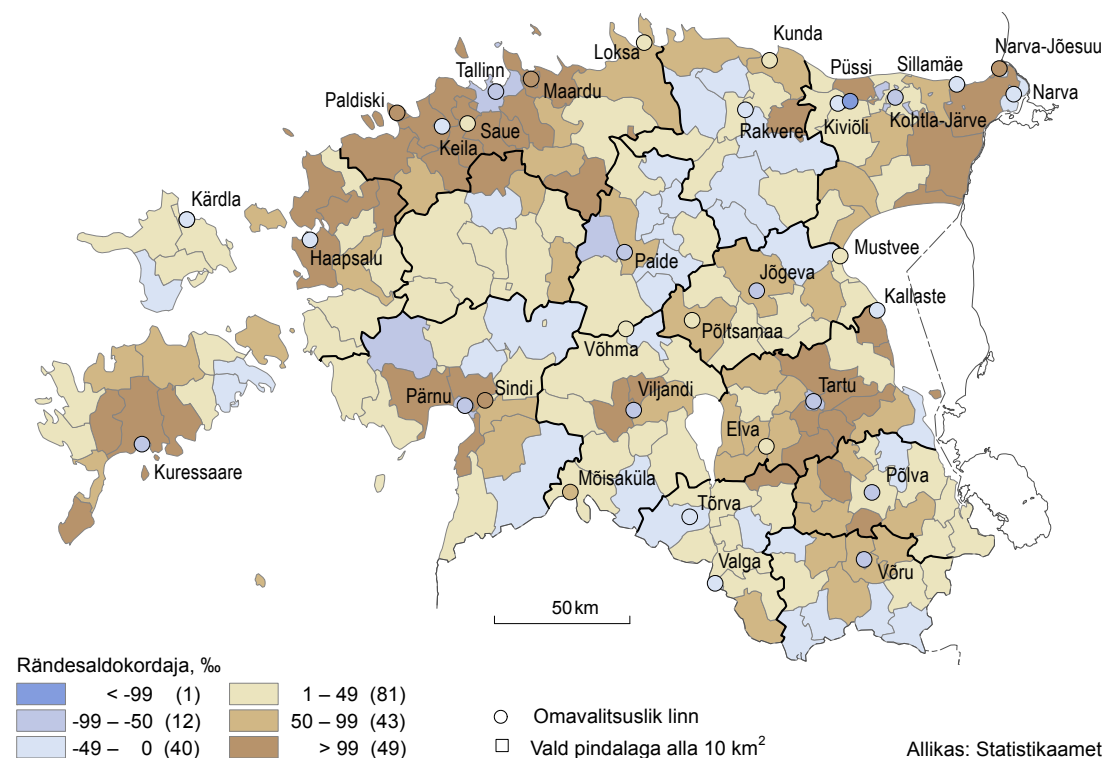
Rabvaarvu muutus Euroopa omavalitsustes (LAU 2) 2001–2011. Allikas: BBSR¹⁴⁸.

148 Where the population in Europe is growing or shrinking? Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung; <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/SpatialDevelopment/SpatialDevelopmentEurope/AnalysesSpatialDevelopment/Projects/PopulationDevelopment/population-development.html?nn=392744>.

(a)



(b)



Joonis 5.

Noorte 15–29-aastaste (a) ja 50–69-aastaste vanemaealiste (b) rändesaldokordaja omavalitsuseti 2000–2011. Allikas: Eesti Statistika.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Eesti piirkondlik areng. 2015. Regional Development in Estonia. Eesti Statistika: Tallinn, 2015; https://www.stat.ee/valjaanne-2015_esti-piirkondlik-areng-2015

Tehnoloogia arengutsüklid ja roheline hajakasv

Tehnoloogiagi muudab asustust. Maailma majandus sukeldub iga 40–50 aasta järel langusse, et siis uue tehnoloogia sõiduvees taas kasvule pürgida. Neid tehnoloogiapõhiseid arengutsükleid on nimetatud ka Kondratjevi laineteks¹⁵⁰: kriisi ajal ettevõtete kasumlikkus langeb, osa vana majanduse ettevõtteid kaob, uued saavad võimaluse kasvuks. 2008. aasta finantskriis andis märku 20. sajandi teisel poolel mikroelektronika ja lennundusega globaliseerinud Maa majanduse haigestumisest ja Kondratjevi 5. laine lõpust.

Suure tõenäosusega kasvab ökoenergeetika valdkond, mis vajab aga palju rohkem ruumi. Tuulegeneraatoreid saab püstitada sinna, kus on tuult ja kus need on elanikele vastuvõetavad. Päikesepaneele tasub paigutada tarbijate lähedusse, aga suurlinna ei mahu neid kuigi palju. Biokombijaama parim asukoht on veokulude tõttu ressursi ja tööstuste-elamute juures. Rohemajandus kätkeb ka energiasäästu ja paremat planeerimist: energia- ja ajakasutusega optimeeritud asustuse geograafia erineb märgatavalt praegusest. Suurlinnakeskkond, mis sõltub massiliselt juurde veetavast energiast, toidust ja veest, peaks kasvavate keskkonnamaksudega veelgi kallinema. Eriti autostunud laialivalgunud suurlinnade elanike keskkonnamuutused on märksa suurem, kui väikelinlastel.¹⁵¹

Ja mitte ainult. Robert Putnam¹⁵² kirjutab, kuidas jänkid on “üksi keegeldades” kaotanud oma sõbrad ja pereelu, sest kulgemine eeslinnamajast *city* kontorisse haukab iga päev tunde. Ruumipoliitika puudumise ja väikelinnade “depressiivseteks” stigmatiseerimise tulemusi näeb äärmuslikul kujul ülelinnastunud arengumaades.

Geopoliitika naasmine ja hajaasustuse strateegiline väärtus

Euroopa (ida)piiri riikide valitsused on ilmselt sunnitud kriitiliselt üle vaatama ääremaade asustuse trendid, kuna geopoliitiline olukord on muutunud. Suurriigid, nagu Venemaa, Hiina, Iraan ja Jaapan, on asunud mõjusfääre ümber jagama. Raivo Vare¹⁵³ võttis selle kokku tõdemusega: geopoliitika on tagasi. Seejuures on kasutusele võetud II maailmasõja eelne retoorika ja meetodid.¹⁵⁴

„Kuidas jääda ellu, kui elekter linnadest kaob, tankerid enam naftat ei too ja supermarketi ukсед jäävad suletuks? Me ei adu ikka veel päriselt, mil määral olukord on muutunud.” (Kaido Kama intervjuu)¹⁵⁵

Osa on siiski mures. Sellest annab märku NATO üksuste kohalolek. Mitu hiljuti intervjuueeritud riigiametnikku pidasid elanikkonna evakueerimist kõige olulisemaks põhjuseks, et tagada asustuse ühtlasem areng. Eesti vajab äärmusoludeks plaani, kus tähtsal kohal on hajaasustus ja väikelinnad.

Hajaasustuse säilitamise võti on tugevas maakonnalinnas

Seega on asustuse lainete ja rändeprotsesside muutumise tulemusel oodata elanike välismaalt ja suurlinnadest tagasipöördumist, tehnoloogiamuutus ja ökoenergeetika soosib senisest enam 10 000 – 100 000 elanikuga maailma mõistes väikelinnade arengut ning Eestile on strateegiliselt hädavajalik elujõuline hajaasustuse säilimine. Kuidas seda tagada?

Kas HTRi kavandajad hindasid nimetatud protsesside kulgu ning tekkiva haldusstruktuuri sobivust tulevikupildiga? Või kas nad arvestasid uue haldussüsteemi mõju asustuse arengule? Hindasid strateegilisi vajadusi ja riske? Seaduse seletuskirjas väidetakse, et „seadus omab positiivseid mõjusid kõigis HÕNTE § 46 lõike 1 punktides 1–5 nimetatud mõjuvaldkonnas ehk eelnõul on positiivne sotsiaalne, sealhulgas

150 J. A. Schumpeter, *Business cycles: a theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process*. Mansfield Centre, Connecticut: Martino, 2006 [1939].

C. Perez, *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. UK: Edward Elgar, 2002.

151 A. Poom, *Spatial aspects of the environmental load of consumption and mobility*. University of Tartu Press, 2017.

152 R. D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.

153 R. Vare, Miks Venemaa Ukrainat kiusab. – Postimees, 28.08.2013; <https://arvamus.postimees.ee/1363542/raivo-vare-miks-venemaa-ukrainat-kiusab>.

154 W. R. Mead, *The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers*. – Foreign

Affairs, May/June, 2014; [www] <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/returngeopolitics>.

155 Intervjuu Kaido Kamaga. – Eesti Ekspress, 02.09.2015; <http://ekspress.delfi.ee/intervjuu/kaido-kama-ellujaamisopeetus?id=72333675>.

demograafiline mõju, mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, majandusele, elu- ja looduskeskkonnale ning regionaalarengule”.

Paraku on sarnaselt mõne teisegi eelnõu seletuskirjaga siin tegemist katteta deklaratsiooniga. Põhirõhk oli vabatahtlikkusel ja 5000 elaniku miinimumkriteeriumil, mis ei soodustanud piisavalt linnaregiooni-põhiste üksuste moodustumist. Üle 11 000 elanikuga liitumise toetuse väiksus ja maakonnaülese liitumistoetuse udune määratlus oli ehk mõeldud nende ekspertide rahustamiseks, kes mikrovaldade jätkumist vastustasid. Ruumilist visiooni ei olnud, kaardile ei vaadatud ja laiemat konteksti ei arvestatud.

Väikelinnad, nagu Lihula, Otepää ja Tõrva, said haldusreformi tulemusel tõepoolest elanikke ja maksubaasi juurde. Võiks arvata, et see mõjub nende arengule hästi. Et mingil määral lisandus ka keskvalitsuse vahendeid, siis võib liitumisjärgne eelarve tunduda olulise edasiminekuna, ehkki hoolitsema peab märksa suuremal alal elavate inimeste eest.

Paraku on 5000 elanikuga igapäevase pendelrände aladena määratletavaid toimeregioone vaid mõned üksikud (vt joonis 1b). Tegelikult kordas H TR 1950ndate 39 väikerajooni mudelit, seda aga kohati veelgi ebaloomulikemate koosluste moodustamisega: on see siis pikalt välja venitatud Pärnu, konkureerivate keskustega Põhja-Pärnumaa, Järva ja Rõuge või siis rõngasvallad linnade ümber.

Suur murekoht ongi omaette jäänud Rakvere, Viljandi, Võru ja mõne naabriga liitunud Haapsalu, Paide ja Pärnu linna areng, mille reaalne tagamaa on kaugelt suurem. Nendest linnadest tahetakse saada küll teenuseid, kuid ühiselt panustada mitte nii väga. Oht on dubleerimiseks. 1950ndatel ehitasid väikerajoonide liidrid uhkeid keskushooneid ja 1980ndatel majandid-ettevõtted juurviljahoidlate, tuletõrjevaheldite jm nime all spordihalle ja ujulaid väikelinnadesse-alevikesse, mitte ülal nimetatud linnadesse, kus on nende loomulik asukoht. Maakonnalinnade rollist räägime veel viimases osas.

Ja nüüd kõige olulisemast – globaalsest konkurentsivõimest tulevikus. Keegi peab kokku võtma piirkonna ettevõtjad ja muud osalised, (kaas)rahastama ettevõtluskeskusi, kavandama, planeerima, rajama taristut, transporti ja haridust suuremal territooriumil, kui enamik liitunud KOVe. Kui piirkond ei suuda või ei taha juhtida uute ettevõtete teket ja sisenemist, siis ei ole ka lootust, et sinna tulevad elama noored haritud inimesed.

Hääbuvas piirkonnas ei ole põhjust uuendada infrastruktuuri ja teenuseid: kumulatiivne kahanemine saab veelgi hoogu juurde, elukvaliteedi ja teenuste kvaliteedi lõhe keskuspiirkondadega suureneb lõpuks sedavõrd, et ka suvitajad lahkuvad. Et Soome ja Harjumaale jäävad ja kolivad pereisad ei saa osaleda Kaitseliidus, siis on mõju julgeolekule ütlema tagi selge. Kuniks regionaalse ettevõtluse arengule ei ole toimivat lahendust, siis kujunenud KOVi struktuuri ja seniste juhtide eestvedamisel on väga raske uskuda seletuskirjas lubatud positiivsete mõjude kaasnemist.

Edaspidi on ülimalt kriitiline, kas maailmast vaadates küla mõõtu väikelinnadest oma uusi pealinnu kujundama asunud liidrid suudavad näha piiriülese ettevõtluse ja innovatsiooni tugisüsteemi vajadust ja ühiselt korraldatavate teenuste eeliseid, et neid siis koos rahastada. Senise Eesti kohaliku halduse ajaloo ja ka Euroopa kogemuse¹⁵⁶ põhjal piisab neil pahatihti kohtadel kätte võidetud positsioonist ja hüvedest. Vaatamegi järgmisena valitud Euroopa maade halduse uuendamise kogemust.

3. „Eesti 2030+” ja maakondliku halduse tulevik

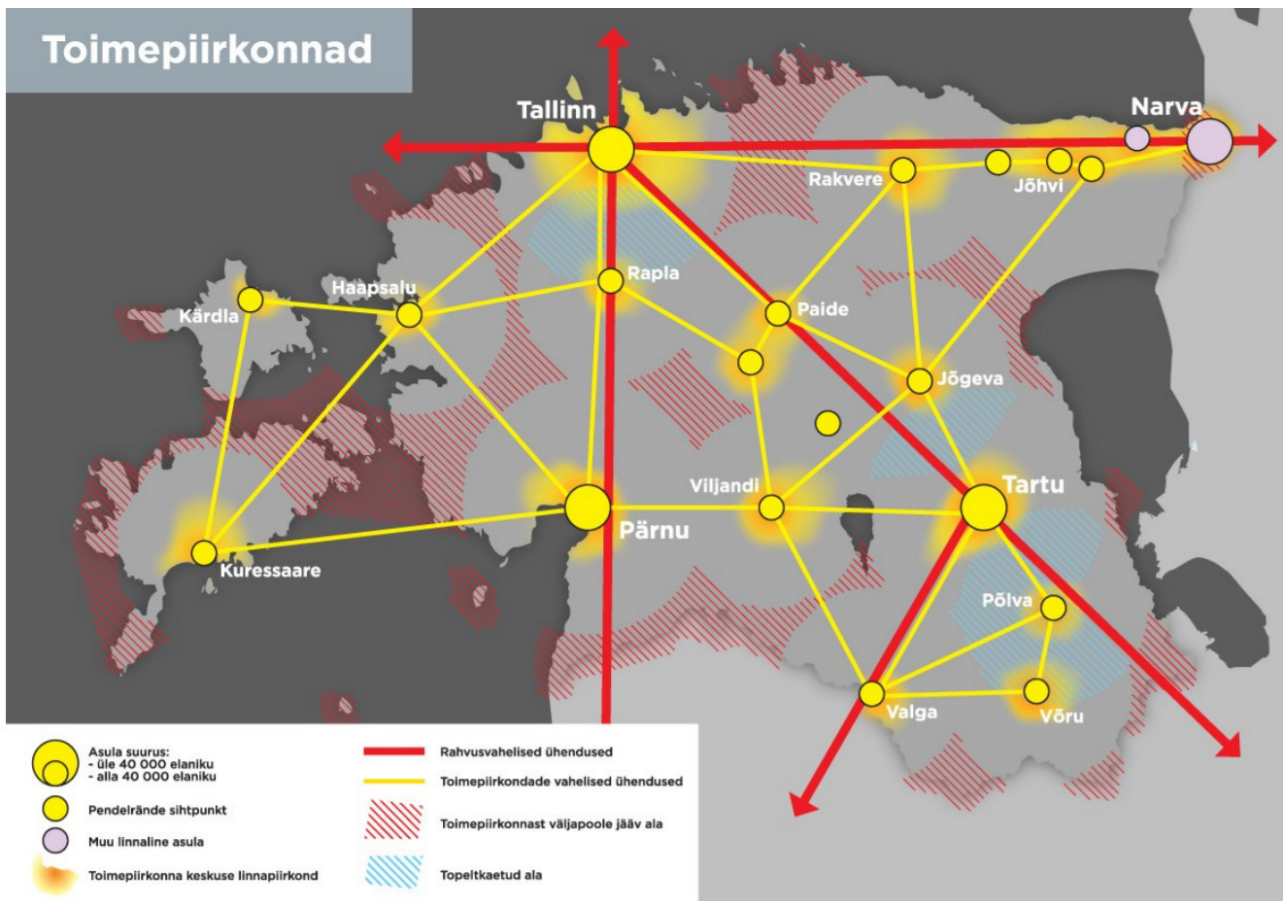
Eesti majandusarengu-, regionaal- ja ruumipoliitika peaks lähtuma üleriigilisest planeeringust „Eesti 2030+” (ÜRP), mis põhjendab ruumilise tasakaalu saavutamise väärtust ennekõike parema ressursikasutuse ja vajadusega hoida inimeste pendelrännet talutavates piirides.

„See tähendab, et tulevikus ei ole võimalik toimepiirkondi lõpmatuseni suurendada. Inimestele sobiv maksimaalne töölemineku aeg jääb 69% juhtudest alla 45 minuti.” (Eesti 2030+, 22)

ÜRP taotleb asustussüsteemi üleriigilist tasakaalustamist eeskätt maakonnakeskuste kui valdavalt funktsionaalsete linnaregioonide (joonis 6) võrgu kaudu:

„Väikelinnade ja maapiirkonna asustuse püsijäämist tuleb neis tingimustes soodustada nende parema sidustamise kaudu maakonnakeskuste jt suuremate linnadega toimepiirkondade sees.” (Eesti 2030+, 17)

156 F. Barca, An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, 2009; http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf.



Joonis 6.

Toimepiirkonnad Eestis aastal 2030. Toimepiirkonnad, mille keskused on praegustes maakonnalinnades, suurenevad tulevikus mõnevõrra. Seda mõjutavad kasvav liikuvus ja protsessid töökohtade, haridusasutuste ja teenuste ümberpaigutamisel. Allikas: Eesti 2030+ (originaalne joonise pealkiri).

Maavalitsuste kaotamise ja HTRi tulemusel jäid funktsionaalsed linnaregioonid (v.a Saaremaa) juhtimistasandita. Tühimiku täitmist eeldatakse KOV liitudel. Maavalitsustest ümberjagatav pisku ei motiveeri KOV ühistegevustele ega ka maakonnalinnu laiemale piirkonnale vajalikke teenuseid arendama. Kui “kukuvad ära” maakonnalinnad, siis kaotab üldjuhul atraktiivsuse ka laiem ala koos kohalike keskustega. HTRi tulemusel tekkinud haldusstruktuur on teinud kohati maakondlike liitude loomise mõttetuks. Näiteks Saaremaal, kus maakond ja vald sisult sama asi, Hiiumaal, kus sisuliselt loodigi kahetasandiline omavalitsussüsteem, või veel mitmes maakonnas, kus vaid kolm omavalitsust.

Kuidagi ja kuhugi peab paigutama ka riiklikud piirkondlikud struktuurid. Riik ei saa lasta kohalikel võimudel ju end ise kontrollida. Kõiki ametnikke ei tohiks aga koondada ka Tallinna. Riigiametnike kohalolu on oluline nii poliitika kujundamisel kui ka rakendamisel. Kui ikka tahta, et ühiselu reeglid vähegi arvestaks tegelikkusega, siis on vaja tunda kohalikke olusid ja huvigruppe: kohalikud probleemid tuleb sõnastada, viia seadusandjatele, uut korda tuleb inimestele selgitada ning anda tagasisidet. Praegu on seda üha vähem. On vertikaalsed ametkondlikud silotornid, kus riigi üks käsi ei tea, mida teine teeb. Näiteks on keskkonna- ja muinsuskaitsejäd mitmes kohas sarved kokku löönud, väänavad paragrahve ja kipuvad kohalike elanike elu võimatuks muutma. Keegi peab neid erimeelsusi tervikut arvestades klapitama.

On hea mõte laiail pillutatud kohahalduse kontorid riigimajadesse koondada. Eeldatavasti ühildatakse riigimajade loomine ametkondade väljakolimisega, millest vastased on juba meedias jõudnud maalida pildi kui vaat et riigivastases tegevusest. Omaette teema on ka igati korralikele maavalitsuste majadele kavandatavad miljoniremondid – kohalike omavalitsusliitude haldamisel kasutatakse seda raha ilmselt ratsionaalsemalt. Vastalisust oleks ka vähem, kui arvestatakse üleriigilist planeeringut ja hakatakse valitud kasvukeskusi paarikümneaastase plaani alusel arendama. Suurte muudatuste oludes saaks kujundada sellise keskuste võrgu, mis vastab reaalsele liikumisele (joonis 1).

Enamik Eesti maakondi on ajalooliste keskuslinnade, nagu Kuressaare ja Viljandi toimeredioonid. Saare ja Sakala muinasmaakonnad, Vene tsaaririigi Arensburgi ja Fellini kreisid ning nõukogude aja lõpu Kingissepa ja Viljandi rajoonid olid enam-vähem sama territooriumiga. Uued Jõgeva, Põlva ja Rapla rajoonid aga ei saanud ka 50 aastaga toimeredioonideks ja need linnad ei ole kogu oma haldusterritooriumi keskusteks. Märjamaa, Röpina ja kunagine Liivimaa kuningriigi pöölinn Pölsamaa on ikka oma asja ajanud ja pole tahtnud "raudteekülad" võimu tunnistada.

Teisalt ei ole Vana-Võromaa kuhugi kadunud ja aitaks kindlasti piirkonda ühisele meelele saada ja paremini müüa. Ehk võiks isegi Lääne-Saare piiskopkond olla see ajalooline Lihulasse löödud nael, mille ümber läänlaste-saarlaste ühistegevus köita? Valga kreisil on küll soliidne ajalugu, kuid koos lätlastega ühist maakonda vist ikka niipea ei tule ja 1921. aastal naabritelt laenatud tükid pole paraku ka 100 aastat hiljem Valgaga eriti kokku kasvanud: Tõrva mulke kisub Viljandi ja Otepööd pigem Tartu poole. Ka Jõgeva ja Mustvee rahvas on ikka Tartu vahet käinud.

Pölsamaal on samas ühine ajalugu Viljandiga, aga Tartu ja Paidega on ühendusi ja käimist enam. Järvamaa kisubki na pisikeseks. Maakondade vallasiseseid piire võiks omakorda sättida veel nii mõneski kohas (nagu seda Puka lagunemisel tehti). Küll tuleks aga uute maakondlike liitmiste-lahutamistega olla ettevaatlik. Kahe põlvkonnaga on uusmaakondade elanikel tekkinud arvestatav identiteet. Mingi ajaloolise seisuga kaardi üks ühele taastamine ei toimi, sest ruum kui elus organism on pidevas muutumises.

4. Kuidas kasvatada kohtade arendusvõimekust?

HTR loksutas siin-seal lahti seisva vee ja löi paremad eeldused pakkumaks efektiivsemalt seadusega ette nähtud teenuseid. 5000 elanikku on aga liiga vähe, et pidada gümnaasiumi või ujulat, rääkimata kutse(-kõrg)koolist või korraldamaks transporti ja ettevõtlust. Väikelinnad ja maakohad sõltuvad hierarhias aste kõrgemal oleva (maakonna)linna suutlikkusest luua töökohti ja osutada teenuseid. Alla 10 000 töötajaga üksus ei evi üldjuhul piisavat võimekust, et arendada ettevõtlust. Sestap seatigi Taanis ja Soomes haldusreformi alampiir 20 000 elaniku juurde. Eestis, Lätis ja Sloveenias arvestati aga 5000 elaniku joont tõmmates ennekõike haldusliku efektiivsusega.

Üks lahendus on moodustada uusmaakondlik tasand: kas riikliku planeerimisregiooni või eripädevusega kohalike omavalitsuste liiduna, on suuresti maitseasi. Vaja on tugevat, kindla eelarve ja võimekusega institutsiooni, kes suudab palgata häid inimesi, rääkida läbi investoritega ja hankida toetusrahastid. Praegune olukord, kus maakond on vaid kaardil ja selle nime all toimetavad mõned riigi kohahalduse üksuse ametnikud ning KOVi liidud kohati tegutsevad ja kohati mitte, ei ole jätkusuutlik lahendus.

21. sajandi maakonna piiritlemisel võiks olla määrav kesklinna tugevus, selle reaalse tagamaa suurus ja funktsionaalsus: kuhu inimesed-ettevõtted niikuinii tööle-kooli ja teenust saamas käivad (vt joonis 1). Piiride sättimisel on oluline tunnetuslik kuuluvus ja ajalugu.

Põhisisend uue struktuuri moodustamisel peaks tulema uutelt KOVide elanikelt (mitte ainult nende juhtidelt), kes peavad keskust aktsepteerima. Erinevalt omavalitsuste liitmisest, kus isikute huvid ja sõbrastused või ka poliitkalkulatsioonid mängisid põhirolli, tuleks maakondade ümberkujundamisel lähtuda enam funktsionaalsusest ja hallatava ala tulevikuvajadusi arvestavast suuruselt. Näiteks 50 000 elaniku alampiirist. Sealjuures on eriti oluline kasvatada kohapealset ettevõtluse arendamise võimekust, milleta uute töökohtade loomine on juhuslik. Piirkondliku arenduskoostöö annab teha kohustuslikuks, pannes märksa suurema strateegiliselt kavandatud investeeringuraha saamise sellest sõltuvaks.

Lõpetuseks. Asustus muutub väga aeglaselt. Nii nagu ka inimeste kuuluvus ja sotsiaalsed suhted. Ehkki inimesed liiguvad, ei ole koha vaimu võimalik tekitada üleöö. Selleks kulub mitu põlvkonda. Eestiski on selgelt näha ja ka statistiliselt tõestatav, et silmapaistva kultuuripärandi ja mõisatega külad, nunnu puitarhitektuuri ja kaugele üle põldude paistva kirikutorniga alevid ning rikka ajaloo linnad, mille kohal kõrgub vana kindlus, hoiavad inimesi. Nii nagu ka seal elavad inimesed hoiavad oma kohti ja on nende üle uhked. Kiiruga rajatud farmikülad ja kaevandusasulad on vaid mõnekümne aastaga maja haaval kokku kukkunud.

Lisatud kaardid keskustest ja nende tagamaadest olid üsna samasugused ka 80 aasta eest. Enamik vanu maakonnalinnu on praegu sealsamas, kus ka 500 aastat tagasi. Ju need saavad seal olema ka edaspidi. Nii et haldusterritoriaalse reformi vigade parandamist ei tasuks lükata ebamäärasesse tulevikku, vaid asuda sellega kohe tegelema koostatavate maakondlike strateegiate raames.

Kohaliku omavalitsuse liidud ning rahvusvahelise koostöö taastamine ja areng

Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Sirje Ludvig

I Rahvusvahelise koostöö taastamine

Koos kohaliku omavalitsuse ja üleriigiliste omavalitsusliitude süsteemi taastamise ja arenguga oli möödapääsmatu taastada ka valdkonna rahvusvahelised kontaktid. Eesti oli ju pea 50 aastat asunud raudse eesriide taga ja vaba demokraatliku maailma arengutest oli meil väga tagasihoidlik teave. 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 Eesti Linnade Liit osales kuni 1940. aasta suvesündmusteni ja kuhu meil oli järelikult õigusliku järjepidevuse alusel alust taas kuuluda. Väga tähtis oli kontaktide loomine Euroopa Nõukogu institutsioonidega. Eriline roll koostöö arendamisel oli Soome Linnade Liidu tegevjuhil Jussi-Pekka Alanenil, liidu peasekretäril Heikki Telakivil ja tehnilise keskuse juhil Pekka Granqvistil.

Juba 1990. aastal osales ELLi delegatsioon koosseisus Toomas Mendelson, Sulev Lääne ja Alar Streimann Soome Linnade Liidu esimehe, Helsingi ülemlinnapea Raimo Ilaskivi ja liidu tegevjuhi Jussi-Pekka Alaneni kutsel Helsingis toimunud IULA juhtide ja paljude liikmesriikide kohtumisel. Mitte kõik ei laabunud toona sujuvalt. Näiteks nõudis Nõukogude Liidu delegatsioon Eesti kui iseseisva delegatsiooni mittetunnustamist ja koos sellega ka meie sini-must-valge lipu foorumi 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 oli tegemist ÜRO kohaliku omavalitsuse valdkonna 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 teabe Eesti kohaliku omavalitsuse ja omavalitsusliitude taasloomisest õigusliku järjepidevuse alusel ja nende varasematest pikaajalistest suhetest IULAg. Lisaks Põhjamaade esindajatele toetasid Eesti delegatsiooni iseseisvat jätkamist nii Helsingi kohtumisel kui ka edaspidi USA Sõpruslinnade Assotsiatsiooni juhid ja mitmed Euroopa esindajad.

Samal kohtumisel jõuti kokkuleppele IULA presidendi Lars-Eric Ericssoniga tema Eesti visiidi asjus. Lisaks presidendi ametile oli L. E. Ericsson ka Rootsi Kommuunide Liidu esimees ja Uppsala kommuuni juht. Hr Ericsoni Eesti visiit toimus kõrgel riiklikul tasemel, mille raames ta kohtus nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste juhtidega. Visiidi käigus oli kõne all 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 Eesti Põllumajanduse Akadeemia eest maha võetud Lenini kuju. Rootslased arvasid esialgu, et ka see kuulus nende ametliku Eesti visiidi programmi.

Õiguslikult oli 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. Tähtis 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 14. detsembril 1990 Lätis, Ogre linnas 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. Mõttevahetuste tulemusena sündis kolmepoolne koostöö-protokoll ning edaspidi taastati eelneva traditsiooni eeskujul ühine komitee ja võeti ette mitmeid ühiseid aktsioone ka rahvusvahelisel tasandil.

Oluliseks kujunes koostöö Euroopa Nõukoguga (EN), kusjuures esialgsete kontaktide vahendajaks oli Soome Linnade Liit. Mitmesugust õiguslikku ja poliitilist materjali saadeti sealte Sulev Läänele juba 1990. aastal. Aktiivsemaks muutus kontakt aga peale Vilniuse 1991. aasta veretööd. Lõpptulemusena kutsuti 19. märtsiks 1991 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, ELLi referent Ülle Ehatamm. Samuti oli Eesti delegatsioonil mitmeid ametlikke ja mitteametlikke kohtumisi erinevate riikide ja ENi esindajatega. Kõige olulisemana võiks mainida kohtumist EN peasekretäri Catherine Lalumiere'ga. Visiit leidis olulist vastukaja ka Eestis, seda nii Ülemnõukogu ja Vabariigi Valitsuse juhtide hulgas kui ka Välisministeeriumis. Selle tulemusena saadeti pr Lalumiere'ile Ülemnõukogu esimehe Arnold Rüütli ja peaministri Edgar Savisaare pöördumised ning ELList sai CLRAE vaatlejaliige. Väga oluline visiidi tulemus oli ka see, et EN peasekretär Catherine Lalumiere tegi Eestisse vastuviisi. EN soovis praktiliselt toetada Balti riikide püüdlusi, kuid Nõukogude Liidu vastuseisu tõttu ja poliitilist situatsiooni arvestades kasutati selleks erinevaid võimalusi – üks tähtsamaid 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 ELLi ja Nõukogude Liidu Sõpruslinnade Assotsiatsiooni vahel alla kirjutatud protokoll (alla kirjutajad olid vastavalt peasekretärid Sulev Lääne ja Viktor Stoljarov), milles fikseeriti, et poolte suhete alus on võrdõiguslikud partnerlussuhted. Protokolliga fikseeriti ka põhimõte, et kui seni kuulus rahvusvahelistes suhetes Sõpruslinnade Assotsiatsioonile kogu Nõukogude Liidu kohalike omavalitsuste välissuhtes esindamise õigus, siis selle protokolliga kuulus Eesti linnade ja alevite esindamise õigus ELLile.

Balti koostöö aspektist kujunes olukord algselt keerukaks seetõttu, et Riia linna juhid ei soostunud kohe liituma vastava koostöövõrgustikuga, vaid jätkasid suhtlust läbi NLi Sõpruslinnade Assotsiatsiooni. Alles peale mõlema riigi omavalitsusliitude ja välisministeeriumide tugevat sekkumist olukord muutus.

Väärrib märkimist, et kui enne 1990. aastat olid ainult üksikute 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, näiteks Suurbritannia, Holland, Norra, USA jt.

1991. aasta augustis plaaniti Pärnus läbi viia esimene Soome ja Eesti sõpruslinnade ja sõprusvaldade kokkutulek. Sel 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*”. Vahetult kokkutuleku eel toimusid Moskvas teada-tuntud sündmused, mistõttu osavõtt kujunes tagasihoidlikuks, kuid üritust ära ei jätud. Arusaadavalt ei saanud Eesti esindajad tagada Soome külaliste turvalisust olukorras, kus NLi riigipöörjad, sh armee, püüdsid võimu taas oma kätte saada.

Meie rahvusvaheliste sidemete arendamise seisukohalt oli suur tähtsus sellel, 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, selle Euroopa sektsiooni (CEMR) ja CLRAE juhid ning liikmesriikide kõrgetasemelised delegatsioonid. Arnold Rüütel, Sulev Lääne ja Sulev Mäeltsemees esinesid konverentsil ettekannetega. Seejärel võttis Arnold Rüütel Kadriorus vastu maailma omavalitsuste organisatsioonide ning Põhjamaade ja Eesti omavalitsuste liitude juhid.

Ridamisi toimus väga erinevaid seminare, konverentse ja viidi läbi 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, mis osalesid ühtlasi nii mitmeski aspektis Eesti sise- ja välisarengutes laie-

maltki. 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 äratoomisega, et näiteks Eesti kohalikud omavalitsused toimivad juba väga demokraatlikult.^{1*}

Saadud kogemus andis võimaluse edasi arendada nii Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi kui ka liitude tegevust, olles samas toeks ka mitmete teiste endise NLi ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikide vastavatele institutsioonidele. Alles hiljem selgus, et Eestis 10. novembril 1989. aastal vastu võetud omavalitsuste aluste seadus oli esimene demokraatlik omavalitsusseadus kogu nn Idablokis, st Kesk- ja Ida-Euroopas.

II Väliskogemus ja uued teadmised kui arengu oluline alus

Ühelt poolt aitas Eesti omavalitsust ja liite taastada meie kogemustepagas, mida olime loonud kuni 1940. aastani. Samas aga olid möödunud aastatega valdkonnas toimunud tohutud muudatused. Ilma nendega tutvumata oleks meie siseriiklik ja rahvusvaheline suhtlus ning areng jäänud seisma. Seega oli möödapääsmatu leida võimalikult kiiresti väliskontakte, mis aitaksid efektiivselt omandada uusi teadmisi, oskusi ja kogemusi.

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 riigi toimimise, avaliku halduse ja kohaliku omavalitsuse arendamise sisulistest küsimustes, kuid mis seal salata, ka materiaalses mõttes. Väga oluline oli lisaks asjakohase õigusliku, haldusliku, korraldusliku, finantsilise jms teabe saamisele näha, kuidas omavalitsused ja nende liidud praktiliselt toimivad. Õppereisid Soome omavalitsusliitidesse, omavalitsustesse, valdkonna õppekeskustesse ja edaspidi ka ülikoolidesse (eelkõige Tampere Ülikooli) muutusid Eesti omavalitsusvaldkonna poliitikutele, ametnikele ja teadlastele „kullasooneks”, mis võimaldas omandada nii teoreetilisi teadmisi kui ka praktilisi oskusi valdkonna korraldamiseks ja arendamiseks. Koos Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja selle realiseerimise olulisusega saime teadmisi ka valdkonna õigusruumi kohta. Väga tähtis oli Soome vallaseaduse (Kuntalaki) kiire tõlkimine eesti keelde. Just Soome omavalitsusseaduse tundmaõppimine andis veendumuse, et ei ole mõistlik hakata jagama omavalitsusi õigusliku regulatsiooni alusel valdadeks, aleviteks, linnadeks ja maakondadeks, nagu oli kavas kuni 1940. aasta kogemuse alusel kohaliku omavalitsuse aluste seaduse kirjutamise ajal. Nii Soome kui ka teiste Põhjamaade kogemus näitas, et mõistlik oleks nn universaalse omavalitsusseaduse koostamine, et siis vajadusel teiste nn liigiseadustega selles osas vajalikke erandeid teha. Eelnev oli ka suures osas aluseks, millele Põhiseaduse Assamblee tugines uue põhiseaduse eelnõu koostamisel. Erandid ongi praegu näiteks väikesaarte seadus, eraldi koostati Paldiski linna kohaliku omavalitsuse seadus, pikka aega on räägitud nn pealinna seadusest jms.

Valdkonna õppe-, teadus-, arendus- ja koolitustegevus arenesid väga kiiresti. Lisaks soomlastele olid selles osas väga aktiivsed Rootsi ja Taani omavalitsusliidud, nende koolituskeskused ja teised valdkonna institutsioonid. Oluline oli seejuures siseriiklik koostöö, milles osalesid riigi ja omavalitsusliitude esindajad, aga ka teadlased ning paljude omavalitsuste poliitikud ja ametnikud. Väga hea näide oli ühine projekt Taani riigi, Taani Omavalitsusliidu ja ülikoolide ning Eesti poolt Valitsuse Haldusreformi Komitee, ELLi, EMOLi, EVALi ja teadlaste vahel. Seminarid toimusid nii Eestis kui ka Taanis ning kõik osapooled olid sellesse kaasatud. Taani pool finantseeris kogu tegevust, sh Taani omavalitsuste tegevust kajastava kogumiku tõlkimist ja kirjastamist. 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 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”.² Lisaks loengutele toimusid praktilised seminarid, tutvumine omavalitsusliidu ja erinevate kohaliku omavalitsuse tasandite tegevusega (pealinnaregioon, kommuunid, maakonnad, saar-omavalitsused jne).

Eesti olustikus oli väga oluline mitte koopeerida teiste riikide kohaliku omavalitsuse süsteemi, vaid saada uusi teadmisi demokraatlike riikide omavalitsussüsteemide olemusest ja toimimisest ning arvestades meie olusid, need ellu rakendada. Üks keskne teema oli näiteks vastava õigusliku baasi edasiarendamine,

* Käesoleva peatüki viidete selgitused on lk 291.

sh uue põhiseaduse kohaliku omavalitsuse osa sätestamine ja selle edasine realiseerimine, k.a kohaliku omavalitsuse korraldust ja toimimist puudutavas osas (edasi ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse projekti väljatöötamine ja teiste valdkonna õigusaktide ettevalmistamine). Jättkuvalt vajasid lahendamist riigi ja kohaliku omavalitsuse finantssuhted, 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 tasandil, eeltoodud seminaridel ja ka kogumikus käsitleti. Seega oli nn Taani seminar üks oluline teadmiste ja kogemuste saamise koht riigi, 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. Arvestades Taanis toimunud viimast haldusreformi, oleks vast asjakohane ka Eestis selle kogemuse tunduvalt laiemalt kättesaadavaks tegemine.

Teisalt vajas Eestis suurt tähelepanu territoriaalplaneerimine, millele pöörati tähelepanu nii seminaril kui ka eeltoodud kogumikus. Näiteks märkis Anders Westenholz (Kohalike Omavalitsuste Rahvuslik Assotsiatsioon) ühes oma 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 ja valdkonnas on probleeme veel tänaseni.

Häid näiteid Põhjamaade kogemuse kasutamisest on mitmeid. Üks selline oli regulaarselt välja antud soomlaste omavalitsuse käsiraamat: „*Kuinka kunta toimii*” („Kuidas omavalitsus toimib”). Selle käsiraamatu abil said paljud Eesti omavalitsuste poliitikud ja praktikud, aga ka nn tavainimesed põhjaliku ülevaate Soome süsteemi olemusest ning seda kasutati ka paljudel seminaridel jm 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*” („Eesti kohaliku omavalitsuse areng 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 ning ülikoolide ja kõrgkoolide koostöö loomine ja arendamine. Heaks näiteks kujunes koostöö Tampere Ülikooli ja esialgselt Eesti Riigikaitse (hiljem Sisekaitse) Akadeemiaga, millega edaspidi liitusid 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 Tampere Ülikooliga, kui sellesse lülitus ülikooli kantsler Kauko Sipponen ning riigi poolelt Siseministeeriumi omavalitsusosakonna peadirektor Juhani Nummela. Ühiselt asuti analüüsima Eesti ja Soome omavalitsuste olukorda ja võimalikke arenguid, korraldati foorumeid jne. Soome pool aitas algselt lisaks sisulisele küljele ka rahaliselt. Näiteks korraldati 1994. aastal ühiselt rahvusvaheline konverents Tampere Ülikoolis teemal „*Uusi kuntalaki ja kuntalainen*” („Uus omavalitsusseadus ja omavalitsuse elanik”).³ Teema oli aktuaalne nii Soomes kui ka Eestis – oli ju näiteks Eestis alles 1993. aasta juunis vastu võetud uus omavalitsusseadus – Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus⁴ ning demokraatia areng koos rahvusvahelises koostöös üha laiemas osalemisega oli üks olulisemaid küsimusi. Koostöös osalesid aktiivselt Eduard Raska, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Eerik-Juhan Truuväli, Kurmet Mürsepp, Väino Kull, Väino Sassi, Sirje Ludvig, Aivar Ojaveri, Jaan Öunapuu, Märt Moll, Tiit Kirss, Enn Markvart, Jüri Liviatal, 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 Rynänen, Erkki Mennola, Aulis Pöyhönen, Reijo Sulkava, Arto Haveri, omavalitsusliitude poolelt Jussi-Pekka Alanen, Heikki Telakivi, Markku Lehtonen ja paljud teised.

Ühiselt arutati ka 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, sealhulgas otsevalitava maakonnavolikogu näol.⁵

Omavalitsuse õppe-, teadus- ja arendustegevuse olulised partnerid olid ka Hollandi, Saksamaa, Poola, Ungari, USA ja mitmete teiste riikide valdkonna institutsioonid. Väga aktiivne oli näiteks Ameerika

Avaliku Halduse Akadeemia NAPA, mis korraldas samuti mitmeid seminare ja tutvumisreise Eestis ja 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”⁶, mis leidis laialdast kasutamist nii õppetöös kui ka omavalitsuste praktilise tegevuse analüüsimisel.

Kohaliku omavalitsuse ja nende liitude rahvusvaheline koostöö on olnud väga mitmetahuline. Võimuvertikaali tasanditeks on antud juhul Euroopa Liidu tasand, keskvalitsuse tasand ja munitsipaaltasand. Riigivõim on Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimisega andnud kohalikele omavalitsustele vastavad õigused (sh liite moodustada). Samas harta artikkel 10 kaudu ei ole Euroopa Nõukogu eraldi võimuvertikaali tasand. Võimuvertikaali tasandiks võib pidada Euroopa Liitu, sest Euroopa Liit mõjutab piirkondlike ja kohalike funktsioonide täitmist vahetult, sealhulgas ELi struktuurfondide kaudu. Kuna projektide rahastamine struktuurfondidest nõuab omavalitsuste asjatundlikkust ja rahalist suutlikkust, mida paljudel väikestel omavalitsustel ei ole, on see näiteks Eestis⁷ ja Saksamaal⁸ ajendanud omavalitsusi ressursside jagamiseks koostööd tegema. Eelnevat soodustab ka siseriiklik õigus, sh kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS) sätestatu. Siiski on CRLAE ja harta mõju Eesti omavalitsustele ja nende liitudele ning loomulikult ka vastavale koostööle suur.

Omavalitsuste ja nende liitude rahvusvahelise koostöö õiguslik alus on lisaks harta sätetele kehtestatud KOKSi §s 13 „**Omavalitsusüksuste rahvusvaheline koostöö**”:

„(1) *Volikogul, valitsusel ja ametiasutustel on õigus oma pädevuse piires teha koostööd kõigi teiste omavalitsusüksustega väljaspool Eestit ning sõlmida nendega lepinguid. Ametiasutused informeerivad sellisest koostööst volikogu.*

(2) *Omavalitsusüksusel on õigus astuda rahvusvaheliste organisatsioonide liikmeks või teha nendega koostööd.*

(3) *Suhetes rahvusvaheliste organisatsioonidega esindab omavalitsusüksust tema volikogu või viimase poolt määratud esindaja.*

(4) *Sõlmitavad lepingud kuuluvad eelnevalt läbivaatamisele ja heakskiitmisele volikogus, kui nende täitmiseks kaasnevad kulutused omavalitsusüksuse eelarvest või võetakse muid varalisi kohustusi.”⁹*

Omavalitsuste õigusliku regulatsiooni arengu ja vastava valdkonna analüüsi aspektist oli üks olulisemaid sündmusi 2006. aastal TTÜs toimunud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta 20. aastapäevale pühendatud konverents.¹⁰ Konverents oli märkimisväärne nii oma sisu kui ka esinejate poolest. Lisaks valdkonna poliitikutele ja teadlastele esinesid ettekannetega põhiseaduslike institutsioonide esindajad. Taolist esinduslikku hartale pühendatud foorumit ei olnud varem Eestis toimunud. Kahjuks ei ole tulnud vastavale arutelule väärilist järke.

Konverentsil võtsid sõna Vabariigi President Arnold Rüütel, regionaalminister Jaan Õunapuu, Sise-ministeeriumi nõunik ja TTÜ haldusjuhtimise doktorant Sulev Lääne, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna dekaan professor Kalle Merusk, TTÜ humanitaarteaduskonna dekaan professor Sulev Mäeltsemees, TÜ õigusteaduskonna dotsent Vallo Olle, TÜ õigusinstituudi professor ja MTÜ Polis president Eerik-Juhan Truuväli, Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Urmas Reinsalu, Riigikohtu halduskollegiumi esimees Tõnu Anton, õiguskantsler Allar Jõks, Riigikontrolli peakontrolör Krista Aas, Vabariigi Presidendi esindaja kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu ümarlaua juures EBSi professor Arno Almann, Eesti Linnade Liidu tegevdirektor Jüri Võigemast, Harjumaa Omavalitsuste Liidu büroo direktor ja Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste esindaja Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongressil 1998–2002 Toomas Välimäe ning Tallinna linnasekretär Toomas Sepp. Konverentsil räägiti võimaldas kuulda ja näha Eesti erinevate avaliku võimu esindajate seisukohti harta osas. Samuti andis see olulise panuse vastava teema paremaks mõistmiseks ning tänu sellele said harta ja selle põhimõtted Eesti omavalitsustes ja laiemaltki tunduvalt suurema kõlapinna. Siiski ei ole Eestis õnnestunud välja anda harta terviklikku käsitlust sisaldavat publikatsiooni, ent sellega on jällegi hakkama saanud soomlased.¹¹

Suured lootused olid seotud kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse eelnõuga. Riigikogu võttis selle seaduse vastu 6. novembril 2002. Algselt oli lootus, et seadusega kehtestatakse sarnane kohaliku omavalitsuse süsteem, nagu Soomes eksisteeris maakondlike liitude näol. Nii see siiski ei läinud. Uus õiguslik baas võimaldas vaid kahte üleriigilist omavalitsusliitu ja tulemuseks oli Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse kui üleriigilise omavalitsusliidu tegevuse ümberkujundamine mittetulundusühingute seadusele vastavaks. ELL ja EMOL jätkasid üleriigiliste liitudena tegevust, samuti 15 maakondlikku omavalitsusliitu.

Märkimisväärne on olnud nii ELLi kui ka EMOLi panus valdkonna materjalide kirjastamisse ja elektroonilisel teel kättesaadavaks tegemisse. Tähtis roll, eriti trükimaterjalide avaldamisel, oli 90ndatel jällegi

Soome omavalitsusliitudel, alates 1993. aastast Soome Kuntaliitto'l. Eraldi tuleb selles osas märkida liidu trükikoja juhataja Pekka Granqvisti, kes lisaks trükitehnilisele toele osutas Eesti omavalitsustele ja nende liitudele hindamatut materiaal-tehnilist abi. Ka ülikoolid on palju panustanud omavalitsuse valdkonna arendustegevusse, asjakohaste uurimistöde ja õppematerjalide koostamisse ning väljaandmisse. Väga oluline on olnud maakondade, valdade, linnade ja alevite tegevust ja ajalugu analüüsivate ning arengut tutvustavate materjalide koostamine ja kirjastamine. Eeskujuks on siin olnud jällegi Põhjamaad. Mõistetavalt on 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 ärata. Näiteks on MTÜ Tormalaste Kodukandiühendus juba aastaid välja andnud kogumikku „Torma Album”. Tormalaste kodupaiga ajaloolis-isamaalise almanahhi kirjastamise traditsioon sai alguse sõjaeelse iseseisvusaja lõpul. 1939. a ilmus Võidupühaks almanahh nimega „Torma album I”. Kahe aasta pärast – Võidupühaks 1941 – taheti avaldada albumi teine number. See oluks pühendatud C. R. Jakobsoni 100. sünniaastapäevale. Tänapäeval sisaldab album nii valda tutvustavaid materjale kui ka uuringuid, ajaloolisi artikleid, ülevaateid kultuurisündmustest ja tuntud isikute tegevusest, konverentside ettekandeid jne. Antakse välja temaatilisi numbreid – näiteks 2012 oli see pühendatud haridusele.¹² Nii on põhjalikult käsitletud vallaga seotud tuntud isikute – C. R. Jakobsoni, professor Paul Ariste, dirigent Alfred Õunapuu jt tegevust. Taolisi materjale saavad kasutada mitte üksnes Torma valla elanikud, vaid sellest on abi ka õppetöös, koduloo uuringute koostamisel jne. Teema on palju laiem, kui vaid ühe valla arengulugu ja selle tutvustamine. Album on saanud tuntuks paljudes Eesti paikades. Albumis küsitakse: „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 lehekülge aegade raamatus. Tormalane tahab olla Vabadussõja võitnud rahva väärikas esindaja. Kodupaiga almanahhi „Torma album” lugedes saab oma vaimuvara rikastada igaüks, kes küsimustele vastuseid otsib.”¹³

Ka haldusreformi ettevalmistamisel küsisid paljud, mis saab valla, linna või maakonna identiteedist ja ajaloost, kui tekivad suured omavalitsused ja ka regionaalne struktuur uueneb. Ega täna ei tea vist vastust keegi, aga kultuurrahvana peaksime meie senisele omavalitsuste ajaloole ja arengule tunduvalt suuremat tähelepanu pöörama ning seda eriti nüüd, kui paljud vallad ja linnad on saanud ise ajalooks.

Eesti Vabariik on kuni aastani 1940 selles osas meile väga hea eeskuju, kuna siis peeti omavalitsuste tegevuse kajastamist, selle talletamist ja valdkonna ajalugu tervikuna väga oluliseks. Kindlasti oleks vajalik kiiresti koguda ja talletada nii materiaalselt kui ka vaimset pärandit selliselt, nagu seda on teinud Soome, Rootsi, Saksamaa ning mitmete teiste riikide omavalitsused ja riik. Enne haldusterritoriaalse reformi läbi viimist kohtusid MTÜ Polis, üleriigiliste omavalitsusliitude ja ülikoolide esindajad mitmete asjaomaste institutsioonide esindajatega, kuid senini ei ole terviklikku lahendit veel leitud.

Uute, haldusreformi tulemusena tekkinud omavalitsuste juhid peaksid püüdma teha kõik, et oma ajalugu väärikselt alles hoida. Selles mõttes on näiteks kõik senised trükised suurepäraseks allikateks 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 valdkonna uuringutega ning suhtleks ülikoolide, 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. Edasi saaks hakata tegelema valdkonna süstemaatilise analüüsiga, 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 Raagmaa, Viktor Trasberg, Aadu Must, Olev Raju, Elvi Ulst, Janno Reiljan ja Kadri Ukrainski; Tallinna Ülikoolist Georg Sootla, Sulev Lääne, Kersten Kattai, Erik Terk, Leif Kalev, Katri-Liis Reimann ja Anneli Kommer; Tallinna Tehnikaülikoolist Sulev Mäeltsemees, Mikk Lõhmus, Rainer Kattel, Tiina Randma-Liiv, Külli Sarapuu ja Ringa Raudla; Sisekaitse Akadeemiast Uno Silberg jt. Olulise panuse on andnud samuti Raivo Vare, Külli Taro, Rivo Noorkõiv, Ulf Johansson, Anne Randmer, Terje Schmidt, Arno Almann, Urmas Arumäe ja paljud teised.

Nimetatud teadlaste ja praktikute koostöös on läbi viidud mitmeid väga olulisi uuringuid, kirjutatud artikleid, korraldatud foorumeid Eestis ja 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 oodatud esinejad valdkonna rahvusvahelistel foorumitel, näiteks NISPAcee-s (*Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*) ja EGPA-s (*European Group for Public Administration*) ja mujal. Eesti teadlaste artikleid on avaldatud eriala tunnustatud ajakirjades nii Eestis kui ka välismaal, mis ühelt poolt annab tunnistust meie arengutest ja analüüsivõimest, samas aga võrdleb meie olustikku teiste demokraatlike riikide arengutega. Avaldatud on mitmeid materjale, mis kajastavad riigi ja kohaliku omavalitsuse arenguid, sealhulgas rahvusvahelist koostööd. Üks põhjalikumaid raamatuid on näiteks ülikoolide koostöös ilmunud kogumik „Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011”.¹⁴

III Koostöö naabritega muutub jälle tähtsaks

Kui Eesti saamine Euroopa Liidu liikmeks 2004. aastal vähendas kahepoolset koostööd, siis viimastel aastatel on rahvusvaheline koostöö, eriti lähinaabritega taas hoogustunud. Lisaks Eesti probleematikale on üha enam tähelepanu hakatud pöörama näiteks Soome, Rootsi ja Läti omavalitsuste arengule. Näiteks valmis Helsingi ja Tallinna linna ning Tallinna Tehnikaülikooli ja Helsingi Ülikooli ning partnerite koostöös väga põhjalik analüüs Helsingi ja Tallinna ühistegevusest.¹⁵ Suur projekt koostati Harjumaa Omavalitsuste Liidu koordineerimisel teemal „Pealinnaregiooni koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine”.¹⁶ Projekti raames analüüsiti Kopenhageni, Oslo ja Helsingi pealinnaregioonide ja Eesti omavalitsuste koostöökogemusi.

Hea näide meie teadlaste rahvusvahelisest koostööst oli ka 2011. aastal Läti Vabariigis 1998.–2009. aastatel läbi viidud haldusterritoriaalse reformi ja selle esmatulemuste analüüs.¹⁷

Eesti Siseministeriumi huvi uuringu vastu andis võimaluse läbi viia põhjalik Läti kohalike omavalitsuste ühinemise analüüs, kuna teisi analoogseid ühinemisejärgseid uurimusi pole ei Eestis ega ka Lätis tehtud. Lätis kinnitatud haldusterritoriaalse reformi projekti tugevus seisnes selles, et projekti kaasati omavalitsuste esindajaid ja algselt arvestati kohalike elanike arvamusega. Selle puuduseks olid aga mitmed loodavad omavalitsused, mis olid vähese majandusliku potentsiaaliga, puuduliku infrastruktuuriga või ilma keskuseta ja võimetud täitma rajooni ülesandeid. Kuna ca 70 omavalitsust ei olnud ka pakutud lahendusega rahul, siis 11. detsembril 2007 muutis valitsus kaarti. Muudatused arvestasid 20 omavalitsuse esitatud ettepanekuid (ühinenud omavalitsuste arvu vähendati 7 võrra), kuid peale muudatuste tegemist oli jätkuvalt 8% omavalitsustest (ca 45) rahulolematud ja 32 neist pöördusid Konstitutsioonikohtusse. Viimase kinnitatud kava kohaselt pidi riiki jääma 9 vabariiklikku linna ja 103 ühinenud omavalitsust, kokku 112 omavalitsust. 1. jaanuaril 2008 võttis Läti valitsus vastu ühinenud omavalitsuste korraldust reguleerivad õigusaktid. Ning lõpuks 18. detsembril 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.

Samal ajal reorganiseeriti rajoonivalitsused, andes nende vara ja ülesanded üle ühinenud omavalitustele. Ka Lätis läbi viidud haldusterritoriaalse reformi üks keerukamaid teemasid oli ja on senini ääremaastumise küsimus. Teema oli Lätis tähelepanu keskmes ja võiks öelda, et osaliselt varjutas see teised detsentraliseerimise/dekontsentreerimise teemad (nt delegeerimine, koordineerimine). Ilmselt oli see üks valdkond, millega konkreetsete ühinemisläbirääkimiste raames püüti vähendada väiksemate valdade vastuseisu ühinemistele.

Läti analüüs näitab, et haldusterritoriaalne reform üksi ei taga omavalitsussüsteemi sisulist arengut. Vajalik on ette näha terviklik reformikava, mis arusaadavalt võib olla jagatud ajaliselt erinevateks etappideks. Samas näitab analüüsi väljavõte ka seda, kuivõrd oluline on elanike seisukohtade/arvamuste väljaselgitamine ja nendega arvestamine. Seega on möödapääsmatu ka Eestis vastavate uuringute läbiviimine ja nende tulemuste arvestamine edasiste reformisammude kavandamisel. Põhimõtteliselt on ka Läti esindajad huvitatud ühiste jätku-uuringute tegemisest. Idee Eesti-Läti haldusreformide võrdlevast analüüsist on taas päevakorral ning see võiks olla aluseks suuremate ühisprojektide koostamisele näiteks Põhjamaadega.

Eesti ja Soome koostöö, sealhulgas sõprusomavalitsuste vahel, on üldiselt olnud aktiivne. Samas on viimastel aastatel koostöö osaliselt nõrgenenud, mis on olnud tingitud ka haldusreformidest. Hea algatuse tegi Soome Suursaadik Tallinnas, kutsudes 2018. aasta jaanuaris kokku Soome ja Eesti omavalitsuste koostöö esindajad. Koos Soome suursaadiku Kirsti Narineni, suursaadikonna pressinõuniku Hannele

Valkeniemi, Soome Omavalitsusliidu (Kuntaliitto) rahvusvaheliste suhete juhi Heikki Telakivi, ELLi tegevdiriectori Jüri Võigemasti, EMOLi tegevdiriectori Ott Kasuri, MTÜ Polis asepresidendi Sulev Lääne, ELLi asedirectori välissuhete alal Toivo Riimaa, professor Sulev Mäeltsemehe ja mõlema riigi mitmete omavalitsuste esindajatega arutati varasemat koostööd ja selle praegust olukorda. Koos seati ka sihte tulevikku. Suursaadik Kirsti Narinen kirjutab käesolevas kogumikus muuhulgas, et „...sõpruslinnade ja valdade võrgustik sündis peamiselt pärast Eesti taasiseseisvumist. Tolle aja vajadused olid erinevad. Oli vajadus abi ja toetuse järele kohalike omavalitsuste ülesehitamisel. Soomlastel oli tahet ja oskusi aidata ja toetada.”

Ülesehitustööde tempoka etapi järel tuli suhetesse vaikus. Eesti ja Soome pöörasid oma pilgud Euroopa suunas. Tollal arvasime – ja nii arvasid Euroopas teisedki, et kahepoolsed suhted on osa Euroopa Liidu raamistikust. Nüüd märkame, et kahepoolseid suhteid ei saa millegagi asendada. Nüüd tuleb piirkondliku tasandi sõprustegevus viia ellu uuel viisil. Soome ja Eesti vahelistes suhetes on jõutud igal tasandil uude faasi. Me oleme partnerid, kes õpivad üksteiselt ja abistavad oma kompetentsiga. Igal omavalitsusel, „millel on tõsised ambitsioonid oma tuleviku suhtes, peab olema ka rahvusvaheline strateegia. Võrgustikku võiks kaasata ka teiste riikide sõpruslinnu ja -valdu. Selle asemel, et rääkida koostööst, tuleks keskenduda koostegemisele.”¹⁸

Kahe- ja mitmepoolne koostöö hakkab kiiresti muutumas maailmas saama taas väga oluliseks, seda eriti meie Läänemere naabritega, sealhulgas Põhjamaade ja teiste Balti riikidega.

Uue üleriigilise liidu, Eesti Linnade ja Valdade Liidu loomine 27. veebruaril 2018 annab suurema võimaluse omavalitsuste koostöök. Liidu ülesanne on esindada ja kaitsta oma liikmete ühishuve ning aidata kaasa kohaliku omavalitsuse üldisele arengule. Eesti senine rikas rahvusvahelise koostöö kogemus ja valdkonna koostöövõrgustiku toimimise praktika loob eelduse, et Eesti omavalitsused, nende liidud ja ülikoolid koos riigi esindajatega jätkavad seniseid rahvusvahelisi suhteid, luues uutest väljakutsetest tulevalt selleks vajalikke uusi vorme ja andes suhetele ka jätkusuutliku sisu.

- 1 Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Sirje Ludvig. Koostööst omavalitsuse valdkonnas, üleriigiliste omavalitsusliitude tegevuse taastamisest ning ühistegevuse arengust. Kogumik Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng, 1989–2017. Koostajad: Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. Tallinn 2017
- 2 Ülevaade Taani kohaliku omavalitsusest. Taani-Eesti ühisseminar 08.–10. jaanuar 1992. Tallinn, 1992.
- 3 Uusi kuntalaki ja kuntalainen. Tampereen Yliopisto. 1994
- 4 Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006?leiaKehtiv>
- 5 Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät lakiesitykset ja -luonnokset; <https://alueuudistus.fi/lakiesitykset>
- 6 Wolfgang Gisevius. Kogumik Kohaliku omavalitsuse poliitika Saksamaa Liitvabariigis, ESDP Kirjastus. Tallinn, 1993.
- 7 Sootla, G. Kattai, K. (2012) Estonia: Challenges and Lessons of the Development of Local Autonomy. In: J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström (Eds.) (2012). Local and regional democracy in Europe (576–595). United Kingdom: Oxford University Press).
- 8 Benz, A. & Zimmer, C. (2012) Germany: Varieties of Democracy in a Federal System. In: J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström (Eds.) (2012). Local and regional democracy in Europe (146–172). United Kingdom: Oxford University Press;
- 9 Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006?leiaKehtiv>
- 10 20 aastat Euroopa Kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile. Tallinna Tehnikaülikooli Humanitaarteaduskond, Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalitus. Koostaja Sulev Mäeltsemees. Tallinn 2006.
- 11 Aimo Ryyänen, Heikki Telakivi. Euroopalainen mallikunta. Helsinki 2006
- 12 http://www.vooremaa.ee/haridusele/puhendatud_kuues_torma_album
- 13 http://www.virumaa.ee/2002/10/ve-torma_albumid
- 14 Kogumik Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011 Koostanud Raivo Vetik, Tallinn 2012
- 15 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.
- 16 Pealinnaregiooni koostöö- ja haldusvõimekuse tõstmine. Harjumaa Omavalitsuste Liit. <http://www.hol.ee/pealinnaregioon/>
- 17 Läti Vabariigis 1998.–2009. aastal läbi viidud haldusterritoriaalse 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-anal3bcc3bcs.pdf>
- 18 Kirsti Narinen. Tervitus. Kogumik „Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik.” Koostajad Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. Tallinn 2018.
- 19 *Moodustati uus üleriigiline omavalitsuste liit – Eesti Linnade ja Valdade Liit.* <http://www.ell.ee/5947-2/>

Eesti kohalik demokraatia ja Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress

Toomas Välimäe
1993–2003

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.

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 kuulusid Eesti Linnade Liidu (edaspidi: ELL) juhatuse esimees Toomas Mendelson ja referent Ülle Ehatamm, kusjuures T. Mendelson esines Konverentsi plenaaristungil ka eestikeelse kõnega.

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.

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.

Säilinud dokumentide kohaselt on alates 1994. a kohtade jaotus Eesti delegatsiooni siseselt võrdne – igal üleriigilisel liidul (ELL, Eesti Maaomavalitsust Liite e EMOL ja EOÜ) on üks põhiliikme ja 1 asendusliikme koht (vt tabel lk 296–298).

Kahjuks ei ole omavalitsusliitude arhiivides eriliselt kajastatud CLRAE-s ja tema organites toimunut. Oma põhjus on 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 õlul.

CLRAE struktuur, esindusnormid

Olulised muutused nii CLRAE struktuuris kui ka tema organite töös toimusid seoses CLRAE uue põhikirja kinnitamisega Ministrite Nõukogu poolt 15. märtsil 2000. a. 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 kodal, 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 mitte omav isik, kelle suhtes saab teda ametisse valinud esinduskogu rakendada seaduses sätestatud tagasikutsumist (st avaldada umbusaldust).

CLRAE sisemine töökord ehk kodukord võeti vastu 7. plenaaristungil 23.05.2000. Samal päeval võeti kodade plenaaristungeil vastu ka kodade kodukorrad.

Kojad töötavad nii kodade täisistungite kui ka põhikirjaliste komisjonide kaudu, kusjuures kongressi komisjonid koosnevad kahest poolest – kohalike omavalitsuste koja ja regionaalsete omavalitsuste koja poolest. Kumbagi 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.

Tähtsuselt 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. Alatisse 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. 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 lk 297).

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 vabanenud 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.

CLRAE põhiülesanneteks vastavalt põhikirja Artiklile 2 on (vabas tõlkes):

- 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 poliitikale 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 ENiga 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.

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 ka hiinla-

sed on Hartas näinud põhjendamatuid ettekirjutuste tegemisi ja käsitletud 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. Paraku sisaldas siduva konventsioonina 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 praktikat 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) 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 soovitusel:

Riik	Soovituse nr	CLRAE organ*	Aasta
Läti	47	CG	1998
Soome	66	CPR	1999
Eesti	81	CPL	2000
Leedu	87	CG	2001

* CG – Plenaaristung; CPL – Kohalike omavalitsuste koda; CPR – Regionaalsete omavalitsuste koda

Kõige tihedam koostöö lähinaabritega (lisaks nimetatutele 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 staatuse 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 ja kompromissparandused viidi soovitusesse sisse viimasel minutil. Ükski meie vene kolleegide parandusettepanek ei leidnud hääletusel toetust ning istungil toetas ainult üks Itaalia omavalitsustegelane oma sõnavõttu 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.

Huvituseta 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 keekekasutuse 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 soovitusel on igati asjakohased ka praegu.

Paraku peab seoses raportiga tunnistama, et Eesti valitsuse esindaja poolt raporti täitmise kohta esitatud aruandes nimetatud asjad on praktiliselt ilma eranditeta ellu viimata ning CLRAE soovitusel 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 soovitusel täitmisest aru andma tulnud Sloveenia ministrile siinkirjutaja poolt esitatud vastavasisuliste küsimuste järel puhkes institutsionaalse 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 kolleegide nende suhetes keskvalitsuse esindajatega ning teinud koostööd teiste riikide esindajatega.

Põhjamaade riikide ühendus

Lisaks CLRAE formaalsetele organitele ning põhikirjas ja kodukorras nimetatud 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 ka 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" (3 kohta). Nimetatud riikidel (v.a Läti) puudub seega ka esindus Regionaalsete omavalitsuste kojas. Teisalt ei ole väikeriikidel delegatsioonide väiksuse tõttu võimalik osaleda CLRAE kõigis põhikirjalistes komisjonides. Väikeriikide koja põhieesmärgidena 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 ka 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.

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 peaaegselt 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.

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 ka Eesti omavalitsusliitude arhiivide ja Eesti delegatsiooni liikmete käsutuses olevate materjalidega ning vajab kindlasti Eesti esindajate meenutuste jäädvustamist ja jääb hetkel ootama tulevikku.

Eesti delegatsiooni liikmed CLRAEs 1993–2017

Aasta	Põhiliige		Asendusliige	
	Nimi	Koda	Nimi	Koda
1993	Osales Sulev Mäeltsemees		Margus Tammekivi (ELL)	
	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 Saviak (ELL)	
	Jüri Võigemast (EMOL)		Riho Männik (EOÜ aseesimees)	
	Aivar Ojaveri (EOÜ esimees)		Anti Kalvet (EOÜ)	
1996	Raivo Murd		Ain Saviak (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
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

Aasta	Põhiliige		Asendusliige	
	Nimi	Koda	Nimi	Koda
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
2011	Jüri Landberg* (EMOL)	CPL	Leo Aadel (EMOL)	CPR
	Urve Palo / Sirje Tobreluts (EMOL) Urve Palo valiti 2011 märts Riigikogu liikmeks, tema asemele tuli delegatsiooni Sirje Tobreluts	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

Aasta	Põhiliige		Asendusliige	
	Nimi	Koda	Nimi	Koda
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) 2014. a augustis Jüri Landbergi mandaat lõppes, Leo Aadel sai delegatsiooni põhiliikmeks, Enel Liin asendusliikmeks	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) Kersti Sarapuu valiti Riigikogu liikmeks märtsis 2015 ja kaotas 6 kuud hiljem mandaadi CLRAE-s	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) Tarmo Tammiste valiti CLRAE delegatsiooni ELL volikogu poolt 08. det. 2015, CLRAE juhatus kinnitas ta liikmeks veebr. 2016	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 (2003. a Irja Alakivi, alates 2004. a Kaimo Käärman, ELL)

CPL – Kohalike omavalitsuste koda

CPR – Regionaalsete omavalitsuste koda (Eestil puudub alates 2000. a hääleõigus)

Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress (CLRAE) ja kohaliku demokraatia areng Eestis

Ott Kasuri, Märt Moll

Milleks on vajalik Eesti kohalikele omavalitsustele rahvusvaheline koostöö ja kuulumine rahvusvahelistesse ühendustesse? Mis on sellest kasu Eesti elanikele, omavalitsustele?

Proloog:

15. oktoobril 1985 võeti Strasbourg'is vastu Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta.

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.¹

CLRAE büroo arutas 1991. aastal 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 linnaapea ning Nõukogude Liidu Sõpruslinnade Assotsiatsiooni esindaja, CLRAE järgmisele konverentsile. Eesti delegatsiooni moodustasid Eesti Linnade Liidu esindajad.

- 28. septembril 1994 ratifitseeriti Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta Eesti poolt ja Eesti delegatsioon sai Kongressis 3 põhiliikme ja 3 asendusliikme kohta.
- 18. aprillil 2000 koostati Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongressi vaatlejate poolt raport Eesti kohaliku demokraatia olukorra kohta. Vabariigi valitsus keskendus oma vastuses Kongressile 04.07.2000, et Vabariigi Valitsus on kinnitanud Siseministeeriumi poolt ettevalmistatud juhendi kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekute väljatöötamiseks ja seda tehakse seoses ettevalmistustega Eesti liitumiseks Euroopa Liiduga ja ELi poolt tehtud ettepanekuid silmas pidades haldussuutlikkuse tõstmiseks avalikus sektoris.

Eestis kavandatava haldusreformi raames olid Siseministeeriumis ette valmistatud ka muudatused kohaliku omavalitsuse eelarvelise korralduse osas. Muudatused nägid ette süsteemi edasiarendamist eesmärgiga tõsta omavalitsuste huvitatust oma tulubaasi suurendamisest ning vastutust piirkonna arengu ja avalike teenuste kvaliteetse osutamise eest.

Muudatused puudutavad nii kohaliku omavalitsuse tulubaasi kujunemist, riigieelarveliste toetuste mehhanismi kui ka munitsipaalinvesteeringute mehhanismi.

Kohaliku omavalitsuse tulubaasi ümberkujundamise eesmärgiks oli kohalike eelarvete pikaajaliselt võimalikult stabiilse tulubaasi kujundamine, mis ühtlasi tagaks omavalitsusüksuste senisest suurema huvitatuse eelarvesse laekuvate omatulude (maksud, maksed) suurendamisest.

Selleks nähti ette järgmised muudatused:

- Füüsilise isiku tulumaksu baasil kahe teineteisest sõltumatu maksu kehtestamine.
- Mootorsõidukimaksu muutmine üleriigilisteks kohalikesse eelarvetesse laekuvateks maksudeks.
- Maavarade kaevandamise tasu välja arvamine kohaliku omavalitsuse tulubaasist.
- Müügitulu ja lõbustusmaksu kui kohalike maksude täpsem riiklik reguleerimine.
- Maksete ja teenustasude, kui kohalike eelarvete tuluartikli seadusandlik reguleerimine.

* Käesoleva peatüki viidete selgitused on lk 301.

Kohalike eelarvete riikliku toetamise mehhanismi osas nähakse ette järgmised muudatused:

- Arvestusliku omatulubaasi planeerimisel võetakse aluseks senise ühe aasta baastaseme asemel kolmeaastane periood.
- Alates 2001. aastast rakendatakse üleminekuliselt kaheaastast arvestusperioodi.
- Maksubaasist lähtuva toetuse jaotamise valemi täiustamine.
- Toetusfondi jaotusmehhanismi võimalik täiendamine kuluvajaduste kriteeriumidega.

Munitsipaalinvesteeringute ja nende toetamise mehhanismi osas oli vaja läbi viia põhimõtteline reform, mis võimaldaks:

- investeeringute pikaajalist planeerimist,
- erinevate investeerimiskanalite paindlikku integreerimist,
- erinevate riigieelarveliste ja välisvahendite omavahelist seostatust,
- perspektiivis Euroopa Liidu struktuurifondide vahendite võimalikult maksimaalset kasutamist.

Selleks nähti ette järgmised muudatused:

- Munitsipaalvara ümberhindamine ja inventariseerimine turuhinna alusel.
- Kohalike eelarvete raames jooksva ja kapitalieelarve eraldamine.
- Munitsipaalinvesteeringute süsteemi reformimine.
- Riigieelarvest eraldatakse vahendeid investeeringuteks projektiprintsiibil.
- Konkreetse objekti puhul integreeritakse omavalitsuste omavahendid, võetavad laenud ja riigipoolsed toetused (arvestatuna kogu ehitusperioodiks).
- Riigivahendite eraldamise aluseks on omavalitsuste arengukavad ja maakondlikud pikaajalised investeerimisprioriteedid.

Seoses haldusterritoriaalse reformiga kavandati välja arendada efektiivsem detsentraliseeritud administratiivne ja poliitiline juhtimisstruktuur.²

Kavandatu elluviimine ja Kongressile antud lubadused KOV tulubaasi tugevdamise ja mitmekesistamise jääd soiku järgnevatel aastatel.

Otsustamatuse tulemusel tabasid aga kohalikke omavalitsusi 2007–2009 majanduskriisis ootamatult ja väga valusalt, elanike heaolu halvenes, avalike teenuste kättesaadavust tuli piirata linnades ja valdades.

Kaebuse anatoomia:

- 20. mail 2008. a Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni läbirääkimiste vaheprotokoll 2009. aasta riigieelarve osas (läbirääkimiste eesmärgiks oli omavalitsustele stabiilse, seadustel põhineva tulubaasi kindlustamine, mis tagab neile seadustega ja seaduste alusel pandud ülesannete täitmiseks vajalikud tulud, võimaldab teha kohalikuks arenguks vajalikke investeeringuid ning tagab omavalitsuste jätkusuutliku arengu).
- 20. veebruaril 2009 võttis Riigikogu vastu riigi 2009. aasta lisaelarve, mille tulemusel kärbiti olulisel määral kohalike omavalitsuste tulubaasi (ilma omavalitsustega konsulteerimata) viitega majanduskriisile.
- 10. märtsil 2009 arutati esimest korda EMOLi juhatuses võimalusi omavalitsuste õiguste kaitseks seoses ulatuslike kärbetega. Juhatus otsustas 08.04.2009 teha ettepaneku EMOLi volikogule pöörduda CLRAE poole ja kaasata Eesti Linnade Liit.
- 17. aprilli 2009 EMOLi Volikogu toetas juhatuse ettepanekut pöörduda CLRAE poole.
- 08. mail 2009 otsustas Eesti Maaomavalitsuste Liidu üldkogu – Maapäev esitada kaebus CLRAE-le.
- 12. mail 2009 palus Eesti CLRAE delegatsioon (delegatsiooni juht Jüri Landberg, EMOLi esimees) algatada järelevalvemenetluse omavalitsuste finantsautonoomia väidetava rikkumise kohta Eesti riigi poolt.
- 16. märtsi 2010. aasta Riigikohtu otsus nr 3-4-1-8-09.
- 25.–28. aprillini 2010 viibis Eestis Kongressi (CLRAE) esinduslik järelevalve delegatsioon.
- 26. oktoobril 2010 kiideti Strasbourgis Kongressi plenaarsessioonil CLRAE raport ja soovitus Eesti kohta heaks.

Kokkuvõte

Kongressi raporti 294 (2010) soovitused Eesti Vabariigi Valitsusele:

1. anda Tallinna linnale eristaatus;
2. täpsustada kohaliku omavalitsuse kohustuslikke ülesanded ja funktsioone käsitlevaid õigusakte;
3. muuta kiiresti siseriiklikke õigusakte, et kohalikele omavalitsustele eraldatud rahaliste vahendite proportsioon oleks suurem, et see oleks sama ulatuslik Eesti Vabariigi põhiseaduses ja siseriiklikus õiguses omavalitsustele määratud kohustustega ning võimaldada kohalikele omavalitsustele saada tulusid kohalikest maksudest;
4. tagama meetmed, et kohalikud omavalitsused saavad piisava tulu jagatud maksudest (*shared taxes*, nt tulumaks), ning et need eraldatakse läbipaistval moel;
5. luua toetusfond kohalikele omavalitsustele, mis on eriti mõjutatud majanduskriisist, nii et nad oleksid jätkuvalt võimelised pakkuma teatud sotsiaalteenuseid;
6. alustama laiaulatuslikke konsultatsioone kohalike omavalitsustega planeeritud finantsreformi teemadel;
7. täpsustama läbirääkimiste protseduuri kohaliku omavalitsuse üksustega ning üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitudega, et muuta konsultatsioonid ja arutelud võimalikuks enne lõpliku otsuse tegemist;
8. ratifitseerima Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuses osalemise õigust käsitlev lisaprotokoll (CETS nr 207) nii kiiresti kui võimalik;
9. soovib Eesti ametivõimudelt, et nad teavitaksid Kongressi käesoleva raporti soovitude põhjal ellu viidud järelevalve meetmetest.³

Hea tava kohaselt anti sõna Kongressi plenaarsessioonil Eesti Vabariigi Valitsuse esindajale regionaalminister Siim Kiislerile, kes esitas Valitsuse seisukoha.⁴

Eesti Vabariigi valitsuse teavituses Kongressile kinnitati, et kõik Kongressi raporti soovitusel 294 (2010) Eesti Vabariigi Valitsusele on täidetud, peale ühe, – Tallinna linnale eristaatust ei ole antud.

Võime tõdeda, et Vabariigi Valitsus mõistis probleemide tõsidust, mida võimendas veelgi 2008. aasta majanduslangus. Omavalitsuste solidaarsus väljendus Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogu 31. märtsi 2012 tööühma materjalides:

I Regionaalhalduse ja kohaliku omavalitsuse reform või riigi halduskorralduse muutmine ja

III Finantseerimiskorraldus maakondliku juhtimise ja kohaliku omavalitsuse muudatuste tagamiseks olid tõukeks kohaliku demokraatia tugevdamisel, mida toetas kodanikuühiskonna üha kasvav roll, kogukondade kaasamist kohaliku elu küsimuste lahendamisel ja avalike teenuste osutamisel linnades ja valdades.

Kirjeldatud kaebuse anatoomia on vaid üks seik Eesti omavalitsusjuhtide tegemistest Kongressis. Jääb üle tänada neid omavalitsustegelasi, kes 1991. aastal Kongressi ukse avamisele pühendusid ja löid sellega eeldused kohaliku demokraatia arenguks Eestis.

Eesti delegatsiooni tegemistest ja Liitude käsutuses olevatest materjalidest saab Ülevaate kohalike omavalitsuste portaalist <http://portaal.ell.ee/1579>

Kongress on Eestit monitoorinud kokku kolmel korral:

Raportid aastal 2000 (sellest on lühidalt juttu allpool, vt Lisa 2), aastal 2010 (sellele keskendus antud kirjatükk) ning 2017.

1 Eesti Linnade Liit. Kogumik. Koostajad: S. Mäeltsemees, S. Lääne ja T. Kirss, Eesti Linnade Liit, Eesti Haldusjuhtimise Instituut, Tallinn 1995, lk 64

2 Deiw Rahumägi, SIM asekanseleri ettekanne 5th Mini-Session of the Chamber of Local Authorities (CLRAE) Follow-up of the CLRAE Recommendation 81 (2000) on the Situation of Local Democracy in Estonia.

3 Jüri Landbergi, EMOLi esimehe ja CLRAE Eesti delegatsiooni juhi 9. detsembri 2010. a avaliku ettekande põhjal Omavalitsusfoorumil Tallinnas.

4 <http://www.congressdatabase.coe.int/WebForms/Public/Country.aspx?id=32>

EESTI MAAOMAVALITSUSTE LIIT
 PRESSITEADE
 08.04.2009

Eesti Maaomavalitsuste Liidu juhatus otsustas alustada ettevalmistustööd pöördumiseks Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongressi poole.

Eilsel juhatusel koosolekul otsustas Eesti Maaomavalitsuste Liidu juhatus alustada ettevalmistustööd pöördumiseks Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongressi poole.

Pöördumise sisuks on juhtida Kongressi tähelepanu hiljutistele arengutele kohalike omavalitsuste finantseerimisallikate vähendamisel, mille tulemusel on kohalikud omavalitsused sattumas olukorda, kus nad ei ole võimelised täies mahus täitma seadusega neile pandud kohustusi. Omavalitsuste võlakohustuste võtmisele piirangute seadmisega on olukorda veelgi raskendatud. Lisaeelarve vastuvõtmisel ei konsulteeritud piisavalt kohalike omavalitsustega ning nende poolt tehtud ettepanekutega ei arvestatud. Eesti Maaomavalitsuste Liidu juhatus on arvamusel, et nimetatud arengud on vastuolus Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtetega finantsautonoomia osas.

Kurmet Mürsepp
 EMOLi esimees

Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress (The Congress of Local and Regional Authorities of Europe) otsustas koostada üksikasjaliku raporti Eesti kohaliku demokraatia olukorra kohta. Selleks määras Kongressi Büroo raporti koostajaks hr. Owen MASTERSi (Ühendatud Kuningriik), kes külastas Eestit ajavahemikul 7.–10. veebruar 2000, et valmistada ette vastav raport Kongressile. Temaga olid kaasas Euroopa Nõukogu Sekretariaadi liige hr Giuseppe TESSARI ja ekspert hr Zoltan SZENTE (Ungari). Sama delegatsiooni teine külaskäik Eestisse toimus 9.–10. märtsil 2000.

2000. aasta raportis sõnastatakse/esitatakse mõned arvamused, ettepanekud ja soovitused, mida Euroopa kohaliku omavalitsuse harta seisukohti järgides tuleks arvesse võtta Eestis lähituleviku poliitika formuleerimisel.

Raporti Majandusküsimuste osas soovitatakse:

„Eesti võimuorganid peaksid muutma seadusandlust ja praktikat selliselt, et tulevikus oleks omavalitsusüksuste käsutuses olevate omavahendite osakaal suurem, eriti et kasvaks nende suutlikkus saada tulu kohalikest maksudest. Vastavalt Harta art. 9 osa 3 tuleb „...vähemalt osa kohalike võimuorganite rahalistest vahenditest kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata“;

Omavalitsusüksustel peaks olema võimalik kehtestada füüsilise isiku tulumaksu ja selle määra. Selle saavutamiseks tuleks tagada efektiivsemate kohaliku maksustamise tingimuste – peamiselt maksude kogumise halduskulude vähendamise (nt sõlmida maksukogumise leping riigi maksuametiga) ja kohalike elanike registri – loomise teel. Et tugevdada omavalitsusüksuste tulubaasi, võiks kehtestada uut tüüpi kohalike makse või muuta olemasolevaid (nt kehtestada maamaksu baasil kinnisvaramaks);

Viidates Harta art. 9 p5, peaksid Eesti võimud kaaluma enam spetsialiseeritud majandusliku võrdustamise süsteemi sisseviimist, mis võimaldaks arvestada üksikute omavalitsusüksuste eritingimusi ja -olukordi. Praegune nn “riikliku toetuse” (tegelikult üldine toetus) summa automaatne arvutamine näib olevat vähetundlik omavalitsusüksuste osas, eriti, kui on tegemist viletsamas olukorras olevate valdadega;“

Kuigi eelmise raporti koostamise ajast on möödunud 10 aastat ja riigis on toimunud mitmed muudatused, k.a kohalike omavalitsuste finantseerimissüsteemis, ei ole kohalike omavalitsuste jaoks olukord paranenud. Kohalike omavalitsuste finantsautonoomia olukord on hoopis halvenenud, riik käitub kohalike eelarvete toetuste otsustamisel jõupositsioonilt, läbirääkimised keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel eelarvete toetamise mahu ning tulubaasi muutmise ja täiendamise küsimustes on jäänud sisuliselt deklaratiivseteks. Tulubaasis maksude osa muutmise ettepanekud, ka CLRAE poolt tehtud ettepanek tulumaksu osas on jäänud keskvalitsuse poolt tähelepanuta.

CLRAE 2000. aasta raportis toodi ära ka kohalike eelarvete ülevaade, mis näitab riigi suuremat sekumist kohalikku fiskaalpoliitikasse ja suurema tsentraalse kontrolli kehtestamist kohalike omavalitsuste eelarvete üle.

Toetused munitsipaalinvesteeringuteks on vähenenud oluliselt ja suuruselt praeguseks marginaalsed, eriti arvestades asjaolu, et kohalike omavalitsuste tulubaasi vahendeid teenuste osutamiseks vajaliku infrastruktuuri olemasolu kindlustamiseks ja selle kapitalikuludeks pole kunagi kavandatud ega eraldatud. Munitsipaalomandi hindamine viidi läbi ilma ühtsete alusteta ja selle tulemusel ei ole omandi väärtus ja kapitalikulude maht adekvaatne tegeliku vajadusega ja ebapiisav, kui seda kavatakse hakata arvestama tulubaasi suuruse muutmiseks.

Kohalikud tulud on küll kasvanud, aga seda vaid munitsipaalvarade müügi ja kasutuse arvel.

CLRAE monitooringu järeldusi toetas ka Eesti Vabariigi Siseministeeriumi ja Taani Kuningriigi Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse arendamise programm Eestis. Selle käigus viidi läbi Projekt „Kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesannete maksumuse hindamine” (Calculation of Costs on Local Government Mandatory Tasks). Koostasid ja viisid läbi Eesti Regionaalarengu sihtasutus ja Taani Kommuunide Liit.

2000. aasta lõppraporti kohaselt oli kohalike omavalitsuste tulude puudujääk 2 085 283 198 krooni. Põhjused: KOV kohustuslike ülesannete ebaselge määratlemine ja teenuste standardite puudumine paljudes valdkondades ja sellest tulenev ebapiisav tulubaasi planeerimine.

Soovitati välja töötada nii tulude kui ka kulude tasandamise süsteem. Tol ajal toimis tulude tasandamine, nüüd tulude ja kulude vahe tasandamine.

Juba selle projekti raames juhiti tähelepanu asjaolule, et keskvalitsuse poolt kohalikele omavalitsustele pandud finantseerimata kohustused ja katsed lahendada riigieelarve probleeme ülesannete üleandmisega teisele haldustasandile ilma piisava finantseerimiseta, on tekitanud tõsisid probleeme paljudes riikides.

CLRAE soovitusid Eestile läbi aastate	2000	2010	2017
Haldusjaotus			
Enne haldusjaotuse ümberkorraldamist [...], tuleb enne lõppotsuse 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 arvestda 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 kohustuslike ülesannete ja funktsioonide 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		
Kohalik füüsilise isiku tulumaks	X		

CLRAE soovitused Eestile läbi aastate	2000	2010	2017
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 riigorganitega 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 soovijatelt.	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	

Kaimo Käärman-Liive, aprill 2017

Euroopa Liidu Regioonide Komitee

Jan Trei, Kaimo Käärman-Liive

Ülevaade

Euroopa Liidu Regioonide Komitee, mida lühemalt nimetatakse Euroopa Regioonide Komitee, on ELi nõuandev organ, mis koosneb kohalikul ja piirkondlikul tasandil valitud esindajatest, kes on pärit kõigest 28 liikmesriigist. Regioonide Komitee kaudu saavad nad paremini jagada oma seisukohti nende ELi õigusaktide kohta, mis otseselt mõjutavad kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi.

Euroopa Regioonide Komitee on 1992. a Maastrichti lepinguga loodud viieks aastaks valitav ELi poliitiline kogu ja sinna kuulub 350 täisliiget ja 350 asendusliiget kõigest ELi liikmesriikidest. Komitee kogunes oma esimesele plenaaristungile märtsis 1994.

Millega Regioonide Komitee tegeleb?

Regioonide Komitee annab piirkondadele ja linnadele kaasarääkimise võimaluse ELi õigusloomeprotsessis ning tagab, et kohalike ja piirkondlike omavalitsuste seisukohti ja arvamusi võetakse arvesse.

- Euroopa Komisjon, ELi nõukogu ja Euroopa Parlament peavad konsulteerima Regioonide Komiteega selliste õigusaktide koostamisel, mis on seotud kohalike ja piirkondlike omavalitsustega ning käsitlevad selliseid valdkondi, nagu tervishoid, haridus, tööhõive, sotsiaalpoliitika, majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus, transport, energeetika ja kliimamuutused.
- Kui seda ei tehta, siis saab Regioonide Komitee pöörduda Euroopa Kohtu poole.
- Kui Regioonide Komiteele esitatakse seadusandlik ettepanek, koostab Regioonide Komitee ja võtab vastu arvamuse ning edastab selle asjakohastele ELi institutsioonidele.
- Regioonide Komitee esitab arvamusi ka omal algatusel.

Komitee väga oluliseks rolliks on lähimuspõhimõtte monitoorimine EL-is. Alates Lissaboni lepingu vastuvõtmisest (2009) on komiteel õigus subsidiaarsuse ehk lähimuspõhimõtte rikkumise puhul EL-is pöörduda Euroopa Kohtusse.

Koosseis

Regioonide Komitee liikmed on valitud esindajad, kes on kohalike või piirkondlike omavalitsuste teenistuses. Iga riik määrab oma liikmed komitees, kelle ELi nõukogu nimetab ametisse viieks aastaks. Nende ametiaega saab pikendada. Liikmete arv iga riigi kohta arvutatakse välja asjaomase riigi elanike arvu alusel. Ühe riigi liikmed moodustavad riigi delegatsiooni, peegeldades asjaomase riigi poliitilist, geograafilist, piirkondlikku, soolist ja kohalikku tasakaalu. Iga liige võib samuti olla mõne Regioonide Komitee fraktsiooni liige. Praegu on Regioonide Komitees viis poliitilist fraktsiooni, mis kajastavad erinevat poliitilist kuuluvust: Euroopa Rahvapartei (EPP), Euroopa Sotsiaaldemokraatlik Partei (PES), Euroopa Demokraatide ja Liberaalide Liit (ALDE), Euroopa Allianss (EA) ning Euroopa Konservatiivid ja Reformistid (ECR). Liikmed ei pea poliitilisse fraktsiooni kuuluma (fraktsioonilise kuuluvuseta). Regioonide Komitee valib oma liikmete seast kaheks ja pooleks aastaks presidendi.

Eesti delegatsiooni kuulub mandaadiperioodist 2015–2020 kuus põhiliiget ja kuus asendusliiget, varem kuulus Eestile 7 + 7 liikme kohta (on võimalik, et Brexit'i tulemusena saab Eesti delegatsiooni suuruseks taas 7+7).

Kuidas Regioonide Komitee töötab?

Regioonide Komitee määrab raportööri (ühe oma liikmetest), kes konsulteerib sidusrühmadega ja koostab arvamuse. Selle teksti arutatakse ja see võetakse vastu Regioonide Komitee komisjoni poolt, mis on vastutav asjaomase poliitikavaldkonna eest. Arvamust tutvustatakse seejärel täiskogu istungjärgul kõigile liikmetele, kes hääletavad selle muudatuste ja vastuvõtmise üle. Lõpuks esitatakse aramus kõigile asjakohastele ELi institutsioonidele. Igal aastal peab Regioonide Komitee viis täiskogu istungjärku, võttes nende raames vastu arvamusi, mis käsitlevad 50 kuni 80 ELi seadusandlikku projekti.

Regioonide Komitee ja kodanikud

Regioonide Komitee julgustab osalust kõigil tasanditel, alates piirkondlikest ja kohalikest omavalitsustest ning lõpetades kodanikega. Piirkondlikud ja kohalikud omavalitsused, ühendused, vabaühendused, eksperdid ja akadeemikud saavad veebipõhiselt osaleda uuringutes, konsultatsioonides ja üritustel. Euroopa ettevõtluspiirkonna tiitli konkurs on avatud kõigile poliitilise pädevusega piirkondadele – samas, kui teadustööde konkursid on avatud teadustöötajatele.

Regioonide Komitee on loonud erinevaid võrgustikke, et võimaldada kõigil ELi regioonidel ja linnadel vahetada parimaid tavasid, teha koostööd ja anda oma panus ELi aruteludele sellistes küsimustes, nagu majanduskasv ja tööhõive, kliimamuutuste vastu võitlemine, piiriülene koostöö, areng ja subsidiaarsus.

Kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused saavad samuti kirjutada alla Euroopa mitmetasandilise valitsemise hartale, mis aitab kaasa linnade ja piirkondade legitiimsuse ja vastutuse avaldamisele seoses ELi avaliku poliitika rakendamisega.

Euroopa Liidu Regioonide Komitee raportöride määramine ja arvamuse koostamine

Kuidas raportöör määratakse?

Iga toimiku jaoks määravad raportööri komisjoni koosolekul viibivad liikmed (või nõuetekohaselt volitatud asendusliikmed). Raportöör peab olema asjaomase komisjoni liige või nõuetekohaselt volitatud asendusliige. Kiireloomulistel ja erandjuhtudel võib komisjon määrata raportööri kirjaliku menetluse alusel komisjoni liikmetele saadetava komisjoni esimehe kirja vormis.

Kiireloomulistel juhtudel, kui arvamuse eelnõu vastuvõtmiseks asjaomas komisjonis ei ole piisavalt aega, võib täiskogu (või väga pakilistel juhtudel komitee president) määrata juhatuse ettepanekul ühe selle komisjoni liikme pearaportööriks. Sellistel juhtudel esitatakse arvamuse eelnõu pärast komisjonis toimunud ettevalmistavat arutelu otse täiskogu istungjärgule (piisava aja olemasolul).

Raportite määramisel on oluline roll poliitilistel fraktsioonidel, kes on välja töötanud punktisüsteemi arvamuste omavaheliseks jaotamiseks, kuid raportööriks võib saada ka fraktsiooni mitte kuuluv komitee liige.

Kuidas toimub arvamuste teemade valimine?

Raportöörid määratakse nendele dokumentidele, mille kohta Regioonide Komitee otsustab koostada arvamuse. Need dokumendid võivad olla seadusandlikud ettepanekud, teatised, valged raamatud, rohelised raamatud, aruanded või muud konsulteerimistaotlused, mille on komiteele esitanud üks kolmest peamisest Euroopa Liidu institutsioonist, st Euroopa Komisjon, ELi Nõukogu või Euroopa Parlament. Asjaomase poliitikavaldkonna eest vastutav komisjon langetab otsuse arvamuse koostamise kohta ühel oma korralistest koosolekutest, lähtudes teema olulisusest kohalike ja piirkondlike omavalitsuste jaoks ning pärast konsulteerimist poliitiliste koordineerijatega.

Lisaks võib komitee koostada arvamusi omal algatusel valdkondades, milles komiteega ei ole ametlikult konsulteeritud, kui komitee leiab, et teema puudutab kohalikke ja piirkondlikke küsimusi. Otsuse omaalgatusliku arvamuse koostamise kohta langetab asjaomane komisjon, kui kavandatud aramus tugineb mõne muu ELi institutsiooni teatisele, aruandele või seadusandlikule ettepanekule, mis on esitatud komiteele teadmiseks või kui arvamuse koostamist taotleb liikmesriik, kes on Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariik taotlemise ajal või sellele järgneval perioodil või kui asjaomas küsimuses konsulteeritakse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega ja teema puudutab konkreetseid piirkondlikke huve.

Muudel juhtudel langetab otsuse omaalgatusliku arvamuse koostamise kohta komitee juhatus, tuginedes asjaomase komisjoni esitatud põhjendustega taotlusele.

Enne iga koosolekut ja pärast fraktsioonide sekretariaatidega konsulteerimist koostab komisjoni sekretariaat nimekirja neist dokumentidest, mille kohta võiks komisjon otsustada arvamuse koostada. Igal aastal koostab komisjon iga-aastase tööprogrammi, määratledes valdkonnad, millele ta tahab keskenduda. Kõigi komisjonide tööprogrammid peab heaks kiitma Regioonide Komitee juhatus.

Millised on raportööriks saamiseks vajalikud eeldused?

Raportööri jaoks on eelis, kui tal on teatud kogemused või teadmised asjaomases poliitikavaldkonnas. Iga raportööri võib arvamuse koostamisel aidata tema valitud ekspert.

Raportööril ja tema eksperdil peaks olema piisavalt aega pühenduda arvamuse koostamisele, poliitilistele läbirääkimistele ja arvamuse vastuvõtmise järgsele tegevusele. Raportöör määratakse nimeliselt, mis tähendab, et raportööriks olemise ajal ei saa teda süstemaatiliselt asendada teine liige ega asendusliige (välja arvatud raportööri mandaadi lõppemisel, kui ta ei ole enam komitee liige, või haiguse puhul). Raportööritöö nõuab märkimisväärset pühendumust pika aja jooksul ning raportööril peaks olema võimalik osaleda ettevalmistavatel koosolekutel enne arvamuse vastuvõtmist ning arvamuse vastuvõtmise järgses tegevuses, et tagada arvamuse suurim võimalik poliitiline ja institutsiooniline mõju.

Eksperti määramine

Iga raportöör võib valida ja määrata eksperti, kes aitab teda arvamuse koostamisel (nt raportööri oma kohaliku või piirkondliku omavalitsuse ametnik, teadlane või mõni muu arvamuses käsitletava valdkonna ekspert). Ekspertil on õigus abistada raportööri kõikidel komisjoni koosolekutel ja täiskogu istungjärgul, kus arvamust arutatakse, ning ettevalmistavatel koosolekutel ELi institutsioonide esindajate, sidusrühmade ühenduste ja teiste asjaomaste osalistega. Regioonide Komitee hüvitab eksperdile nende koosolekutega seotud sõidu- ja elamiskulud. Koosolekutel ja konverentsidel võib komiteed ametlikult esindada siiski vaid raportöör ning ekspert ei tohi komitee nimel sõna võtta.

Raportööri valitud eksperdil peaksid olema asjakohased ja üksikasjalikud eksperditeadmised arvamuse poliitikavaldkonnas. Komitee sekretariaat saab abistada raportööri sobiva eksperti leidmisel, kui raportöör seda soovib.

Regioonide Komitee sekretariaadi koostatud taustaanalüüs

Pärast raportööri ametisse määramist ja enne esimest vastaval teemal peetavat arutelu valmistab komitee asjaomase komisjoni sekretariaat ette analüütilise taustadokumendi, mis on raportöörile abiks arvamuse eelnõu koostamisel.

Dokument sisaldab:

- selle toimiku analüüsi, mille kohta arvamus koostatakse;
- teavet samal või seonduval teemal koostatud varasemate komitee arvamuste kohta;
- hinnangut selle kohta, kui oluline on kõnealune ettepanek kohalike ja piirkondlike omavalitsuste jaoks;
- kokkuvõtet institutsioonide vahelisest otsustusprotsessist, teiste institutsioonide erinevatest dokumentidest ja muude sidusrühmade seisukohtadest (nagu kohalike ja piirkondlike omavalitsuste üle-euroopalised liidud).

Analüüs sisaldab ka soovitusi poliitiliste seisukohtade ja arvamuse eelnõu põhisonumite kohta, mis ei ole muidugi raportööri jaoks siduvad. Analüüsi levitatakse komitee sees, sealhulgas fraktsioonide sekretariaatide hulgas.

Lisaks sisaldab analüüs alati osa subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimise kohta, kuna kodukorra kohaselt tuleb igas arvamuses hinnata, kas neid kahte põhimõtet on nõuetekohaselt järgitud.

Praktiline ja õiguslik teave on kättesaadav ka subsidiaarsuse põhimõtte rikkumisi käsitlevas praktilises juhendis (*Practical guide on the infringement of the subsidiarity principle*).

Mida ootavad komitee arvamusest teised ELi institutsioonid?

Komitee arvamuse olulisim ülesanne on esitada soovitusi selle kohta, kuidas EL peaks kujundama oma poliitikat ja õigusakte. Seepärast tuleks komitee arvamuses väljendada kohalike ja piirkondlike omavalitsuste mureküsimusi ning esitada neid viisil, mis võimaldaks teistel institutsioonidel hõlpsasti kindlaks teha Regioonide Komitee põhisõnumid, mõista komitee argumente ja põhjendusi ning teha vajaduse korral muudatusi algses ettepanekus.

Mida täpsem on komitee arvamus konkreetsetele kohalikele ja piirkondlikele kogemustele tuginedes, seda lihtsam on komiteel oma sõnumeid ja eesmärke edastada. Lisaks tuleks Euroopa Komisjoni seadusandlikke ettepanekuid käsitlevates arvamustes esitada õigusakti eelnõu kohta konkreetseid muudatusettepanekuid. Vajaduse korral tuleks arvamuses väljendada seisukohta ettepaneku vastavuse kohta subsidiaarsuse ja proportsionaalse põhimõttele.

Ettevalmistustöö teiste ELi institutsioonidega

Arvamuse koostamise etapis kutsutakse raportööri ja tema eksperti kohtuma teiste ELi institutsioonide, liikmesriikide ja muude peamiste sidusrühmade esindajatega. Neil kohtumistel võib raportöör arutada arvamusega seotud kavatsusi ja eesmärke ning saada kasulikku tagasisidet. Kohtumised korraldavad komisjonide sekretariaadid. Tihedam suhtlus Euroopa Parlamendi asjaomase raportööri ja variraportööridega võib alata kohe pärast raportööri määramist ning see peaks jätkuma kogu protsessi vältel. Sekretariaat aitab võimalusel korraldada raportöörile ka arvamuse tutvustamise Euroopa Parlamendi asjaomases komisjonis. Sellest on eelkõige abi pärast arvamuse vastuvõtmist täiskogu istungjärgul või vähemalt pärast selle eelnõu vastuvõtmist komisjonis.

Raportööri innustatakse ka osalema kõnelejana teistel koosolekutel ja konverentsidel, kus tema arvamuse tutvustamist peetakse komitee seisukohalt eriti oluliseks.

Konsultatsioonid sidusrühmadega

Kui raportöör peab seda asjakohaseks, saab komitee sekretariaat korraldada raportööri kohtumise Euroopa kohalike ja piirkondlike omavalitsuste ühenduste esindajate, Brüsselis asuvate piirkondlike esinduste ja muude sidusrühmadega. Konsultatsioonid sidusrühmadega võimaldavad raportööril ja eksperdil tõstatada küsimusi ja koguda materjali arvamuse koostamise etapis. Konsultatsioone sidusrühmadega tuleks korraldada aegsasti enne arvamuse eelnõu tõlkesse saatmise tähtaega komisjoni asjaomase koosoleku ettevalmistamise käigus. Et tagada sidusrühmadega konsulteerimise õnnestumine, on soovitav, et raportöör valmistaks koos eksperdigga ette rea küsimusi, mis edastatakse eelnevalt osalejatele.

Millised on arvamuse koostamise eri etapid?

Järgnevas osas antakse ülevaade arvamuse koostamise ja vastuvõtmise standardmenetluse etappidest.

Raportööri määramine

Igale arvamusele määrab raportööri asjaomane komisjon. Teiste institutsioonide konsulteerimistaotluste või Regioonide Komiteele teadmiseks saadetud dokumentide alusel koostatavate arvamuste puhul võib raportöör alustada tööd arvamuse eelnõuga kohe, kui asjaomane komisjon on ta ametisse määranud.

Omaalgatuslike arvamustega, mille puhul on vaja juhatuse ametlikku otsust, võib raportöör ametlikult tööd alustada alles pärast seda, kui komisjon on ta ametisse määranud ning juhatuse on asjaomase komisjoni esitatud arvamuse koostamise taotluse heaks kiitnud.

Koostamisetapp

Niipea, kui raportöör on ametisse määratud, edastab komisjoni sekretariaat talle teabe tähtaegade kohta, millest tuleb arvamuse eelnõu koostamisel kinni pidada. Samuti edastatakse raportöörile eespool punktis 6 nimetatud analüüsidokument. Raportöör võib määrata eksperdi.

Töödokumendi arutamine (vabatahtlik etapp)

Sõltuvalt institutsioonide vahelisest ajakavast ja tähtaegadest võib raportöör soovida koostada töödokumendi komisjoni koosolekul toimuvaks esimeseks aruteluks. Töödokumendis võib anda ülevaate arvamuse eelnõus käsitletavatest põhiküsimustest ning esitada võtmeprobleemid ja küsimused liikmete hulgas arutamiseks.

Töödokumenti ei esitata vastuvõtmiseks ega muudatusettepanekute esitamiseks, vaid selle eesmärk on innustada üldist arutelu ning pakkuda raportöörile materjali arvamuse eelnõu koostamiseks.

Arvamuse eelnõu koostamine

Pärast esimest koosolekut koostab raportöör arvamuse eelnõu, võttes asjakohaselt arvesse komitee liikmete või muude sidusrühmade panust ning vajaduse korral töödokumendi üle toimunud üldist arutelu. Raportöör saadab arvamuse eelnõu õigeaegselt sekretariaati, et tagada selle tõlkimine enne komisjoni asjaomast koosolekut.

Enne vastuvõtmist komisjoni koosolekul

Niipea, kui arvamuse eelnõu on tõlgitud, tehakse see Regioonide Komitee veebilehel liikmete portaalis kättesaadavaks kõigile komisjoni liikmetele ning kõik komisjoni liikmed (või nõuetekohaselt volitatud asendusliikmed) saavad esitada eelnõu kohta muudatusettepanekuid veebipõhise süsteemi kaudu. Muudatusettepanekud tõlgitakse enne komisjoni koosolekut, et jääks aega arutelu ja hääletuse ettevalmistamiseks. Lisaks võib raportöör vastata muudatusettepanekutele, esitades raportööri muudatusettepanekud, milles käsitletakse muudatusettepanekute esitajate tõstatatud mureküsimsusi. Raportööri muudatusettepanekud peavad põhinema ühel või mitmel punktil, mille kohta teised liikmed on esitanud muudatusettepanekuid.

Koosolekut ette valmistades saadab raportöör komisjoni sekretariaadile ja fraktsioonile oma seisukoha kõigi muudatusettepanekute kohta ning annab teada, kas ta nõustub muudatusettepanekutega või mitte. Mõnel juhul võib olla kasulik, kui raportöör võtab enne hääletust ühendust muudatusettepanekute esitajatega, et paremini mõista, miks muudatusettepanek esitati, ja/või arutada võimalikku kompromissi.

Arvamuse eelnõu vastuvõtmine komisjoni koosolekul

Komisjoni koosolekul palutakse raportööril kõigepealt tutvustada liikmetele arvamuse eelnõu, et anda ülevaade selle põhipunktidest ja eesmärkidest. Tavaliselt võtavad sõna Euroopa Komisjoni esindaja ja teised kutsutud kõnelejad, nt Euroopa Parlamendi liikmed ning seejärel kutsutakse komisjoni liikmeid osalema arvamuse eelnõu üle peetavas üldises arutelus. Seejärel on raportööril võimalus vastata liikmete üldise arutelu käigus esitatud märkustele.

Seejärel hääletavad liikmed muudatusettepanekute üle kodukorras ette nähtud järjekorras. Iga esitatud muudatusettepaneku puhul küsitakse raportöörilt, kas ta soovib muudatusettepaneku vastu võtta või tagasi lükata. Raportöör või muudatusettepanekute esitajad saavad erandjuhtudel esitada ka täiendavaid suulisi kompromissettepanekuid. Niipea, kui komisjoni liikmed on lõpetanud muudatusettepanekute üle hääletamise, palutakse neil hääletada muudetud teksti üle tervikuna. Seejärel esitatakse vastuvõetud tekst täiskogu istungjärgule. Kui arvamus võeti komisjoni koosolekul vastu häälteenamusega, võib täiskogu istungjärgul komitee arvamuse eelnõu kohta muudatusettepanekuid esitada kas fraktsioon või vähemalt kuus komitee liiget või nõuetekohaselt volitatud asendusliiget või teatud tingimustel riigi delegatsioon (isegi, kui selle liikmete arv jääb alla kuue). Kui arvamus võeti komisjoni koosolekul vastu ühehäälselt, esitatakse see täiskogu istungjärgul vastuvõtmiseks lihtsustatud menetluse alusel. See tähendab, et muudatusettepanekuid võib esitada vaid vähemalt 32 liikmest koosnev rühm või fraktsioon.

Enne vastuvõtmist täiskogu istungjärgul

Pärast komisjoni koosolekut koostab komitee sekretariaat arvamuse eelnõu lõpliku versiooni, mis esitatakse vastuvõtmiseks täiskogu istungjärgul. Sekretariaat lisab eelnõusse kõik komisjoni koosolekul vastu

võetud muudatusettepanekud ning tagab eelnõu tõlkimise kõigisse ametlikesse keeltesse ja selle kättesaadavuse kõigile komitee liikmetele liikmete portaali kaudu.

Enne täiskogu istungjärku võib iga komitee liige esitada arvamuse eelnõu kohta muudatusettepanekuid. Iga muudatusettepanekut peab toetama vähemalt kuus liiget või nõuetekohaselt volitatud asendusliiget, välja arvatud juhul, kui aramus võeti komisjoni koosolekul vastu ühehäälselt. Raportöör võib vastusena muudatusettepanekutele esitada raportööri muudatusettepanekuid. Kõik muudatusettepanekud tõlgitakse täiskogu istungjärguks. Raportöör saadab komisjoni sekretariaadile ja fraktsioonile oma seisukoha kõigi muudatusettepanekute kohta ning annab teada, kas ta nõustub muudatusettepanekutega või mitte.

Arvamuse vastuvõtmine täiskogu istungjärgul

Raportööril palutakse täiskogule arvamust tutvustada. Seejärel paneb president muudatusettepanekud hääletusele kodukorras ette nähtud järjekorras. Iga esitatud muudatusettepaneku puhul küsitakse raportöörilt, kas ta soovib muudatusettepaneku vastu võtta või tagasi lükata. Erandjuhtudel saavad raportöör või muudatusettepanekute esitajad esitada ka täiendavaid suulisi kompromissettepanekuid. Lõpuks hääletab täiskogu muudetud arvamuse üle tervikuna. Niipea, kui aramus on täiskogu istungjärgul vastu võetud, saab sellest Regioonide Komitee ametlik seisukoht, mis edastatakse teistele ELi institutsioonidele ja avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas.

Arvamuse vastuvõtmise järgne tegevus ja arvamuse mõju

Regioonide Komitee kodukorra kohaselt vastutab raportöör ja asjaomase komisjoni esimees nõuetekohase arvamuse vastuvõtmise järgse tegevuse tagamise eest. Selles toetavad raportööri komitee sekretariaat ja tema fraktsioon. Arvamuse vastuvõtmise järgne tegevus hõlmab arvamuse tutvustamist mitmesugustel üritustel, nagu seminarid ja konverentsid. Raportöör peaks teavitama oma piirkonda enda raportööriks määramisest. Raportöör peaks olema valmis pühendama piisavalt aega tegevustele, mida tavaliselt soovitab ja valmistab ette komisjoni või fraktsiooni sekretariaat, võttes asjakohaselt arvesse toimikuga seotud institutsioonide vahelist arengut.

Sekretariaat koostab iga arvamuse jaoks kavandamisdokumendi (*Planning Chart*), mis sisaldab kõiki arvamuse seisukohalt olulisi tegevusi ja põhineb toimiku institutsioonide vahelisel ajakaval ning milles on loetletud kõik etapid ja üritused, nagu tutvustused, tähtajad ja hääletused teistes institutsioonides, olulised konverentsid ja raportööri võimalik ettevalmistav või arvamuse vastuvõtmise järgne tegevus. Kõnealune dokument koostatakse niipea, kui on tehtud otsus aramus koostada, ja seda ajakohastatakse korrapäraselt arvamuse koostamise, vastuvõtmise ja vastuvõtmise järgse tegevuse etappidel. Kavandamisdokumenti saab kasutada ka arvamusega seotud töö jooksvaks jälgimiseks ning see on kättesaadav komitee kõigile teistele asjaomastele organitele, liikmetele ja töötajatele.

Ka raportöörilt, eksperdilt ja fraktsioonidelt oodatakse kavandamisdokumenti panuse andmist, teavitades sekretariaati igasugusest lisategevusest, mis võib raportöörile arvamuse tutvustamisel kasuks tulla.

Lisaks avaldab Regioonide Komitee sekretariaat komitee veebilehel ajakava, mis sisaldab kogu olulist teavet ja raportööri tegevust seoses arvamusega, mille koostamise eest ta vastutab. Arvamusega seotud kavandamistegevuses on oluline, et raportöör määratleks võimalikult varakult arvamuse põhieesmärgid, et hiljem oleks võimalik võrrelda eesmärke ja nende mõju.

Need eesmärgid sisalduvad ka kavandamisdokumendis ning on aluseks raportööri esmatähtsate tegevuste määratlemisele, sõltuvalt sellest, kuidas nende abil on võimalik saavutada komitee jaoks kõige suuremat ja olulisemat mõju.

Võrgustike ja uuringute panus

Mõningate, eelkõige komitee peamiste poliitiliste prioriteetidega seotud arvamuste puhul saavad komitee võrgustikud pakkuda täiendavat analüütilist tuge küsitluste vormis. Kõnealused konsultatsioonid, mis on raportööri jaoks täiendavaks panuseks arvamuse koostamisel, hõlmavad küsimustike saatmist komitee võrgustike liikmetele ja vastuste alusel raportöörile koostatavat aruannet. Sõltuvalt vahendite olemasolust

saavad komisjonide sekretariaadid kasutada muu hulgas raamlepinguid, et tellida põhjalikke uuringuid (20–50 lk) väliskonsultantidelt.

Ajakirjandus ja meedia

Lisaks komisjonide sekretariaatide pakutavale sisulisemale toetusele avaldavad komitee pressi- ja teabevahetuse talitused tavaliselt pressiteateid, koostavad audio- ja videosõnumeid ning annavad välja arvamusi käsitlevaid brošüüre. Ühendust võidakse võtta raportööri koduriigi kohalike ja piirkondlike ajakirjanikega ning vajaduse korral võib komitee kutsuda ajakirjanikke osalema koos raportööriga täiskogu istungjärgul ja/või komisjonide koosolekul. Ulatuslikum juhend ajakirjandus- ja meediategevuse kohta on saadaval teabevahetuse ja pressi direktoraadis.

Euroopa Regioonide Komitee Eesti delegatsioonide arvamused läbi aegade

Euroopa Regioonide Komitee Eesti delegatsioon on läbi aegade olnud aktiivne arvamuste kirjutaja.

1. CdR 68/2007, ECOS IV 015 komitee arvamus „Ühenduse töötervishoiu ja tööohutuse strateegia aastateks 2007–2012”, raportöör Uno Silberg.

28.11.2007. a võttis Regioonide Komitee vastu arvamuse „Ühenduse töötervishoiu ja tööohutuse strateegia aastateks 2007–2012”. Raportööriks Uno Silberg, teda aitas arvamuse koostamisel eksperdina Henn Tosso. See oli esimene Eesti delegatsiooni liikme poolt koostatud arvamus Regioonide Komitees.

2. CdR 22/2008 DEVE IV 024 komitee arvamus „Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitika”, raportöör Saima Kalev.

09.04.2008. a võttis Regioonide Komitee vastu arvamuse „Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitika”. Raportööriks Saima Kalev, teda aitas arvamuse koostamisel eksperdina Heiki Lindpere.

3. CdR 84/2009 ECOS IV 034 komitee arvamus „Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi loomine” muutmine, raportöör Uno Silberg.

22.04.2009. a võttis Regioonide Komitee vastu arvamuse „Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi määruse muutmise eelnõu” osas. Raportööriks Uno Silberg, teda aitas arvamuse koostamisel eksperdina Garri Raagmaa. See oli Uno Silbergi teine ning kolmas Eesti delegatsiooni liikme poolt koostatud arvamus Regioonide Komitees.

4. CdR 146/2009 COTER IV 026 komitee arvamus „Transpordi jätkusuutlik tulevik: kuidas kujundada integreeritud, tehnoloogiapõhist ja kasutajasõbralikku transpordisüsteemi”, raportöör Väino Hallikmägi.

04.12.2009. a võttis Regioonide Komitee vastu arvamuse „Transpordi jätkusuutlik tulevik: kuidas kujundada integreeritud, tehnoloogiapõhist ja kasutajasõbralikku transpordisüsteemi” (Euroopa Komisjoni teatis). Raportööriks Väino Hallikmägi, teda aitas arvamuse koostamisel eksperdina Rivo Noorkõiv. See oli neljas Eesti delegatsiooni liikme poolt koostatud arvamus Regioonide Komitees.

5. CdR 20/2010 ECOS V 003 komitee arvamus „Äriregistrite ühendamine”, raportöör Uno Silberg.

10.06.2011. a võttis Regioonide Komitee vastu arvamuse „Äriregistrite ühendamine”. Arvamuse koostajaks oli Regioonide Komitee Eesti delegatsiooni liige Uno Silberg. Eksperdina aitas Urmas Volens advokaadibüroost Sorainen.

6. CdR 168/2010 CIVEX V 008 komitee arvamus „Idapartnerluse algatuse rakendamine Armeenias ning Armeenia ja Euroopa Liidu kohalike ja piirkondlike omavalitsuste koostöö arendamine”, raportöör Teet Kallasvee.

02.12.2010. a võttis Regioonide Komitee vastu arvamuse „Idapartnerluse algatuse rakendamine Armeenias ning Armeenia ja Euroopa Liidu kohalike ja piirkondlike omavalitsuste koostöö arendamine”. Arvamuse koostajaks oli Regioonide Komitee Eesti delegatsiooni liige Teet Kallasvee (Haapsalu Linnavalikogu liige). Arvamuse koostamisel oli eksperdik Lõuna-Kaukaasia spetsialist professor Toomas Alatalu.

7. CdR 2012 ENVE-V-025 komitee arvamus „Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiive 2000/60/EÜ ja 2008/105/EÜ seoses veepoliitika valdkonna prioriteetsete ainetega”, raportöör Urve Erikson.

30. nov 2012. a võttis Regioonide Komitee vastu arvamuse „Veepoliitika valdkonna prioriteetsed ained”. Arvamuse koostajaks oli Regioonide Komitee Eesti delegatsiooni liige Urve Erikson. Arvamuse koostamisel oli eksperdik Eesti Keskkonnauuringute Keskuse spetsialist Ülle Leisk.

8. CdR 2013 COTER-V-037 komitee arvamus „Puhas energia ja transport”, raportöör Saima Kalev. 04. juulil 2013. a võttis Regioonide Komitee vastu arvamuse „Puhas energia ja transport”. Arvamuse koostajaks oli Regioonide Komitee Eesti delegatsiooni asendusliige Saima Kalev. Saima Kalevi eksperdiksi raporti koostamisel oli Eesti Maaülikooli nooremteadur Priit Pikk.

9. CdR 2013 ECOS-V-044 komitee arvamus teemal „Roheline raamat Euroopa majanduse pikaajalise rahastamise kohta”, raportöör Uno Silberg.

09. oktoobril 2013. a kiitis EL Regioonide Komitee heaks Uno Silbergi koostatud raporti teemal „Roheline raamat Euroopa majanduse pikaajalise rahastamise kohta”. Hr. Silbergi eksperdiksi raporti koostamisel oli Tartu Ülikooli professor Olev Raju.

10. CdR 2014 ENVE-V/045 komitee arvamus „Mitmetasandiline valitsemine ELi elurikkuse 2020. aasta strateegia edendamisel ja Aichi eesmärkide täitmisel”, raportöör Kadri Tillemann.

26. juunil 2014. a kiitis EL Regioonide Komitee heaks Kadri Tillemanni koostatud raporti teemal „Mitmetasandiline valitsemine ELi elurikkuse 2020. aasta strateegia edendamisel ja Aichi eesmärkide täitmisel”. Kadri Tillemanni eksperdiksi raporti koostamisel oli Mart Külvik Eesti Maaülikoolist. See on aastast 2004 kümnes Eesti delegatsiooni liikme poolt koostatud arvamus Regioonide Komitees.

11. CDR 3219/2015 COTER-VI/006 komitee arvamus „ELi 2016. aasta eelarve projekt”, raportöör Uno Silberg.

14. oktoobril 2015. a kiitis EL Regioonide Komitee heaks Uno Silbergi (Kose Vallavolikogu liige) koostatud raporti teemal „Euroopa Regioonide Komitee arvamus „ELi 2016. aasta eelarve projekt”. Uno Silbergile oli see juba 5. raportiks, sest ta on koostanud komitees raportid ka aastatel 2007, 2009, 2010 ning 2013. Silbergi eksperdiksi arvamuse koostamisel oli professor Rando Värnik Eesti Maaülikoolist.

12. CDR 2799/2015 NAT-VI/004 komitee arvamus „Innovatsioon ja maapiirkondade majanduse ajakohastamine”, raportöör Randel Länts.

11. veebruaril 2016. a kiitis EL Regioonide Komitee heaks Randel Länts'i koostatud raporti teemal „Innovatsioon ja maapiirkondade majanduse ajakohastamine”. Eksperdina aitas Läntsi raporti koostamisel Merli Reidolf TTÜst.

13. CDR 5660/2015 ENVE-VI/008, komitee arvamus „ELi keskkonnaõigus: aruandluse ja nõuetelevastavuse parandamine”, raportöör Andres Jaadla.

07. aprillil 2016. a kiitis EL Regioonide Komitee heaks Andres Jaadla raporti – EL Regioonide Komitee perspektiivarvamus teemal „ELi keskkonnaõigus: aruandluse ja nõuetelevastavuse parandamine”. Jaadla eksperdiksi raporti koostamisel oli Prof. Kalev Sepp Eesti Maaülikoolist.

14. CDR 5113/2016 SEDEC-VI/018, komitee arvamus „Telekommunikatsiooni paketi läbivaatamine”, raportöör Mart Võrklaev.

08. veebr. 2017. a kiitis EL Regioonide Komitee heaks Rae vallavanema Mart Võrklaeva koostatud arvamuse „Telekommunikatsiooni paketi läbivaatamine”. Eksperdina aitas Rae vallavanemal arvamust koostada Indrek Rokk Eesti Hariduse ja Teaduse andmesidevõrgust.

15. CDR 5780/2016 ENVE-VI/017, komitee arvamus „Õigusaktide ettepanekud uue jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse ning maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse sektori kohta”, raportöör Juri Gotmans.

23. märtsil 2017. a kiitis EL Regioonide Komitee heaks Haanja vallavanema Juri Gotmansi koostatud arvamuse „Õigusaktide ettepanekud uue jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse ning maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse sektori kohta”. Eksperdina aitas Haanja vallavanemal arvamust koostada Antti Roose Tartu Regiooni Energiaagentuurist.

16. CDR 93/2017 CIVEX-VI/018 komitee arvamus „ELi laienemisstrateegia 2016–2017”, raportöör Rait Pihelgas.

12. mail 2017. a kiitis EL Regioonide Komitee heaks Ambla vallavanema Rait Pihelgase koostatud arvamuse „ELi laienemisstrateegia 2016–2017”. Eksperdina aitas Ambla vallavanemal arvamust koostada välispoliitika ekspert Toomas Alatalu.

17. CDR 6726/2016 ENVE-VI/022, Komitee arvamus „Euroopa kosmosestrateegia”, raportöör Andres Jaadla.

11. oktoobril 2017. a kiitis EL Regioonide Komitee heaks Rakvere Linnavolikogu liikme Andres Jaadla koostatud arvamuse „Euroopa kosmosestrateegia”. Eksperdina aitas Andres Jaadlal arvamust koostada Anu Reinart, Tartu Observatooriumi direktor, teadusnõukogu esimees.

18. CDR 6047/2017 SEDEC-VI/034, komitee arvamus „Lairibaühenduse edendamine Euroopas”, raportöör Mart Võrklaev.

Regioonide Komitee arvamuste mõjust

2017. aasta mõjuaruandes rõhutab komitee, et Komitee olulisim 2017. aasta poliitiline mõju puudutab tugevama, tõhusama ja väljapaistvama ühtekuuluvuspoliitika jaoks piirkondade ning linnade Euroopa tasandi organisatsioonide poliitilise koalitsiooni loomist ja tõhusat kasutuselevõttu. Ühtekuuluvuspoliitika võimalike eelarvekärbete tõttu 2020. aasta järgses mitmeaastases finantsraamistikus käivitati 2017. aasta mais ühtekuuluvuspoliitika alliansi #Cohesion Alliance idee, mis tulenes komitee arvamusest teemal „Ühtekuuluvuspoliitika tulevik pärast 2020. aastat”. Kampaania kaasas rohkem kui 5000 alla kirjutanut, kelle hulgas oli erasikuid, kultuuriorganisatsioone, ülikoole ning ka piirkondi ja linnu, sellega ühines ka Eesti Linnade Liit. On üldteada, et allianss oli peamine tegur, mis juhtis kogu Euroopa poliitikute tähelepanu ühtekuuluvuse, kui ELi ühe põhiväärtuse olulisusele. Sellist mõju ei oleks komitee ükski saavutada suutnud.

Tuues välja Eesti delegatsiooni liikmete poolt 2017/2018 koostatud raporteid, siis nende mõjude kohta saab kirjutada:

Komitee arvamus „Euroopa kosmosestrateegia”, raportöör Andres Jaadla.

Peale arvamuse vastuvõtmist kohtus A. Jaadla Elżbieta Bieńkowska'ga (Euroopa Komisjoni volinik, siseturg, tööstus, ettevõtlus ja VKEd) ning arutas, kuidas rohkem sidustada kosmosetehnoloogiat, VKE-sid ning kohalikke- ja piirkondlikke omavalitsusi. Ühel meelel oldi, et kosmoseuuringute rahastust (mis on vaid 1,7 miljardit ELi 80 miljardi suurusest teaduseelarvest) tuleb suurendada ning et sellest saaks osa ka kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused oma teenuste arendamisel, kus kasutatakse kosmosetehnoloogiat.

Euroopa Parlamendi raportöörid Constanze Krehl (DE/S&D) ja Monika Hohlmeier (DE/EPP), kes koostasid kosmosestrateegia-alaseid raporteid, võtsid oma raportitesse üle mitmeid punkte A. Jaadla raportist, milles toetatakse kohalike- ja piirkondlike omavalitsuste jaoks SME-de poolt pakutavate teenuste ja rakenduste, mis kasutavad kosmosest kogutud andmeid, olulist rolli.

Komitee arvamus „Õigusaktide ettepanekud uue jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse ning maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse sektori kohta”, raportöör Juri Gotmans.

Nii Gotmansi kui ka mitmes teises 2017. a komitee arvamuses tehakse ettepanek EL energia- ja kliimapolitiitika sihtmärke veelgi kõrgemale seada. Tuleb aga tõdeda, et liikmesriigid EL sihtmärke kõrgemale ei tõstnud. Küll aga on komitee üles kutsunud kohalikke- ja piirkondlikke omavalitsusi seadma oma eesmärgid kohalikus kliima-alases tegevuses ning märkinud, et need võivad alati olla ambitsioonikamad, kui ELi eesmärgid.

Komitee arvamus „ELi laienemisstrateegia 2016–2017”, raportöör Rait Pihelgas.

Arvamuses tehakse ettepanek Euroopa Komisjonile huvitada Eesti ja teiste EL liikmesriikide kogemustest ja kutsutakse kaasama nende ELi asjatundjaid omavalitsustes ja kodanikuühiskonnas investeringute kavandamisel ja jätkamisel kandidaatriikides. Silmas on peetud eelkõige valdkondi, nagu transport, jäätmemajandus, energia, digitaalne telekommunikatsioon, hariduse ja noorsootöö valdkondades seotud e-arendused. Samas on enesestmõistetav, et ELiga ühinemise ettevalmistusperioodil tuleb jälgida, et saadav abi oleks piisav ning selle kasutamine ja haldamine omavalitsustasandil efektiivne ja läbipaistev. Eraldi ülevaateid kandidaatriikide kohalike- ja piirkondlike omavalitsuste võimekuse ning nende kaasamise kohta ühinemise ettevalmistusse Komisjon siiski (veel) ei koosta.

Komitee arvamus „Lairibaühenduse edendamine Euroopas”, raportöör Mart Vörklaev.

Raporti kirjutamise ajal jõudis kiire lairibaühendus vaid 40%ni ELi maapiirkondade elanikest, samas kui linnaelanike seas on vastav näitaja 90%. See takistab ELis digitaalse ühtse turu osas seatud kaugeleulatuvate eesmärkide saavutamist ja teravdab veelgi maapiirkondade rahvaarvu vähenemist. Lahendustena pakutakse raportis, et Euroopa Liidu mitmeaastases finantsraamistikus tuleb ette näha Euroopa struktuurifondides lairibaühendustesse investeerimiseks selge, lihtne ja piisav rahastamispakett. See peaks kesken-duma praegustele Euroopa Sotsiaalfondi ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi ühenduvusele ettenähtud vahenditele. Lisaks puuduvale rahale peab kiire ühenduvuse parandamiseks tõstma kohalike omavalitsuste haldussuutlikkust, kodanike ja riigiteenistujate e-oskusi ja võimaldama võrguga soodsa liitumise. Need ettepanekud on sisendiks komitee arvamusele, milles komitee koondab oma ettepanekud MFF 2021–2017 osas.

Regioonide Komitee liikmed 2004–2018

Põhiliikmed	Asendusliikmed
Vabariigi Valitsuse otsus 04.03.2004	
Andrus Ansip (alates 14.04.2005 Väino Hallikmägi, Pärnu linnaeape, hiljem Pärnu linnavolikogu liige)	Jüri Ellram – Imavere vallavanem
Teet Kallasvee – Haapsalu linnaeape	Urve Erikson – Tudulinna Vallavolikogu esimees
Tõnis Kõiv – Paide linnaeape (Alates 01.07.2004 Margus Lepik-Valga linnaeape)	Saima Kalev – Jõgeva vallavanem
Mart Mäeker – Leisi vallavanem	Margus Lepik – Valga linnaeape (Alates 01.07.2004 Väino Hallikmägi – Pärnu linnaeape), alates 14.04.2005 Laine Jänes – Tartu linnaeape.
Kurmet Müürsepp – Urvaste vallavanem	Maret Maripuu – Tallinna Linnavolikogu esimees
Edgar Savisaar – Tallinna linnaeape (alates 14.04.2005 Tõnis Palts)	Uno Silberg – Kose Vallavolikogu esimees
Sirje Tobreluts – Laheda vallavanem	Jaanus Tamkivi – Kuressaare linnaeape kuni 07.06.2005
Regioonide Komitee mandaadiperioodiks 2006–2010	
Vabariigi Valitsuse otsus 08.12.2005	
Toomas Vitsut	Mihkel Juhkami (alates 19.07.2007 Edgar Savisaar)
Väino Hallikmägi	Kaido Kaasik
Kurmet Müürsepp	Jüri Ratas (alates 19.07.2007 Ivar Unt)
Uno Silberg	Laine Jänes (alates 19.07.2007 Kersti Kõosaar)
Saima Kalev	Aivar Kaldjärv
Teet Kallasvee	Sirje Tobreluts
Margus Lepik (alates 19.07.2007 Mihkel Juhkami)	Urve Erikson
Regioonide Komitee mandaadiperioodiks 2010–2015	
Vabariigi Valitsuse istungi otsus 26.11.2009	
Väino Hallikmägi, Pärnu linnavolikogu aseesimees (23.07.2014 Mihkel Juhkami)	Urve Erikson, Tudulinna vallavolikogu esimees (alates 24.11.2011 Villi Pihli, Kärla vallavanem)
Kaido Kaasik, Valjala vallavanem (alates 24.11.2011 Urve Erikson)	Juri Gotmans, Haanja vallavane
Teet Kallasvee, Haapsalu linnavolikogu liige (alates 26.07.2012, Georg Linkov)	Andres Jaadla, Rakvere linnavolikogu aseesimees (alates 11.04.2013 Mihkel Juhkami), alates 23.07.2014 Hannes Hanso – Kuressaare linnaeape)
Kurmet Müürsepp, Antsla vallavolikogu esimees	Saima Kalev, Jõgeva vallavolikogu liige (alates 23.07.2014 Rait Pihelgas – Ambla vallavanem)
Jüri Pihl, Tallinna abilinnaeape (alates 23.07.2014 Urmas Sukles)	Kersti Kõosaar, Võru linnavolikogu liige
Uno Silberg, Kose vallavolikogu liige	Kersti Sarapuu, Paide linnaeape
Toomas Vitsut, Tallinna linnavolikogu esimees	Kadri Tillemann, Keila vallavanem
Regioonide Komitee mandaadiperioodiks 2015–2020	
Vabariigi Valitsuse istungi otsus 22. jaanuar 2015	
Kurmet Müürsepp – Antsla Vallavolikogu esimees	Jan Trei – Viimsi vallavanem
Uno Silberg – Kose Vallavolikogu esimees	Rait Pihelgas – Ambla vallavanem
Urve Erikson – Tudulinna Vallavolikogu liige (alates 23.07.2015 Mart Võrklaev)	Mart Võrklaev – Rae vallavanem (alates 23.07.2015 Juri Gotmans)
Toomas Vitsut – Tallinna Linnavolikogu esimees (alates 4.06.2015 Kalev Kallo)	Randel Länts – Viljandi Linnavolikogu esimees
Urmas Sukles – Haapsalu linnaeape	Andres Jaadla – Rakvere Linnavolikogu liige

Põhiliikmed	Asendusliikmed
Mihkel Juhkami – Rakvere linnapea	Georg Linkov – Hiiu vallavanem (alates 02.08.2018 Priit Värk)

* nimetamise kuupäevadena Vabariigi Valitsuse istungi otsused

Koostas: S. Ludvig

Allikas: www.ell.ee; www.valitsus.ee

Noorte osaluse väljavaated kohalikul tasandil: e-lahendustest kogukonna edasiviijate võimestamiseni

Karl Andreas Sprenk

Sissejuhatus

2015. aastal andis Riigikogu vähem, kui kuu enne uute rahvasaadikute valimist noortele märgilise sõnumi, toetades valimisea langetamist kohalike omavalitsuste valimistel 16-eluaastale. Samasisulise sõnumi saatis pea aasta hiljem noortele ka Riigikogu praegune koosseis, toetades veel kord Põhiseaduse §156 muutmist. Protsessi eestvedajana läks Eesti Noorteühenduste Liidul ideest teostuseni üheksa aastat. Mõjude analüüs koos partneritega, poliitilise huvi tekitamine ning ühiskondliku diskussiooni algatamine ja eestvedamine tõestasid: oluline on eesmärk, mitte pelgalt saavutamiseks kuluv aeg või energia.

Möödunud sügisel toimusid esimesed kohalikud valimised koos uue valijagrupiga, kellele olid püstitatud kõrged ootused nii avalikkuse kui ka riigi tasandi otsustajate poolt: kas õiguse andmisega kaasneb sisuline huvi osaleda? Millistesse kõrgustesse küündib noorte valimisaktiivsus või on huviliste hulk marginaalne? Kas suureneb ka noorte kandidaatide osakaal ning kas neid saadab edu? Kas aktiivsel agitatsiooniperioodil jagub aega ka õppetööks või püüavad kogu tähelepanu ning energia koolimajade uksi kulutavad kandidaadid ning senised ja tulevased omavalitsusjuhid? Õiguse andmisega avanes ühiskonnas justkui Pandora laegas, mis sisaldas nii põhjendamatuid hirme kui ka liigoptimistlikke eelduseid.

Plakatlik hüüdlause „Noored on meie tulevik!” võib skeptilise hoiaku korral asendada kiirelt marginaliseeriva mõttemalliga stiilis: „Lapsed on meie elu õied, aga nad võiksid õitseda kusagil mujal [--] meil on muudki teha.” Pean silmas, et täiendava osalusvõimaluse andmisega ei saadetud parlamendi poolt sõnumit mitte üksnes noortele, vaid ka kohaliku tasandi otsustajatele. Pahatihti nähakse noorte kaasamiskohana arutelusid *skate-park'i* võimaliku asukoha või muu, üksnes näiliselt noori kui ühiskonnagruppi puudutava teema kontekstis. Noorte, kui sihtrühma, ainsaks ühiseks tunnuseks on vanuseline kuuluvus, mis Noorsootöö seaduse puhul hõlmab vanusevahemikku 7–26 eluaastat. Muus osas on oluline käsitleda noori heterogeense grupina, kelle puhul ei pruugi universaalsete lahenduste pakkumine olla otstarbekas ega jätkusuutlik.

Esmapilgul võib tunduda noorte kaasatus kasvõi avaliku ruumi detailplaneeringute kehtestamise aruteludesse ajamahukas, tüütu ning noorte esindajate justkui vähest elukogemust arvestades põhjendamatu. Teisalt just ääremaastumise ning noorte maapiirkondadest väljarände taustal on oluline mõelda, mil moel kujundada koos noortega keskkond, kus nad 10–15 aasta perspektiivis end elamas, töötamas ning pere loomas näevad.

On vast käibetõde, et iga põlvkond erineb moel või teisel varasematest ning püüab korrata või taas avastada mingeid mustreid, mis vanematel juba selja taga ning ununenud. Soov pakkuda alternatiivi või esmapilgul vastanduda juba kordi leiutatud ning toimivale masinavärgile, ei pruugi tingimata olla põhjendamatu nooruslik uljus või faas, mis möödub. Pahatihti on pealtnäha utoopilisena kõlavad ideed tuumakamad, kui eelarvamused neil paista lubavad. Nagu tõestas ka valimisõiguse andmise protsess – takerduda ei tasu mitte idee teostumiseks kuluvasse aega või energiasse, vaid sisulistesse aruteludesse, mis tulemusteni viiksid. Pean viimast ka antud artikli lähtekohaks: mil moel võiksime ületada eelarvamused ning jõuda koostöömudelini, mis pakuks vajalikku sisendit noortelt kohalikele otsustajatele ja hoiaks soovi olla kaasatud?

Noorte osaluse hetkeseis

Juba enam kui kümme aastat on Eestis tegeletud strateegiliselt noorte osalusvõimaluste edendamise läbi osaluskogude võrgustiku. Märksa pikema ajalooga (üli)õpilasliikumiste kõrval nähti vajadust muuta kuuldavaks noorte arvamus ka haridusasutuste väliselt. Täna hetkel saab eristada vähemalt kahte tüüpi osaluskogusid: maakondlikud osaluskogud, mis olid varasemalt seotud noorte arvamus esindamisega maavalitsuste juures ning noortevolikogud, mis on seotud konkreetse omavalitsuse tegevusega ja mida saab igas omavalitsuses olla vaid üks. Sõltumata omavalitsusest või osaluskogu tüübist on osaluskogudel kanda kaks kesket funktsiooni:

- Esindada noorte arvamus kohalikul (ja maakondlikul) tasandil, mis hõlmab noortelt sisendi kogumist ning selle edastamist otsustajatele. Praktikaks kujutab see noorte arvamus esindamist volikogu komisjonide töös või otsustajatega kohtumistel, millele eelnevalt kogutakse sisendit näiteks läbi küsitluste või enda tutvusringkonna arvumuste ja hoiakute pinnalt.
- Luua noortele uusi osalusvõimalusi. Sellega haakub osaluskogude töö, osaluskohtade või temaatiliste ümarlaudade ning arutelude korraldamine ja kaudselt ka valimistega seotud teavitustöö, samuti üleüldine noorte osalusega seotud võimaluste tutvustamine ning osaluse soodustamine. Lisaks mainitud tegevustele seostuvad veel näiteks arvamusartiklite kirjutamine ja osalemine erinevatel messidel või noorte päevadel.

Haldusreformi tulemusel muutus noortevolikogude roll olulisemaks seoses omavalitsuste otsustusõiguste laienemisega. Lisaks suurenes ka paljude omavalitsuste haldusala, mis tõenäoliselt pärsib otsesuhtlust noorte ja otsustajate vahel. See omakorda seab noortevolikogudele kõrgemad ootused ning ülesanded. Noortevolikogud peaksid varasemast enam tegelema just sisuküsimustega (osaledes volikogu komisjonide tegevuses) ning pöörama vähem tähelepanu sündmuste korraldamisele, millega võiksid tegeleda teised piirkonnas aktiivsed noorteühendused. Noortevolikogude tegevuse juures on muutunud oluliseks ka „mammutvaldade” eri otstest noorte arvamus koondamine ning teisalt ka ühtsustunde kasvatamine piirkonna noorte üleselt.

Maakondlikud osaluskogud kaotasid seoses maavalitsuste sulgemisega käesoleva aasta alguses ka oma osatähtsuse noorte arvamus esindamisel otsustajate tasandil. Hetkel saavad endiselt toimivad osaluskogud nõustada maakondlikke arenduskeskuseid või omavalitsusliite, kuid paratamatult on nende tegelik mõju võrreldes varasemaga märksa madalam. Eesti Noorteühenduste Liidu, kui osaluskogude tegevuse koordineerija ning nõustaja, visioonis peaksid maakondlikud noortekogud keskenduma edaspidi noorte osaluse arendamisele piirkonnas, aitama luua uusi noortevolikogusid/osalusvorme ja pakkuma juba olemas olevatele noortevolikogudele võrgustikusündmusi ning vajadusel ka koolitusi.

Nagu mainitud, tegeleb Noorteühenduste Liit koostöös Eesti Noorsootöö Keskusega ka üle-eestiliselt noorte osalusvõimaluste edendamise. Osalusega seonduvad üldised alusprintsüübid on määratletud noortevaldkonna arengukavas, mis kehtib kuni aastani 2020. Ühtseks eesmärgiks on saavutada arengukava tegevuste lõpuperioodiks olukord, kus igas Eesti omavalitsuses tegutseb noortevolikogu või muu noori ühendav osalusvorm (soovituslikult noortevolikogu).

Eesti Noorteühenduste Liidu peamine roll soovitud eesmärgi saavutamisel on omavalitsuste nõustamine noorte osaluse edendamisel, noortevolikogude toetamine ja neile võrgustikusündmuste ning koolituste pakkumine, noorte osaluse rahaline toetamine ja üleüldine teadlikkuse tõstmine osalusvõimalustest (näiteks erinevatel seminaridel osaluse temaatika tutvustamine, Arvamusfestivalil osalemine, arvamusartiklid meedias). Alates 2018. aastast jagab Noorteühenduste Liit kõigile omavalitsustele täiendavat toetust uute, noortele suunatud osalusvormide loomiseks ning pakub osaluskogudele ning noorte aktiividele üle Eesti võimalust taotleda osaluse edendamise seotud projektitegevusteks rahalisi vahendeid.

Vaadeldes osaluskogude võimalikke rolle ning potentsiaali kohalikul tasandil, võib jaotada selle laias laastus kolmeks:

- **Nõuandev roll.** Keskne roll kõigile noortevolikogudele. Toimib läbi noorte osalemise erinevate komisjonide tegevuses, otsustajatega kohtumiste ning arengukavade ja teiste omavalitsuse strateegiliste dokumentide koostamisse panustamises. Senise praktika kohaselt panustavad noortevolikogud eeskätt noortevaldkonna või haridusega seonduvate teemade aruteludesse. Noortevolikogude võrdluses on nõuandva rolli täitmise kvaliteet varieeruv. Näiteks on noortevolikogusid, kes olid edukad oma seisukohtade esitamisel ning kaitsmisel valdade liitumisepete koostamisel. Samal ajal on ka noortevolikogusid, kes tegelevad noorte esindamisega pigem juhuslikult ning tunnetusli-

kult. Sageli on probleemiks ka võimaluste vähesus: vaikumisi eeldatakse ametnike ning otsustajate tasandil, et noorte võimekus piirdub üksnes noorsootöö, hariduse ning kultuuri teemavaldkondadega. Tegelikult aga võib neilt tulla isegi sisukamaid ettepanekuid ühistranspordi või linnaplaneerimise jms küsimustes.

- **Algatav ning eestvedav roll.** Siinkohal võib tõsta esile heade praktikatena Haapsalu [eel]arvamusfestivali korraldamist kohaliku noortevolikogu initsiatiivil, noortevolikogude korraldatud tegevused enne kohalike omavalitsuste valimisi 2017. aasta sügisel ning mitmel pool toimunud noorte ning noorsootöötajate tunnustuskonkursside, mida on initsieerinud ning läbi viinud osaluskogude aktivistid.
- **Partner noorsootöö kavandamisel ning elluviimisel.** Osaluskogud osalevad üldjuhul noorsootöö kavandamisel ja hindamisel (näiteks läbi arengukavade väljatöötamises osalemise või kohalike omavalitsuste noorsootöö kvaliteedi hindamise). Mitmetes omavalitsustes on ka noorte keskuste või noorsootöötajate positsioonid loodud noortevolikogude lobitöö tulemusel. Lisaks on noortevolikogud tavapäraselt abiks kohalike noorte suursündmuste korraldamisel (nt noortepäevad, infosündmused ja -messid, konverentsid ja seminarid). Rolliga haakuvalt on kahjuks esile tõsta ka negatiivseid näiteid, kus noori on kasutatud tasuta tööjõuna täiskasvanute poolt planeeritud ja korraldatud tegevuste juures ilma noortele kaasäräkimisõiguse andmiseta. Noortevolikogud võivad osaleda kohaliku noorsootöö elluviimisel, kuid see ei peaks kindlasti olema nende peamine tegevusvaldkond. Keskne vastutus peaks olema siiski kohaliku omavalitsuse ning valdkonna eest vastutava ametniku kanda.

Noorte osalemisega seotud väljakutsed

Viimase aasta jooksul on Eestis läbi viidud vähemalt kaks uuringut, milles on uuritud lähemalt noorte osaluse- ja kaasatusega seotud väljakutseid ning takistusi. Üheks neist on Tartu Ülikooli rakendusuuringute keskuse läbiviidud uuring „Noorte osalus otsustusprotsessides”, mis keskendus valitud noorterühmade osaluse- ning kaasamisega seotud kogemuste analüüsimisele. Teine, „Noorteühenduste mõju analüüs” valmis Riigikantselei tellimisel ning vaatles noorteühenduste positsiooni tänases ühiskonnas ja häid osaluspraktikaid nii kohalikul kui ka üleriigilisel tasandil. Osana uuringust formuleerisid ka huvikaitse teostamise paradoksid, millega noorteühendused (sh osaluskogud) silmitsi seisavad:

„Laiema ringi noorte kaasajad jõuavad enamasti rohkemate poliitikuteni, kuid peavad noorte vajaduste ja probleemide väljaselgitamiseks tegema lisapingutusi, näiteks korraldama uuringu”.

„Enim kasutatud meetodid on noorte osaluskogude kohtumised kohaliku omavalitsuse esindajatega ja noorteühenduste osalemine erinevates töögruppides. Seega kohanduvad noored pigem täiskasvanute pakutavate võimalustega, kui algatavad ise uusi formaate.”

„Kasutatud noored jagunevad laias plaanis kaheks – osa õpib rääkima poliitikutega ühte keelt ja teised leiavad, et see on nende jaoks keeruline ning nad ei saa aru, kas ja kuidas nende panusega arvestati.”

Kohandumine etteantud formaadiga on üks võimalikest põhjustest, miks on raske koondada ajakohast sisendit või kaasata aruteludesse „vähem aktiivseid” noori, kelle jaoks formaalne keskkond võib tunduda ebakindel või ebaatraktiivne. On positiivne, et otsustajad on võtnud aastate jooksul omaks Eesti Noorteühenduste Liidu pakutud osaluskohvikute formaadi, kus kord aastas kohtuvad maakonnaüleselt nii noored, otsustajad kui ka valdkonna eksperdid ning arutlevad maailmakohviku stiilis arutelulaudades noorte tõstatatud probleemkohtade üle, otsides ühiselt lahendusi. Samas, hoolimata konkreetsest näitest, on oluline jätkuvalt mõelda võimalustele kaasata ka nende noorte, kes formaalsete kanalite vahendusel oma mõtteid või murekohti ei jaga, arvamust.

Osalust võimaldavate formaalsete kanalite olemasolu võib mõneti defineerida ka läbi demokraatia tugevuse. Võimalused arutlemaks mitteformaalses kontekstis ning esitamaks ettepanekuid ilma, et neid pruugitaks arvestada (elk ilma tõenäosuseta saada sisulist tagasisidet edastatud mõtetele), ei kõla kokku demokraatia hea tavaga. Hetkel varieerub noorte panuse väärtustamine äärmusest äärmusesse: on omavalitsusi, kus suhtumine on toetav ning noored võrdväärsed koostööpartnerid, ent samas on levinud ka mõttemuster, et noorte kaasamine on asjatu ressursikulu ning vaev. Noortele võimaluse pakkumine esitada ettepanekuid kujul, mis lõpptulemusena algataks vähemalt diskussiooni otsustajatega, kaasaks noored ühisesse arutellu ning tagaks hiljem tagasiside jõudmise noorteni, on kahtlemata märk tugevast ja terviklikust omavalitsusest.

Eelnev ei tähenda, et osaluse toetamine on pelgalt noorte probleemide lahendamise teenistuses. Olu-line on lisandväärtus, mida noorte esitatud mõtted või pakutud lahendused omavad omavalitsuse tegevuse korraldamisel. Võib tunduda, et kuigi noorte soov arvamust avaldada ning olla kaasatud aruteludesse muudab väljakutsuva(ma)ks otsustajate igapäevatöö, siis tasub otsida lahendusi, kuidas noori eelnevalt häälestada või kuidas ülesanne sõnastada, et tulem oleks otstarbekas ning praktilise väärtusega nii sisendi andjatele kui ka selle rakendajatele. Sarnast seisukohta kinnitas ka eelnevalt mainitud Tartu Ülikooli rakendusuuringu keskuse uuring:

„Kahtlemata peab kaasamise viis sobima noorele, kuid olema ka kaasajale endale piisavalt lihtne ja turvaline. Vajalikud tegevused ei tohiks käia üle jõu ja kaasamise eesmärkide ning tulemuste hindamine peab sobituma kaasaja vajaduste ja võimalustega”.

Nagu eelnevalt mainitud, on noored sihtgrupina küllaltki heterogeenne, mis muudab nii nende kaasamise kui ka neile võimaluste loomise märksa kompleksemaks. Teravam on konkreetne väljakutse just maapiirkondades, kus valikuvõimaluste vähesuse tingib ka väiksem hulk noori, kellele erinevaid tegevusi pakkuda (elike kriitilise massi olemasolu), huviringide juhendajate puudus, transpordi ning ligipääsetavusega seotud takistused. Teisalt loovad kirjeldatud tegurid võimaluse noorte kaasamiseks valikulangetamise protsessis: millist lahendust piiratud vahendite tingimuses eelistada saavutamaks maksimaalne rahulolu?

Maapiirkondade võimalustega haakub keskustega võrreldes tugevamalt ka NEET-noorte (ingl. *Not in Education, Employment or Training*) ehk mitte õppivate ega töötavate noorte küsimus. Nimelt on „Noorte Tugila” programmi statistiliste andmete põhjal on maapiirkonna noored haavatavamad just vähesete võimaluse tõttu. Riskisituatsioonis olevate noorte võimestamine ning nende vajadustele vastamine ei pruugi tingimata ennetada, ent loob eelduse hoidumaks noore jõudmisest NEET-staatusesse. Mainitud väljakutsete kõrval pole vähem olulised ka vene keelt emakeelena kõnelevate noorte osaluse toetamine või läbivalt noorte laiapõhjalise esindatuse ning sisulise kaasatuse tagamine.

Kahtlemata on raske üldistada noorte osaluse toetamist ning kaasatust omavalitsuste üleselt, ent tuginedes erinevate piirkondade näidetele saab tuua esile universaalseid probleemkohti, millega noored otsustusprotsessides osalemisel pörkuvad. Näidete avamisel on aluseks Roger Hart'i noorte osaluse redel, mille 8-astmeline skaala varieerub vähesest kaasatusest kuni noorte omaalgatuslike ettevõtmisteni, mille juures täiskasvanute roll ning tugi on tagasihoidlik. Kursiivis on lisatud skaala astme kirjeldus, tuginedes ning sellele järgnevalt hinnang hetkeolukorrale ja illustreerivad näited.

Manipuleerimine. *Täiskasvanud kasutavad noorte temaatikat ja pakuvad välja ise teemasid, mis nende arvates võiksid olla noorte jaoks aktuaalsed.* Ilmestab üldjuhul valimiste-eelset platvormide ning valimisprogrammide koostamist, kus püütakse noori kõnetada hinnanguliselt neile meelepäraste lubadustega, käsitledes noori kui homogeenset gruppi, kelle huvid on vanusest sõltumata justkui sarnased. Näiteks *skate-park'i* rajamise lubadus kohalikel valimistel, mis kahtlemata on kõnekas kitsale grupile noortest, ent mis võiks olla asendatud noortele omaalgatuste või kaasava eelarve lahenduse loomisega.

Dekoratsioon. *Täiskasvanud lahendavad noortelt tulnud probleeme, kuid noored on otsustusprotsessis pelgalt kaunistuseks, mõjutades otsust vaid kaudselt.* Näiteks omavalitsuse noorsootöö arengukava koostamine, milles usaldatakse üksnes noorsootöötajate arvamust ning ei koguta üldse või kaasatakse vaid piiratud ulatuses noorte sisendit.

Võltsosalus (ingl *tokenism*). *Juhtumid, kus tundub, nagu antaks noortele sõna, ent tegelikult puudub neil võimalus otsust mõjutada.* Ilmestab olukordi, kus noortevolikogu saab tagasi sidestada dokumenti faasis, mil sisuliste muudatuste aeg on möödas. Eelmisest aastast võib tuua näitena ka huvitegevuse täiendava toetuse taotlemiseks koostatud tegevuskavasid, kus üle riigi kõlas vähest noorte huvide ning tegelike vajadustega arvestamist. Kavade püüti koostada piiratud ajaraamis ning sisustada juhuslike tegevustega, mida põhjusel või teisel tol hetkel omavalitsuses veel ei eksisteerinud. Viimases faasis konsulteeriti võimalusel näiteks noortevolikoguga, ent tagasisidet arvestada ei jõutud.

Etteantud roll noortel ja tagasiside neile. *Noortele antakse teatud ülesanne tervikprotsessist. Noori teavitatakse, kuidas nende panust kasutatakse ja kuidas see mõjutab lõpptulemust.* Analoog eelmise näitega – sõltuvalt omavalitsusest usaldata noorte aktiivile või noortevolikogule roll koguda sisendit sihtgrupilt seoses ootustega, millistest huvitegevustest on piirkonnas puudu. Noored mõistsid, mis roll on nende kogutud sisendil ning suutsid seeläbi motiveerida vastajaid oma mõtteid ning ettepanekuid avaldama.

Konsultatsioon noortelt ja tagasiside neile. *Noored annavad nõu täiskasvanutele. Noori teavitatakse, kuidas nende panust kasutatakse ja milline oli lõpptulemus.* Kirjeldatud ilmestab näide haldusreformi prot-

sessist, kus noortevolikogu tegi sisulisi ettepanekuid omavalitsuste liitumislepingu eelnõule ning said hiljem tagasisidet, millises mahus nende parandusettepanekutega arvestati.

Täiskasvanute algatatud, kuid noortega jagatud otsused. Täiskasvanud algatavad mingi projekti, otsused tehakse lõplikult koos noortega. Eelpool negatiivse alatooniga esitatud *skate-parki* idee edasiarendus. Omavalitsusjuhid on näinud pargi rajamises võimalust usaldavaks koostööks noortega: kuulatakse ära noorte soovid ning ettepanekud, mis puudutavad rajatise funktsionaalsust ning asukohta. Omavalitsuse poolt kohandatakse ettepanekuid lähtuvalt eelarvevõimalustest ning ühiselt leitakse lõpuks kompromisslahendus, mis ei ületa kavandatud vahendeid, kuid vastab noorte ootustele.

Noorte omaalgatuslikud ja juhitud otsused. *Noored algatavad mingi tegevuse ja viivad selle ka ise läbi, täiskasvanutel on vaid toetav roll.* Ilmestab noortevolikogusid, kelle tegevuseks on omavalitsus eraldanud iseseisva eelarverea. Noortevolikogu saab tegevusi planeerida ja ellu viia ning ametnike või seotud otsustajate roll on noori nõustada ning jälgida hilisemalt aruandlusega seonduvat ja hinnata tegevuste eesmärgipärasust, võrreldes kavandatuga.

Noorte omaalgatuslikud, kuid täiskasvanutega jagatud otsused. *Initsiatiiv tegevuseks tuleb noortelt, kuid otsuste tegemisel osalevad nii noored kui ka täiskasvanud. Täiskasvanud innustavad noori, samas saavad noored õppida täiskasvanute elukogemusest.* Eelkirjeldatud osaluskohtviku formaat tõi möödunud aastal ühe teemalaua ümber kokku noored ning Politsei- ja Piirivalveameti esindajad, kellega arutleti turvalisuse suurendamise võimaluste üle piirkonnas. Arutelu tulemusel loodi koostöö noorte ning ametnike vahel, milles mõlemal osapoolel oli kanda vastutav roll. Ühtlasi kaasati koostöö vältel temaatilistesse aruteludesse omavalitsuse esindajaid, kes vastavalt oma ekspertiisile noori toetasid.

Seega on noorte osalus Eestis eelnevale tuginedes kolme suure väljakutse ees:

- Kuidas luua osalusvorme, kus erineva taustaga noortel on võrdsed võimalused oma sisendi pakku-
miseks ning sealjuures vormis, mis on vastuvõetav nii neile kui ka otsustajatele?
- Mil moel luua täiendavaid võimalusi (lisaks olemasolevate säilitamisele) maapiirkondade noortele
ning vähendada sealjuures NEET-riskiga silmitsi seisjate arvu?
- Kuidas jõuda noorte osaluse toetamisel tasemeni, kus panustamine ja algatamine on loomulikud
ning väärtustatud, vajalik toetus eesmärkide saavutamiseks tagatud ning tulem omab osatähtsust
ka omavalitsuse arengu soodustamisel (noorte algatused on mõjusad)?

Osaluse soodustamise võimalused

Vaadates naaberriikide praktikaid noorte osaluse toetamisel, paikneb Eesti lõunast põhja suunas liikudes keskmes nii asukoha kui ka loodud võimaluste ning arengupotentsiaali osas.

Soome. Võrreldes Eestiga on eripäraks seadusega sätestatud kohustus omada iga omavalitsuse juures noortevolikogu või muud noortelt ajakohast sisendit koondavat noorte kooslust. Sealjuures on oluline, et noortel on võimalik olla kaasatud kõigis poliitikakujundamise etappides ning laia valiku teemade juures (haridusest ning tervishoiust kuni kohaliku transpordi korraldamise ja keskkonna küsimusteni). Lisaks on loomisel regionaalsed noortevolikogud, mis koondaksid omavalitsuse tasandi noorte esindajaid.

Osalusvõimaluste tagamise kõrval on pööratud järjekindlalt tähelepanu ka vastutavate ametnike ning noorsootöötajate koolitamisele, kuidas noori igapäevaselt poliitikakujundamisse kaasata ning neilt sisendit koguda. Lisaks osalust toetavate meetodite jagamisele on noorsootöötajad koolituste raames kaardistanud väljakutseid, millega noorte osaluse soodustamisel silmitsi seistakse.

2015. aastal käivitati keskkond „Nuortenideat.fi”, mis on osaks laiema kodanikelt ettepanekute kogumise platvormist. Noortel on võimalik keskkonna vahendusel teha ettepanekuid elukeskkonna parendamise huvides, arutleda ning kommenteerida teiste mõtteid ja jälgida ettepanekute menetlemise ja elluviimise kulgemist. Ettepanekute vormistamisel ning sõnastamisel on noortele vajadusel toeks täiskasvanud.

Kirjeldatud Soome kogemus on küllaltki värske: vähem kui kümne aasta eest olid hoiakud noorte osaluse soodustamise ning ettepanekutega arvestamise suhtes vastupidised. Noorte ning otsustajate vaheline kontakt oli pigem juhuslik, kui regulaarne ning noorte volikogudest pea pooltel puudus õigus teha sisulisi ettepanekuid või avaldada arvamust volikogu tegevuse suhtes.

Läti. Kohalikul tasandil on vähesel määral loodud noortevolikogusid, mis tegutsevad eeskätt linnades ning suuremates asulates. Formaati, eesmärki ning liikmete arvu varieeruvad piirkonniti. Riia linna kontekstis esindavad noorte huve linna koolide õpilasesindused, kes ühtlasi annavad sisendit noorsootöö

planeerimisele ja kavandamisele. Üldiselt keskendutakse omavalitsustes noorsootöö ning seotud teenuste pakkumisele, noorte osalus otsustusprotsessides on toetatud pigem riiklikul tasandil.

Noorte laiapõhjalist kaasamist juurutati 2000. aastate alguses tugevalt nii Cesise kui Rezekne omavalitsustes. Noori kaasati nii noorte valdkonnaga seotud strateegiliste dokumentide koostamise kui ka elluviimise kavandamise juurde.

2014. aasta kevadel viidi Daugavpilsis läbi pilootuuring, mis keskendus noortepoliitika, konkreetsemalt noorsootöö ning noorte kui huvigrupiga seotud teenuste hetkeolukorra kaardistamisele. Valimisse koondati üle 400 erineva haridusliku tausta, hõivatuse ning emakeelega noore vanuses 13–25 eluaastat ja nendega viidi läbi ankeetküsitlus. Tulemuste analüüsimisel hinnati kvaliteedipunktide alusel teenuste kättesaadavust ning ühtivust noorte ootuste ja vajadustega, mis võimaldas prioriteerida omavalitsuse potentsiaalseid arengukohti. Tulemuste pinnalt esitati soovitusi, kuidas soodustada ning toetada järjepidevat noorte osalust Daugavpilsis noortepoliitika ja noorsootöö kujundamisel. Sarnast mudelit on rakendatud hiljem ka Läti teistes omavalitsustes.

Vaadates veel erinevate riikide praktikaid, jääb “lääne poole” liikudes silma noorte kaasamisega seotud dogmade murdmine. Kaasamine ei eelda üksnes kaasamisvalmiduses ning informeeritud noorte olemasolu – protsessi võib mõtestada ka omamoodi talendi- või arenguprogrammina.

Ameerika Ühendriikides, Grand Rapidis (Michigani osariigi suuruselt teine linn) tegutseb linnapea juures 15-liikmeline noortest koosnev nõuandev komisjon. Noored on valitud lähtuvalt potentsiaalset olla tulevikus kogukonda eestvedavaks ning edasiviivaks jõuks, arvestatud on ka erinevate etniliste gruppide esindatust. Komisjon valitakse linnavolikogu liikmete poolt üheks aastaks, mille vältel on noortel võimalik läbida nii temaatilisi koolitusi, osaleda linna käekäiku puudutavates aruteludes, alates poliitikakujundamise algfaasist kuni otsuste langetamiseni. Lisaks linnapeale on omavalitsuses määratud ka vastutavad ametnikud, kes noorte osalust toetavad.

Sarnane mudel toimib Farmington & Farmington Hills omavalitsuses, kus noorte esindajad ning kohaliku volikogu liikmed kohtuvad regulaarselt kahel korral kuus. Kohtumiste eesmärgiks on kaardistada nii arengu- ja probleemkohti kui ka koguda noortelt uusi mõtteid. Omavalitsuse töötajad on vastutavad ka noorte kohanemise toetamise ning koolitusvajaduste katmise eest. Sissejuhatavad kursused hõlmavad nii omavalitsuse ning volikogu töökorraldusliku poolega tutvumist kui ka juhtimise ja avaliku esinemisega haakuvaid koolitusi.

Kirjeldatud näited illustreerivad samaaegselt ka vähemalt kaht potentsiaalset riskitegurit, mis noorte kaasamisega seostub. Esmalt: võimaluste pakkumine ning noorte võimestamine läbi nende osaluse soosimise ja toetamise loob eelduse tulevaste eestvedajate arenguks. Üldjuhul kasutavad sarnaseid võimalusi tingliku liigituse järgi aktiivsem grupp noortest, kes tõenäoliselt on seotud juba mõne noorteühendusega või panustavad kooli õpilasesinduse tegevustesse. Kogemusele tuginedes on n-ö aktiivsemad noored ka julgemad arvamust avaldama, kuid samas kergesti vormitavad ametnike ning otsustajate jaoks.

Viimasega haakub ka teine võimalik riskitegur. Näidetele tuginedes valiti nõuandvatesse kogudesse esindajad mitte teiste noorte, vaid ametnike ja volinike poolt. Seega on raske hinnata, kuivõrd tunnetavad valitud noored vastutust esindamiseks oma esindatava grupi üldisemaid hoiakuid ning kui tugevalt kostub sel juhul erineva taustaga noorte arvamus otsustusprotsessidesse. Ma ei soovi siinkohal väita, et uusi kogemusi otsivaid noori ei peaks täiendavalt võimestama, ent veelgi enam peaks mõtlema, mil moel kõnetada ning jõuda noorteni, kes tänasel hetkel omavalitsuse tegemistega on vähesel määral või üldse mitte kursis.

Ameerika Ühendriikides, keskmisest suuremas linnas viidi 2015. aastal läbi intervjuud omavalitsuse noortevolikogu liikmetega analüüsimaks rakendatud meetodika mõjusust. Nimelt saavutamaks kõigi gruppide võrdväärne esindatus noortevolikogu tegevuses, jaotati 85 mandaati linnaosade lõikes, tuginedes noorte arvulisele osakaalule piirkonnas. Lisaks võeti arvesse etniliste gruppide jaotust linnaosa siseselt, ent jäeti tahaplaanile hariduslik esindatus. Kuigi seeläbi toodi omavahel kokku konkreetse taustaga ning kindla piirkonna probleemkohti tajuvad noored, kes jagasid väärtuslikku ning eesmärgipärast sisendit, ei tunnetanud nad ise oma tegevuses seost kõigi esindatava piirkonna noorte ega nende murekohtadega. Autorite hinnangul põhjustas hoiaku haridusliku taustaga mitte arvestamine, mis tuleneb erineva sotsiaalmajandusliku või etnilise taustaga noorte vähesest kokkupuutest koolikeskkonnas ning n-ö aktiivsemate kaasamisest.

Püüdes kanda esitatud näite üle Eesti konteksti, siis oleks see samaväärne liitunud omavalitsustes osavaldade, asulate või muu liigituse põhiselt noorte esindajate leidmisel, mille juures jääks tähelepanuta kutse- ja üldhariduskoolide noorte või eesti-, vene või muud keelt emakeelena kõnelevate noorte osatähtsus formuleerivas koosluses. Oluline on arvestada erinevate gruppide arvuste ja hoiakutega, ent hoida sealjuures formuleerimise ning esindajate määramise protsess noorte käes.

Kantar Emori valimiskäitumise uuring tõi esile, et 10% noortest vanuses 16–17 eluaastat loobusid oma valimisõigusest põhjusel, et nad on juba pettunud poliitikates ning poliitikates. Mõeldes, et iga kümnes noor on enne täisealiseks saamist heitunud seoses ühiskonda panustamisega, on tegu kahtlemata väljakutsega, mis vajab lahendust. On raske teha üldistusi, kas haavatavamas olukorras on maapiirkonna noored, kes lähima osalusvõimaluseni logistilistel põhjustel ei jõua või vähemusnoored, kes põhjusel või teisel on otsustusprotsessides alaesindatud või noored suuremates keskustes, kus võimalusi on palju ning samuti ka “aktiviste”, mis lõppkokkuvõttes võib vähendada nii soovi kui ka võimalusi panustamiseks. Laiapõhjalisema kaasatuse toetamiseks tundub lahendus kõnekeeli “ühe-kliki-kaugusel” – nimelt virtuaalsete osalusvõimaluste vahendusel.

E-osaluse võimalikkusest

Digitaalsete lahenduste ning noorte vahele tõmmatakse pahatihti pikema kaalutluseta võrdusmärk. Arvestades aega, mida noored näiliselt virtuaalses keskkonnas veedavad, tundub see olevat keskkond, milles sihtrühma kõnetamine ja informeerimine on kordades mõjusam ning atraktiivsem, kui argistes keskkondades. Lähenemine rääkimaks noortega “nende keeles” ning “nende keskkonnas” on igati õige ning tunnustamist vääriv, ent kahjuks jäetakse tähelepanuta kõnetamise vorm ja sõnumid.

2017. aasta kohalike valimiste kontekstis jäi silma, justkui püüti noori kõnetada võrdväärset vane mate valijatega: läbi postkasti jõudvate brošüüride, reklaampiltide paberlehtedes või reklaammeetetega. Mõistagi piirasid (sealjuures usun endiselt, et põhjendatult) võimalusi kampaaniapiirangud koolides, mille eesmärgiks oli fookuse hoidmine õppetegevusel, mida valimised elulise näitena kahtlemata toetavad, ent mis õppetöö teenistuses otseselt ei ole. Vastukaaluks veel teadmine, et noor valija ei erine otseselt vanemast valijast (tuginedes vähemalt eelnevatele uuringutulemustele), mistõttu samasisulise ja -vormilise sõnumi edasiandmine on justkui ainuõige ning noori tunnustav lahendus. Küll aga, kui “traditsioonilised lahendused” ei kõlba ning koolikeskkond tuleb ka kõrvale jätta, siis millised on sobivad alternatiivid?

Tegu on tõtt-õelda väljakutsuva ülesandega – kuidas olla samaaegselt noore suhtes mitte marginaliseeriv või alavääristav (lihtsustav) ning teisalt kõneleda temaga arusaadavalt, lühidalt ja otsekoheselt? Pole vahet, kas kõnetada noort kohaliku kaupluse ees või saata talle sõnum mõnes sotsiaalmeedia keskkonnas. Kui suhtlusmaneer pole noore jaoks kõnekas, jääb edastatava sõnumi asemel meelde keskpärane kaasamiskatsetus. Släng ning kunstlik sõbrustamine võivad teenida hoopis vastupidist meeletatust samal ajal, kui liigne formaalsus võib mõjuda ehmatavalt ning ettevaatust tekitavalt.

Siinkohal võivad virtuaalsed lahendused soodustada noorte soovi osaleda, olla informeeritud ning oma mõtteid jagada. Alternatiivsete keskkondade asemel võib kontakti loomine või kaasamine leida aset levinud keskkondades, kasvõi Facebookis.

Hiiumaa vald (tol hetkel: Hiiu vald) kogus 2017. aasta juulis huvihariduse täiendava toetuse kava koostamise eel noortelt Facebooki vahendusel ideid, millistes tegevustes osalemise vastu nad huvi tunneksid. Näide on ilmikas kabel põhjusel: noortele pakuti võimalust pakkuda tegevusi, milles nad sooviksid osaleda ja noori kõnetati neile sobivas / harjumuspärasel keskkonnas, sealjuures atraktiivses vormis. Sarnast mudelit kasutati ka Hiiumaa valla arengukava koostamisel ning teistes protsessides.

Omamoodi virtuaalseks meelsuse avaldamise vormiks võib liigitada arvamusküsitluste (ingl. *poll*) läbi viimise Facebookis, postitustele reageerimise (ingl. *reactions*) või gruppidesse (ingl. *group*) kuulumise. Ükski nimetatutest ei ole kitsalt noorte-spetsiifiline osalusvorm, vaid võimaldab kaasata teisi keskkonna kasutajaid. Noore jaoks on see osa harjumuspärasest, küll ehk teadvustamata sisendi andmise ja osalemisega seotud tegevustest. Järjest enam on Facebooki või vKontakte keskkondades levinud nii kogukonnapõhised (konkreetsel linnaosa või külaga seotud) grupid, milles arutletakse piirkonnaspetsiifiliste teemade üle. Samuti on loodud omavalitsuspõhiseid infokanaleid, nagu lehed (ingl. *page*) või grupid, millel on eeldus lisaks infojagamise funktsioonile koguda ka ajakohast arvamust enda jälgijaskonnalt.

Nagu mainitud, võib noorte kõrge digiteadlikkus ning soov eelistada traditsiooniliste osalusmeetodite asemel virtuaalseid, olla pelgalt näiline. 2017. aasta kohalike omavalitsuste valimistel andis oma hääle elektrooniliselt 7% kõigist valimisõiguslikest 16–17-aastastest noortest (Valimisteenistuse koduleheküljel, i.a). Samas valimiste järgselt läbi viidud noorte valimiskäitumise uuring tõi esile, et keskmiselt neli sihtgruppi kuuluvat noort viiest eelistasid oma valiku langetada valimisjaoskonnas. Sama uuringu tulemusel oli võimalik noorte osalemise määr hoopis 59%. Kuigi esmavalijate puhul võib näha taustpõhjuseks hoopis emotsionaalset soovi oma esimene valik pidulikult paberikandjal vormistada, siis ühe

probleemseima valijagrupi – vanuses 18–24 aastat – e-hääletamise aktiivsus on viimastel kordadel jäänud alla 65–74-aastaste valijate e-hääletamise aktiivsusele.

Teisalt: eelpool käsitletud haldusreformi üheks kõrvalmõjukuks noorte osalusele on vajadus suurtes omavalitsustes teha koostööd ilma igapäevase võimaluseta silmast-silma kohtumisteks. See on üks valdkond, kus noored on e-lahendused oma kasuks tulemuslikult tööle pannud.

Eesti Noorteühenduste Liidu kevadseminaril tõstatus osaluskogude koostöögruppide arutelul vajadus noorte omavahelise suhtluse tõhustamiseks Pärnu- ning Läänemaa regioonis. Kaaluti erinevaid veebilahendusi ning otsustati keskkonna Slack kasuks, millel on olemas nii failide edastamise, sõnumvestluse kui ka ülesannete seadmise funktsioonid. Juuli 2018 seisuga on keskkond kasutusel ning tõhustanud osaluskogude noorte omavahelist infovahetust. Paralleelselt Slack keskkonnale kasutatakse ka teisi lahendusi (nt sotsiaalmeedia ning vastavalt võimalustele regulaarsed kokkusaamised).

Kahtlemata on veel avastamata potentsiaal erinevates osalust soodustavates keskkondades (osale.ee, petitsioon.ee), mille kasutamisel on noorte kokkupuude vähene. Usutavasti on platvormide näol tegu ressursiga kogumaks arutelu eel sisendit või tekitamaks huvi arutelu osalemise vastu. Üheks võimaluseks on CitizenOS rakendus, mis arutelu, koosloomet ning eesmärkide täituvust võimaldab. Just viimane on komponent, millest erinevate virtuaalsete sisendikorjete või füüsilises keskkonnas toimuvate arutelude puhul vajaka jääb: teadmine, mis kogutud mõtetest edasi sai ning millise lahenduse kasuks otsustati.

Viimane on üks põletavamatest probleemkohtadest, mida Eesti Noorteühenduste Liidu kogemusel viimastel aastatel noorte poolt korduvalt esile on tõstetud: raske on mõista, mida võetakse ette valimiste eel välja käidud lubadustega ning milliste küsimustega kohalik omavalitsus üleüldse tegeleb. Siinkohal ei ole ainsaks lahenduseks kohaliku omavalitsuse korralduse põhjalikum selgitamine gümnaasiumi ühiskonnaõpetuse tundides, vaid omavalitsustel tuleb mõelda võimalustele oma tegevuse läbipaistvamaks muutmisel. See omakorda ei eelda uute keskkondade arendamist.

(Vähemalt ühe) omavalitsuse volikogu liige on alates möödunud sügisest postitanud regulaarseid teateid volikogu istungitel peetud aruteludest ning komisjonide tegevusest. Avatud ning tausta avav blogi stiilis postitus, mis võrreldes kohaliku meedia lakooniliste ülevaadetega mõjub oluliselt enam põnevust tekitavamalt, on leidnud jälgimist ka kohalike noorte seas. Kahtlemata on tegu hea näitega, kuidas hoida oma (potentsiaalsete) valijate ning teiste kodanikega läbipaistvat sidet valimiste vahelisel perioodil.

Loomulikult: olla lõputult vaatlevas kõrvalseisja positsioonis ei pruugi süvendada noorte huvi kohaliku omavalitsuse korralduse ega kaasaráärmise osas. Üheks lihtsaks, “omanikutunnet” süvendavaks lahenduseks on kaasava eelarve juurutamine (alates ideekorjest kuni rahvahääletuse ja sealt edasi teostuse jälgimiseni). Läbipaistvus ning osaluse toetamine lähiaastate tegevuste seadmisel algatavas faasis on kahtlemata mõjusamaid ning positiivsemat hoiakut toetavaid meetodid, kui langetatud otsuste hilisem raporteerimine ning kodanike pelgalt infoväljas hoidmine.

Mõistagi võivad laetud küsimused vastupidist efekti omada – erandlikuks näiteks 2008. aasta rahvaküsitlus Tallinnas, mis vastandas Kultuurikatla ning Tallinna Linnateatri uue hoone rahastamise küsimuse. Umbes neljandikus omavalitsustest kasutusel olev, kuid avalikkusele ehk vähetuntud keskkond VOLIS avab võimalusi kohaliku kogukonna kaasamiseks. Kaasava eelarve hääletus on üks funktsioonidest, mida keskkond võimaldab ning mis võib tuua lisaks antud küsimuse püstitamisele tähelepanu ka teistele portaalidele aktuaalsetele temadele.

Oluline polegi ehk ühe – virtuaalse või füüsilise – koostöövormi eelistamine teisele, vaid nii noorte kui ka otsustajate poolt võrdselt tunnustatud mudeli juurutamine. Selle eelduseks on omakorda avatud suhtumine kummagi osapoole pakutud meetodite osas ning nende harjumuspäraseks muutumine. Võtmesõnaks võiks siinkohal olla koosõpe, milles kumbki toimija ei pea end vastumeelselt kohandama teise toimija mudeliga, vaid protsessis nähakse võimalust jagada, katsetada ning omandada uusi lahendusi. Muidugi on ideaalseks vormiks kombinatsioon nii veebipõhisest kui ka füüsilisest koostööst, mis tagab inimliku kontakti ning parema arusaamise ja eneseväljenduse võimaluse seotud osapooltele.

Quo vadis ehk kuhu edasi?

Näited rahvusvahelistest praktikatest tõestavad, et vajadus noorte osaluse toetamiseks ei ole pelgalt müüt või “lumehelbekeste” väljamõeldud probleem. Erinevate ühiskonnagruppide kaasatus on vajalik ning mitte üksnes kord nelja aasta tagant valimistel mandaadi kogumiseks, vaid kogukonna elujõulisuse seisukohalt. Noorte kui huvigrupi stabiilne esindatus kohaliku omavalitsuse juures võimaldab hoida koos-

töö järjepidevana ning vältida eelkirjeldatud heitumust. Sõltumata koostöö aktiivsusest, on lihtsaks ning mõjusaks sammuks mõttemalli muutus: noorte nägemine potentsiaalse, mitte probleemse grupina.

Usun, et viie aasta möödudes on Eestis igas omavalitsuses toimiv alaline noorte nõuandev kogu või analoogne osalusvorm, mille läbi saavad otsustajad ajakohast ja poliitikakujundamist toetavat sisendit noortelt kui komplekselt sihtgrupilt, kes formuleerub mõlema osapoole arvestava ning respekteeeriva dialoogi tulemusel. Igal noorel, sõltumata mõjutavatest takistustest, on soovi korral võimalus jagada oma ettepanekuid, saada tagasisidet ning olla informeeritud omavalitsuse pakutavatest võimalustest, elluviidavatest poliitikatest ning nende kujundamise etappidest.

Mõttekäigu aluseks on ühtaegu juba hetkel elluviidavate tegevuste ootuspärased väljundid kui artiklis kirjeldatud väljakutsete ning pakutud lahenduste oodatav mõju. Noorte poliitilise osaluse eelduseks on riiklike õppekavade arengud lähiaastatel, mis peavad vastama 16–17-aastaste valijate ettevalmistamisele veel enne järgmiseid kohalikke valimisi. Parema arusaamine, millega ja kuidas kohalik omavalitsus tegeleb ning millist mõju omab see noorele indiviidina, on elementaarsed teadmised, millega noor esmavalija valimistele vastu minna võiks.

Tuginedes Austria mitme valimistsükli kogemusele 16-aastaste valijate osalusel kõigil valimistel võib püsivate harjumiste kujunemist ning üldise poliitilise huvi kasvu täheldada 2–3 valimistsükli möödudes. See tähendab, et umbes kümne aasta jooksul võiksime jõuda olukorda, kus noorte valijate osalemine ning nende kõnetamine analoogselt teiste valijagruppidega on loomulik nähe ega püüa enam avalikkuse teravdatud tähelepanu. Valimiste temaatika ei vaja tõenäoliselt noorte valijate puhul olulist teavitustööd ning tõenäoliselt on see ka minimaalne aeg, mil piisava poliitilise huvi ja agenda seadmise korral on valimisiga langetatud ka teiste valimiste puhul.

Formaalne valimisõigus ei tohiks aga olla kaalukeeleks kaasatute ringi kujunemisel või seostuda noortele ainsa võimalusena osalemiseks. Loodetavasti on kui mitte varem, siis lähima 15 aasta perspektiivis kujunenud loomulikuks kogukonna (sh noorte esindajate) sisuline kaasamine valimiste vahelisel ajal. See ei pruugi ilmtingimata tähendada Šveitsile analoogse otsedemokraatia mudeli juurutamist ega kõigis küsimustes kogukonnaga konsulteerimist, vaid pigem avatud ja läbipaistvama juhtimismudeli suunas liikumist, kus soov kogukonnas toimuvaga kursis olla on kodanikele loomulik ega piirdu vaid kord nelja aasta tagant valimistel osalemisega. Loomulikult eeldab see koostöist juhtimist, kus ebaterveid ootuseid pole asetatud omavalitsusele täitmiseks, vaid igal kodanikul on soov ja vajadusel ka ressursid initsiatiivi haaramiseks.

Kuigi võimalused omavalitsuse tegevustega kursis olekuks on olemas juba praegu (peaasjalikult tänu loodud e-lahendustele), siis eeldab esitatud visioon konkreetseid ettepanekuid. Universaalseks ning jõukohaseks lähtekohaks olgu kasvõi kaasava eelarve mudeli levik igasse omavalitsusse. Tegu pole ehk põhjapaneva paradigma muutusega, ent võimaldab läbipaistvalt illustreerida konkreetse summa eest saavutatut, alates ideest kuni teostuseni. Otsuste langetamise ning parimate lahenduste leidmise etappe tasub maksimaalselt kodanikega arutlemiseks rakendada ning suurendada seeläbi huvi ka haakuvate teemapunktide vastu.

Toon ehk veidi kohatu võrdluse illustreerimaks oma nägemust tuleviku osalusvõimalustest. Noorte seas on tänasel hetkel populaarne oma tegevuste jagamine videoformaadis nii tagasiulatavalt kui ka otse-ülekande kujul. Üheks ülekande formaadiks on näiteks päevakajalistel teemadel arutlemine, videote kommenteerimine või isegi arvutimängude mängimine, mida võib reaalselt jälgida ning kommenteerida tuhandeid huvilisi. Usun, et sarnane formaat võiks toimida ka volikogu istungite puhul, kus avalikul istungil kuulajana osalemiseks ei pea jõudma õigeks ajaks õigesse kohta, vaid piisab ülekande jälgimisest. Tõsi, VOLIS portaal juba pakub hetkel kirjeldatud funktsionaalsust, ent võimalus küsimusi esitada ja reaalselt kõlavatele mõtetele oma arvamust avaldada võiks modereerituse korral anda aruteludesse kaalukat sisendit.

Aga milleks see kõik? Senine mudel justkui toimib, sest keegi väga häälkalt ei nurise, töörahu opositsiooni ja koalitsiooni vahel on paika loksunud ning lojaalne valijaskond on samuti olemas. Ma tulen tagasi artikli algusesse ning tuletan meelde 10% noortest, kes on juba enne esimesi valimisi heitunud poliitikates ning poliitikutes. Kui esmalt võis see kõlada negatiivse näitajana, siis viimaste valimiste üldist osalusprotsenti vaadates on keskmiselt 40% valijatest otsustanud oma häälest loobuda. Olgu põhjuseks üleüldiselt leige huvi ühiskonnas toimuva vastu, protestimeelsus, hajameelsus või nentimus, et sajabrot-sendiline osalus meenutab üht teist riigisüsteemi, mis läheks vastuollu demokraatlike valimiste põhimõte-

tega Eestis. Usun, et lahendus peitub 20 aasta kaugusel või kaugemalgi veel ning tunnetuslikuks retseptiks on demokraatia vananemine ning juurdumine, mis n-ö vanade demokraatiatega ühiskondades on kodanike aktiivset osalust soodustanud.

Lisaks: kahekümne aasta pärast on möödunud sügisel oma esimese valiku langetanud noored need, kelle jaoks osalemine demokraatlikes protsessides on loomulik nähe. Selle saavutamiseks on eduvõti aga nende samade noorte kaasamine ja toetamine juba täna.

Kasutatud allikad

- Aksen, M., Kiisel, M., Saarsen, K., Koppel, H., Jaanits, J., Tammsaar, H., Rajaveer, L., Narusson, D., Trumm, E. (2017–2018). Noorte osalemine otsustusprotsessides. Tartu: Tartu Ülikool.
- Aps, J., Jürisaar, K., Lillemets, A., Piirsalu, K., Tõnus, D. (2018). Noorteühenduste mõju analüüs. Tallinn: Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustik.
- Astala, S., Brandtner, G.-M., Jovanovic, A., Kuhar, M., Reiter, H., Williamson, H., Zubok, J. (2008). Youth policy in Latvia. Conclusions of the Council of Europe international review team. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Augsberger, A., Collins, M.-E., Gecker, W., Dougher, M. (2018). Youth Civic Engagement: Do Youth Councils Reduce or Reinforce Social Inequality? *Journal of Adolescent Research* 33 (2), 187–208.
- Augsberger, A., Collins, M.-E., Gecker, W. (2018). Identifying Practice Components of Youth Councils: Contributions of Theory. Kasutatud 7. august 2018 <https://doi.org/10.1007/s10560-018-0551-7>
- Checkoway, B., Richards-Schuster, K. (2009). Youth Participation in Public Policy at the Local Level. New Lessons from Michigan Municipalities. National Civic Review DOI: 10.1002/ncr.273.
- Euroopa Komisjoni infoportaal (2018a). 5.3 Youth representation bodies in Finland. Kasutatud 04. august 2018 <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/53-youth-representation-bodies-finland>
- Euroopa Komisjoni infoportaal (2018b). 5.4 Young people's participation in policy-making. Kasutatud 04. august 2018 <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/54-young-peoples-participation-policy-making-finland>
- Feldmann-Wojtachnia, E., Gretschel, A., Helmisaari, V., Kiilakoski, T., Matthies, A.-L., Meinhold-Henschel, S., Roth, R., Tasanko, P. (2010). Youth Participation in Finland and in Germany. Status Analysis and Data Based Recommendations. Helsinki: The Finnish Youth Research Society.
- Gordon, H. R., Taft, J. K. (2013). Youth activists, youth councils, and constrained democracy. *Education, Citizenship and Social Justice* 8(1), 87–100.
- Ivanova, A., Kravale-Paulina, M., Olehnoviča, E., Ostrovska, Šipilova, V. (2018). Youth Policy Monitoring as a Tool for Developing Social Sustainability in Local Municipality. *Problems of Education in the 21st Century* 76 (3), 350–363.
- Kantar Emor (2018). Noorte valimiskäitumise uuring KOV valimiste kontekstis. Tallinn: Kantar Emor, Eesti Noorteühenduste Liidu tellimusel.
- Kasearu, K., Trumm, A., (2018). Noortekeskuste logiraamatu "Noorte Tugila" statistiliste andmete analüüsi aruanne. Tartu: Tartu Ülikooli ühiskonnateaduste instituut.
- Klasons, G. (2016). Country sheet on youth policy in Latvia. Riga: Excolo Latvia Ltd.
- Martinson, M., Metstak, A., Notton, K., Reitav, U., Valge, M. (2012). Noorte kaasamine ja osalus maakonnas, vallas, linnas. Tallinn: Eesti Noorteühenduste Liit.
- Noorsootöö seadus (01.01.2018). *Riigi Teataja* I. Kasutatud 29. juuli 2018 <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017039>
- Pöld, A., Harjo, S. (2011). Lapsed õitsegu, aga mitte lauluvaljakul. *Õhtuleht*, 30. juuni. Kasutatud 03. august 2018 <https://www.oh tuleht.ee/432995/lapsed-oitsegu-aga-mitte-lauluvaljakul>
- Valimisteenistuse kodulehekül (i.a). *Elektroonilise hääletamise statistika*. Kasutatud 03. august 2018 <https://www.valimised.ee/et/valimiste-arhiiv/elektroonilise-haaletamise-statistika>

Riik ja kohalik omavalitsus vajavad arenguks koostööd teadlastega

Indrek Grauberg

I Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituut – sotsiaalvaldkonna, sh riigiteaduste, teadmise ja kogemuse kompetentsikeskus

Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituut (ÜTI) on uus, ülikooli struktuurireformi alusel loodud sotsiaalvaldkonna alase teadmise ja kogemuse kompetentsikeskus. ÜTIs on viis akadeemilist suunda ja siin saab õppida sotsiaalteadusi bakalaureuse-, magistri- ja doktoriõppes. Üliõpilasi on 1. septembri 2018 seisuga kokku 1649.

ÜTI viis akadeemilist suunda on järgmised: riigiteadused, sotsioloogia, rahvusvahelised suhted ja tuleviku-uuringud, sotsiaalkaitse ning õigusteadus. ÜTI akadeemilised töötajad osalevad ülikooli interdistsiplinaarsete eluteeuuringute tippkeskuse töös. Lisaks kuuluvad instituudi struktuuri Eesti demograafika keskus ja rahvusvaheliste sotsiaaluuringute keskus, mis viivad läbi teadus- ja arendustegevust demograafia ning sotsioloogia valdkonnas.

Tallinna Ülikooli, sh ÜTI arengukavast tulenevad tegevuste peamised eesmärgid ja teadustöö fookusvaldkonnad on ühiskond ja avatud valitsemine. Fookusvaldkonna probleemipüstituse kohaselt on ühiskondlike muutustega toimetulemiseks vajalik *valitsemise, institutsioonide ja õigussüsteemi uuenemine* ning eesmärk on *mõtestada ühiskondlikke protsesse ja toetada 21. sajandi heaoluühiskonna arengut institutsioonide, valitsemise ja õigussüsteemide uuenemisel*. Samuti *toetame avatud valitsemise praktikate juurdumist kohaliku omavalituse ja riigi tasandil ning pakume teaduspõhiseid ja innovaatilisi lahendusi avalikule teenistusele, poliitikutele, õiguspraktikutele ja vabaühendustele*. Avatud valitsemise fookusvaldkonna üks eesmärk on ka *aidata kaasa ülikooli positsiooni tugevdamisele ühiskondlike debattide edendamisel ja eestvedamisel*.

Arvestades kõrghariduses toimuvat, on ülikooli üks olulisimaid arengusuundi rahvusvahelistumine. Iga kümnes Tallinna Ülikooli õppejõud on pärit välisriikidest; aasta-aastalt suureneb välistudengite osakaal ja ülikooli panus rahvusvahelisse teadustöösse. Tallinna Ülikool osaleb 14 Euroopa Liidu regionaalprogrammi projektis ja on ühe projekti – Learning Layers – koordinaator. ELi raamprogrammis Horisont 2020 osaleme samuti nii partneri kui ka koordinaatorina. Tallinna Ülikoolil tervikuna on lepingud 43 partner-ülikooliga 21 riigist ja üle 490 Erasmus+ partnerlepingu; oleme nelja rahvusvahelise kõrgharidusasutusi ühendava võrgustiku liige ning meie teadlased ja õppejõud panustavad aktiivselt oma erialavõrgustike tegemistesse. Ka rahvusvahelistumise valdkonnas on ÜTI üks kiiremini arenevaid ülikooli instituute.

ÜTI peamised valdkonnad on õppe-, teadus- ja arendustegevus. ÜTI panustab kõigis oma tegevusvaldkondades riigi ja kohaliku omavalitsuse arengusse. Samuti arenevad kõik tegevusvaldkonnad, sh uueneb pidevalt õppetegevus. Näiteks 2018. aasta vastuvõtt riigiteaduste magistriõppekavale toimus uuenenud sisulistel alustel. *Riigiteaduste eriala kuraator, avaliku poliitika dotsent Triin Lauri on seisukohal, et riigiteaduste magistriõpingud tegelevad tänapäevaste valitsemisteesooriatega ja nende rakendamise analüüsiga, aidates selgitada, kuidas poliitika tekib, mil moel seda ellu viiakse ning kuidas see meid ja ühiskonda mõjutab.*¹ Kava ühendab endas seniste haldusjuhtimise ja riigiteaduste kavade tugevused, lisades uusi, eelkõige poliitikaanalüüsiga seotud teadmisi ja oskusi. Veelgi enam on õppekava ülesehitus mõjutatud ühiskonna kasvavast keerukusest ja mitmekesisusest, mis täna poliitika tekkimist, elluviimist ja hindamist mõjutavad. Laias laastus on tegu eriala-, metodoloogia- ja meetodiainetega. Mõlemas plokis on nii teoreetilistemat kui ka praktilisemat vaadet. Kuivõrd avaliku poliitika analüüs eeldab lisaks riigiteaduslikule

* Käesoleva peatüki viidete selgitused on lk 331.

teadmisele ka juhtimis-, õigus- ja majandusalaseid teadmisi, siis on erialaainetes paras annus interdistsiplinaarsust. Lisaks hõlmavad mitmed ained uurimuslikku komponenti võimaldamaks siduda teoreetilist ja praktilist, seda reeglina õppejõudude käimasolevate projektide raames.

Oluline on märkida, et seoses nii rahvusvahelistes suhetes kui ka Eesti ühiskonnas toimuvate kiirete muutustega, läbivad nn uuenduskuuri ÜTI kõik tegevused.

II ÜTI panustab aktiivselt ühiskonna, sh Eesti riigi ja omavalitsuse arengusse ning arendab tegevusi

Eestis toimub aktiivne arutelu riigireformi teemal. Äsja viidi ellu haldusreformi seaduses sätestatu ja kohalikud omavalitsused toimivad nüüd uutes piirides. Põhimõtteline muudatus haldus-territoriaalses jaotuses on ühelt pool kaasa toonud suurema haldusvõimekusega vallad ja linnad, teisalt aga on tõusetanud mitmed uued probleemid. Ka osa nn vanu küsimusi on jätkuvalt aktuaalsed – näiteks ülesannete, eelarve ja kohalike maksude temaatika, regionaalhaldus koos regionaalarengu probleemidega, pealinna ja pealinnaregiooni arenguga seonduv jne. Oluline on siin lahenduste otsimisel teaduse ja praktika koostoime, kusjuures instituudi mitmed teadlased on olnud ekspertidena vastavasse protsessi kaasatud. ÜTI on aktiivne osaleja võrgustikus, mis tegeleb riigi ja omavalitsuste arenguga. Näiteks oli just ÜTI üks Tallinna Ülikoolis 14. mail 2018 toimunud kõrgetasemelise foorumi „Riik ja omavalitsus täna ning vaade tulevikku 10 teesi – mis edasi?“ algatajaid ja korraldajaid.² Foorumil esinesid Riigikogu esimees Eiki Nestor, president Arnold Rüütel, peaminister Jüri Ratas ja riigihalduse minister Janek Mäggi; Riigikogu esindasid veel Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees Aivar Kokk, Riigikogu rahanduskomisjoni esimees Mihhail Stalnuhhin, Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Marko Pomerants, Riigikogu riigireformi probleemkomisjoni esimees Tanel Talve ja Riigikogu liige Igor Gräzin. Foorumil esinesid ka mitmed kohalike omavalitsuste ja teadlaste esindajad. Tervitusega esines Tallinna Linnavolikogu esimees Mihhail Kõlvart, kellega toimus varem ülikoolis ka eraldi kohtumine, mille raames arutati linna ja ülikooli, sh ÜTI koostöö arendamist. Türi vallavanem, Eesti Linnade ja Valdade Liidu aseesimees Pipi-Liis Siemann esines ettekandega teemal „Uus omavalitsusliit kui valdade-linnade koostöö korraldaja ja huvide esindaja“. Pipi-Liis Siemann oli valmis arutama edasist koostööd ülikooliga, sealhulgas ÜTIga. Harjumaa Omavalitsuste Liidu (HOL) tegevdirectori Joel Jesse ettekande teema käsitles regionaalhalduse ja -arengu küsimusi, seejuures koostöö HOLiga on juba käivitunud. Teadaolevalt on just see teema üks olulisemaid, aga samas keerukamaid riigi ja kohaliku omavalitsuse arengu ja koostöö valdkondi ning sellele on pööratud olulist tähelepanu ka 10 teesis, mille suures osas valmistasid ette ÜTI teadlased koostöös kolleegidega teistest ülikoolides ja kohalikest omavalitsustest. Hea meel on märkida, et nii foorumi korraldamise kui ka 10 teesi ettevalmistamise idee sündis just ÜTIs – oluline roll oli selles protsessis Sulev Läänel, Kersten Kattail, Leif Kalevil ja Georg Sootlal. Nemad osalesid aktiivselt ka foorumi ettekanne teemal „Eesti omavalitsus täna ja tulevik – 10 teesi“ koostamisel, mille esitas Sulev Lääne. Ettekanne keskendus kohaliku omavalitsuse arengu olulistele küsimustele ja võimalikele edasistele tegevustele. Esmakordselt nii esinduslikul foorumil esinesid ühise ettekandega ÜTI üliõpilased – ettekande kandis ette üliõpilane Randel Länts, kaasautorid olid Julia Meipalu, Anet Oltsmann, Kätlin Paju, Kirke Piirikivi, Stella Rõbakov, Timo Torm ja Merilin Treu. Üliõpilaste ettekande teema oli „Riik ja regionaaltsand – kellele ja milleks?“ Peamiste probleemidena nägid autorid ebaühtlast regionaalset arengut, arengut mittesoosivat riiklikku rahastamismudelit, erineva iseloomuga investeerimisvajadusi, ääremaastumist, sh omavalitsusesisest ääremaastumist ning demograafiaga seonduvat. Arusaadavalt peatuti ettekandes võimalikel lahendusteedel. Foorumi paneelis esines ÜTI riigiteaduste magistrant, Jõgeva Vallavolikogu esimees Raivo Meitus. Foorumi korraldamisel olid abiks ÜTI riigiteaduste magistrandid ning halduse ja ärikorralduse üliõpilased. Seega oli ÜTI esindatus foorumil oluline.

Teadlaste ja ekspertide rolli ühiskonnas ja otsustusprotsessis ning selle kasvu vajadust rõhutasid foorumil ka Riigikogu esimees Eiki Nestor ja peaminister Jüri Ratas. Teaduspõhise riigijuhtimise, omavalitsuste arendamise ja tarkade mõtete vaba esitamise olulisust tõi esile samuti ülikooli rektor Tiit Land. Rahvusvahelise teadus- ja arendusalase koostöö tähtsust rõhutas foorumi lõpus Läti suursaadik Eestis Raimonds Jansons. Hea võimalus esitada ÜTI nägemust valdkonna arengu kohta oli ka käesoleva artikli autoril. Seoses eelnevaga oleks vaja veelkord rõhutada, et koostöö arendamine ühiskonna jätkusuutlikuks toimimiseks on vajalik avaliku võimu ja teadlaskonna esindajate vahel nii siseriiklikult kui ka rahvusvaheliselt. Eelnevat mõtet kandis ka samal päeval ülikoolis toimunud kohtumine peaminister Jüri Ratasega.

Peaminister toetas igati ideed, et riigi keskvõim, eelkõige Riigikogu ja Vabariigi Valitsus ning ülikoolid ja kohalikud omavalitsused ning nende liidud jätkaksid koostööd ja koostöövõrgustiku senine tegevus saaks kindlat tuge. ÜTI poolt oleme alustanud selle protsessi toetamist, plaanides luua Riigi ja Kohaliku Omavalitsuse Teadus- ja Arenduskeskuse (ROTAK). See foorum oligi loodava keskuse tegevuse avalöögiks. Kava kohaselt oleks ROTAK institutsioon, mis esmalt koondab ja analüüsib valdkonna probleeme, osaleb valdkonna diskussioonis ning selle arendamisel Eestis ja rahvusvaheliselt. Laiem eesmärk on luua Eestis rahvusvaheliselt tunnustatud teadus- ja arenduskeskus riigi ja omavalitsuse institutsioonide disaini ja korralduse uurimiseks, praktiliste projektide teostamiseks ning koolituste läbiviimiseks. Kindlasti aitab koostöö arengule kaasa ka foorumil rektor Tiit Landi, Ida-Virumaa Omavalitsusliidu IVOL-i juhatuse esimehe Eve Easti ja Narva linnaapea Tarmo Tammiste poolt alla kirjutatud Tallinna Ülikooli, IVOL-i ja Narva linna koostööleping. Koostöölepingus on ÜTI-l täita oma roll. Sellega on valdkonna koostöövõrgustik saanud senisest tugevama ja laiemal alusel. Foorumil tehtud ettekannete videosalvestused³ ja fotod⁴ on kättesaadavad veebis.

ÜTI panustab ka valdkonna erinevate trükiste ettevalmistamisse ja väljaandmisse. Senise koostöö viljana toimus foorumil kogumiku „Eesti omavalitsused ja liidud 100. Omavalitsustegelased“⁵ esitlemine, kus avasõnad ütles TLÜ teadusprorektor Katrin Niglas ning sõna võtsid ka kogumiku toimetuskolleegiumi liikmed Sulev Lääne, Aivar Kokk, Sulev Mäeltsemees ja Sirje Ludvig. ÜTI-l on au olla üks kogumiku koostamise ja väljaandmise algatajatest ja toetajatest.

Senist tegevust on kavas jätkata ning selle eesmärgiks on uurimisvaldkonna arendamine, valdkonna uurimisrühma laiendamine ja koostöövõrgustiku tugevdamine. Arusaadavalt on kogu tegevus suunatud rahvusteaduste arendamisele. ÜTI oli kaasatud ka eelmise suurema kogumiku ettevalmistamisse, mis esmakordselt Eestis kujutas endast uurimistööd „Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017“.⁶ Väga oluline on seejuures asjaolu, et koos valdkonna ja selle arengute analüüsiga on meil võimalik kogumikke jms kasutada teaduspõhise õppematerjalina. Arengu terviklik käsitlus annab võimaluse tulemuslikumalt korraldada õppe- ja teadustööd nii kohaliku omavalitsuse valdkonnas kui ka ühiskonnateadustes laiemalt. Oluline on samuti see, et mitmete teistegi valdkondade esindajad on huvitatud asjakohasest analüütilisest materjalist, näiteks noorsoo- ja sotsiaaltöö, pedagoogika jms erialade esindajad. Kogumikud on loomulikult vajalikud ka valdkondadega seotud riigi institutsioonidele, era- ja kolmanda sektori esindajatele ning koolidele jne. Mõistetav on kohalike omavalitsuste ja nende liitude huvi. Väga oluline on asjaolu, et kogumikud on koostatud ülikoolide ja avaliku sektori koostöös. Kogumiku koostamisse on lisaks TLÜ esindajatele kaasatud TÜ ja TTÜ teadlased, samuti Riigikogu, Eesti Linnade ja Valdade Liidu ning maakondlike liitude jt asjaomaste institutsioonide esindajad. Olukorras, kus koostöövõrgustik on valmis ühiselt valdkonna tegevusse panustama, on ka meie, kui mitmel juhul tegevuse koordinaatori, panus väga oluline. Avatud valitsemise üks suund on ka koostöösuhete arendamine kohalike omavalitsuste, nende liitude ja valdkonna teadlastega teistest ülikoolidest ja kõrgkoolidest, samuti koostöösuhete loomine kolmanda ja erasektoriga. Sellega saame ühtlasi aidata kaasa Tallinna Ülikooli ja Ühiskonnateaduste Instituudi positiivse kuvandi kujundamisele, et saaksime olla parem partner riigi ja kohaliku omavalitsuste valdkonna poliitika kujundajatele ja toimijatele.

Loomulikult on ÜTI analüütiline ja kirjastusalane tegevus palju laiem ning toetab vahetult Tallinna Ülikooli ja Ühiskonnateaduste Instituudi arengukavalist eesmärkide saavutamist. ÜTI annab näiteks välja ajakirju „Acta Politica“, „East-West Studies“ ja „Studies of Transition States and Societies“.

ÜTI on olnud mitme suure rahvusvahelise foorumi korraldaja. Näiteks 9.–10. veebruaril 2017 toimus Tallinna Ülikoolis inimõiguste alane konverents „Human Rights and the Controversy about the Nature of Law“, mis otsis vastust küsimusele, kas seadus ilma inimõigusteta on seadus. Konverents tõi Tallinnasse maailma tippteadlased inimõiguste valdkonnas, kelle hulgas oli ka professor Robert Alexy, maailma paremikkude kuuluv õigusfilosoof. Väga suure tähepanu pälvis rahvusvaheline konverents „Conference ‘Europe in Hard Times – What’s to be Done?’“, mis toimus Tallinna Ülikoolis 8.–9. veebruaril 2018. Foorumil esinesid mitmed valdkonna juhtivad teadlased ja praktikud nii välisriikidest kui ka Eestist. Toimus arvukalt diskussioone, mis hõlmasid Euroopa Liidu integratsiooni ja tulevikku ning avaliku võimu ja isikute koostoimet laiemalt.⁷

ÜTI panustab üha enam ühiskonna ja avatud valitsemise valdkonna arengusse.⁸ Nüüdisaegset ühiskonda iseloomustab kasvav määramatus, fragmentaarsus ja vastastik sõltuvus; muutustega toimetulek eeldab valitsemise, institutsioonide ja õigussüsteemi uuenemist. Me pakume teaduspõhiseid ja innovaatilisi lahendusi avalikule teenistusele, poliitikutele, õiguspraktikutele ja vabaihendustele. Tallinna Ülikoolis

arendame välja ühiskonna arengut mõtestavad uued interdistsiplinaarsed ja probleemikesksed uurimisuunad ning uuendame neid toetavaid uurimismetodoloogiad. Me toetame avatud valitsemise praktikate juurdumist kohaliku omavalitsuse ja riigi tasandil. Mõned näited. Avatud ühiskonna ja valitsemise fookusvaldkonnas tegutseb TLÜ interdistsiplinaarsete eluteeuuringute tippkeskus (IET), mis lõimib erinevaid teadussuundi ning toetab sotsioloogide, demograafide ja riigiteadlaste koostööd. Tippkeskuses viiakse läbi kõrgetasemelisi eluteede uurimist hõlmavaid teadusprojekte. Tippkeskuse teadustöös on eriline rõhk põlvkondade ja sotsiaalsete rühmade eluteede kujunemisel ning nende paigutamisel institutsionaalsesse ja sotsiaalsesse konteksti. Tippkeskuse teadustöö keskendub nii erinevatele elutee etappidele kui ka eluvaldkondadele. Eesti demograafia keskus koondab TLÜ rahvastikuteadlasi. Keskus tegeleb Eesti rahvastikuarengu alusuuringute ja Eesti demograafilise asendi analüütilise seirega, arendab rahvastikuteaduse andmealuseid koostöös riigi andmekorraldust haldavate institutsioonidega ja levitab rahvastikuteaduslikke põhiteadmisi. Rahvusvaheliste sotsiaaluuringute keskuses (RASI) on kolm uurimisrühma, mis osalevad arvukates Eesti-sisestes ja rahvusvahelistes teadusprojektides. TLÜ RASI uurimisteedad hõlmavad ühiskondliku ebavõrdsuse (või ka kihistumise) selliseid erinevaid tahke, nagu sugu, rahvus, vanus, põlvkond, haridus ja ametipositsioon. Ühiskondlikud probleemid on väga mitmekesise tagamaaga, olles mõjutatud paljudest institutsioonidest samaaegselt, mistõttu on RASI töösse kaasatud erinevate valdkondade asjatundjaid: majandusteadlasi, sotsiolooge, kasvatusteadlasi, poliitikateadlasi.

ÜTI püüab järjekindlalt teooriat ja praktikat lähendada ka õppetöö kaudu. Üks võimalus on seminar-praktikumide korraldamine erinevates avaliku võimu institutsioonides. Sellel aastal osales koos üliõpilastega seminaril Riigikogu esimehe Eiki Nestori juures ka ülikooli rektor Tiit Land. ÜTI üliõpilased on seminar-praktikumide raames üha enam „tunnis” erinevates riigi- ja kohaliku omavalitsuse institutsioonides. Hea näide on magistritasandi üliõpilaste seminar-praktikum Riigikogus, Riigikantseleis ning Rahandusministeeriumis.⁹ Riigikogus saadi ülevaade õigusloomest ning sellega seonduvatest probleemidest. Stenbocki majas oli näiteks seminari teemaks Vabariigi Valitsuse tegevuse õiguslikud alused ja praktiline korraldus. Täpsemalt räägiti Riigikantselei ülesannetest ja kohast täidesaatva võimu mehhanismis, avalikustamisest valitsuse töös, VIIS-ist, laiemalt elektroonilisest asjaajamist ja haldusmenetlusest. Samuti tutvusid üliõpilased nii Riigikogu kui ka Stenbocki majaga, sealhulgas peaministri ruumidega. Rahandusministeeriumis rääkisid ametnikud Rahandusministeeriumi kohast ja tegevusest riigi valitsemisüsteemis, poliitika kujundamisest ja haldustegevusest ministeeriumis, ministeeriumi osakonna ja talituse rollist ja tegevusest ning koostööst erinevate institutsioonidega. Pikemalt peatuti regionaalpoliitika probleemidel ja nende võimalikel lahendusteedel. Samuti käsitleti Rahandusministeeriumi tegevust riigireformi ja haldusreformi kontekstis jne. ÜTI valitsemiskorralduse õppejõu Sulev Lääne sõnul on tegemist traditsioonilise õppevormiga tema õpetatavates ainetes, mille käigus riigiteaduste eriala üliõpilased saavad teoreetiliste teadmiste kõrval ka esmastest allikatest teavet praktilise õigusloome arengu ja avaliku võimu toimimise kohta. Oluline on teada ja aru saada, kes ja kuidas lahendab riigis üha keerukamaks muutuvaid probleeme. Väga tähtis on samuti ülikooli kolme samba võimalikult tasakaalustatud toimimine ja hea meel on märkida, et ka avaliku võimu institutsioonid, sealhulgas nende mitmed tippjuhid, mõistavad üha enam tagasiside vajadust oma tegevusele. Sellega seoses on loomulik, et just riigiteaduste valdkonna üliõpilased saaksid koos täiendavate teadmistega vahetult teavitada riigi esindajaid probleemidest ja ideedest, mis tunduvad aktuaalsed üliõpilaste vaatenurgast. Lääne peab koostöövõrgustiku arendamist erinevate partneritega väga oluliseks. Riigiteaduste valdkonnas on arusaadavalt põhirõhk avaliku sektori erinevatel institutsioonidel. Näiteks on varem toimunud seminar-praktikumidele kaasatud Riigikogu esimehi ja aseesimehi, Riigikogu komisjonide juhte, ministreid, ametite peadirektoreid, maavanemaid, Tallinna linna ning teiste kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende liitude juhte, aga ka teiste riigiteadustega haakuvate valdkondade esindajatega. Üliõpilastelt saadud tagasiside niisuguse õppevormi kohta on olnud positiivne. Näiteks kirjutasid üliõpilased oma kogemustest seminar-praktikumide memodes.

Jaanis Otsla, kes ise töötab ministeeriumis: „*Olen varasemalt puutunud tööalaselt kokku nii Riigikantseleis, Rahandusministeeriumis, kui Riigikogu tegevustega. Praktikum andis minu senisele teadmisele ja kogemusele teise vaatenurga, mis on eelkõige vajalik just ministeeriumis töötavale inimesele, kes puutub igapäevaselt kokku poliitika kujundamise ja eelnõude menetlemisega. Kokkuvõttes, praktikum oli vajalik silmaringi ja arusaamise jaoks institutsioonide igapäeva tööst ja probleemidest. Leian, et selliste praktikumide kasutegur on kordades väärtuslikum ja tõhusam, võrreldes mistahes teoorialoengutega, ning sellist lähenemist peaks jätkama ka edasistel kursustel.*”

Lili Tiri rõhutas järgmist: „Seminar-praktikumi selline vorm lähendas sisemiselt valitud erialale. Nägime erinevate ametnike ampluaad – kliiniliselt täpsetest kuni väga isikupäraste ametnikeni välja, kes kõik olid oma valdkonna professionaalid. Korrektne ajakava tagas sujuva seminari kordamineku. Absoluutselt vajalik vorm õppetööks.”

Marika Kundla leidis: „Taolised seminar-praktikumid on üliõpilastele vajalikud, sest võimaldavad aktuaalseid ühiskonnaprobleeme arutada oma ala spetsialistidega. Lisaks on nii riigiteaduste kui ka avaliku halduse eriala üliõpilased potentsiaalsed riigiasutuste töötajad ning seega on reaalne kokkupuude riigi seadusandliku ning täidesaatva võimu institutsioonidega vajalik, et tekiks n-ö käega katsutava sideme olemasolu.”

Kaarel Paabut arvas järgmist: „Kohtumisel rahandusministeeriumi ametnikega jäi kõlama, et tegelikult mingit imerohtu Harjumaa (Tallinn) ja mõningal määral ka Tartu domineerimise vastu Eesti regionaalarengus ei ole. Edulooks võib pidada, kui nende piirkondade tähtsus jääks tänasele tasemele, mitte ei suureneks veelgi. Juba seda on keeruline saavutada ning nõuab riigi sekkumist (sh näiteks plaan viia osa riigiasutusi Tallinnast välja). Sellisel viisil läbi viidud seminar-praktikum aitab kaasa teadmiste kinnistamisele. Eriti huvitavaks tegi seminar-praktikumi see, et varasemalt polnud antud asutusi külastanud. Andis aimu riigikorralduse köögipoolest ning sealsetest küsimustest/probleemidest.”

Kristi Malmberg kirjutas: „Väikese põneva lisanüansina mõjus regionaalarengu nõuniku tööpakkumise reklaamimine, mis antud seltskonnas oli täiesti kohane ja pole võimatu, et pani paljudel isegi mõtted liikuma. Seminar-praktikum oli huvitav ja hariv. Andis uusi teadmisi riigi toimimisest ja kinnistas juba olemasolevaid ning võimaldas vaadata parlamendiliikmete ja peaministri igapäevasesse töökeskkonda. Tekitas tunde, et ka riigiametniku töökoht poleks karjäärivalikuna sugugi igav või perspektiivitu. Kindlasti oli see seminar kasulik riigi ülesannetest ja tegevustest paremini aru saamiseks.”

Õppe-, teadus- ja arendustegevus kohtuvad ka ELU programmi raames, olulised on teadlaste ja praktikute ühised kollokviumid, kus esinejateks ka üliõpilased jne.

III Avalik võim ja ühiskonnateadused vajavad tihedamat koostööd

ÜTIs on läbi viidud mitmeid suuremahulisi projekte ühiskonna ja avatud valitsemise fookusvaldkonnas. Loomulikult on see protsess jätkuv. Näiteks sai sellel aastal alguse uus teadusarendusvõrgustik, mis otsib Eesti ühiskonna murekohtadele lahendusi. 18. märtsil toimus ühiskonnateaduste instituudi teadusarendusvõrgustiku esimene kohtumine, kus arutati ühiselt kuut instituudi õppejõude ühendavat teadusarendusteemat.¹⁰

ÜTI jätkab aktiivset tegevust avatud valitsemise teemade valdkonnas. ÜTI esindajad olid aktiivselt kaasatud näiteks Tallinna Ülikoolis 24.–25. märtsil 2017 toimunud Eesti sotsiaalteaduste X aastakonverentsi „Eesti 100 – teel avatusele?” sisulisse ja korralduslikku tegevusse. Oluline ongi koostöö valdkonna institutsioonidega Eestis. Ühelt poolt seab riigi väiksus teatud piirid, samas aga on see teisalt positiivne efektiivse ja mobiilse tegevuse tagamiseks.

Positiivne on see, et üha enam avaliku võimu esindajaid tunneb huvi teadlaste tegemiste vastu. Nimeetatud foorumi üheks positiivseks tulemuseks võib pidada näiteks asjaolu, et Riigikogu Kantselei ootas pakkumust teemal „Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse arengus.” Võitjaks osutus Tallinna Ülikooli, Geomedia OÜ jt institutsioonide ühine projekt. Uuringu eesmärk on kaardistada olulisemad väljakutsed ja probleemid kohaliku omavalitsuse ning regionaalhalduse ja -juhtimise valdkonnas ning pakkuda võimalikke alternatiivseid poliitikasoovitusi ja edasisi tegevusi nende väljakutsetega tegelemiseks. Konkreetsemad uurimisküsimused ja uuringu eesmärgid on järgmised:

- a) Millised on haldusreformi käigus moodustatud kohalike omavalitsuste peamised väljakutsed ja kuidas neid lahendada?
- b) Millised on peamised probleemid regionaalhalduse ja -juhtimise valdkonnas?
- c) Millistena näevad Läti, Soome ja teised riigid eeltoodud probleemide võimalikke lahendusteid?
- d) Millised on poliitikasoovitused eeltoodud küsimustes?

Samuti jätkub koostöö Riigikogu ja Rahandusministeeriumi esindajatega. Näiteks on välja käidud idee algatada ühine projekt koos Läti kolleegidega. Eelnevaga seoses on ettevalmistamisel projekt „Läti ja Eesti kohaliku omavalitsuse reformide võrdlev analüüs”. Koos naaberriikide reformide ja arengute analüüsi oleks asjakohane asuda ette valmistama Eesti kohaliku omavalitsuse pikaajalist strateegiat. Teadlaste ja praktikute koostöö on möödapääsmatu, et tagada riigi stabiilne ja jätkusuutlik areng.

-
- 1 [https://www.tlu.ee/yti/meediavarav/blogid/uhiskonnateaduste-instituudis-algab-vastuvott-uuenenud-riigiteaduste\)](https://www.tlu.ee/yti/meediavarav/blogid/uhiskonnateaduste-instituudis-algab-vastuvott-uuenenud-riigiteaduste)
 - 2 <https://www.tlu.ee/yti/sundmused/riik-ja-omavalitsus-tana-ning-vaade-tulevikku-10-teesi-mis-edasi>
 - 3 <https://vimeopro.com/tlu/foorum>
 - 4 <https://www.flickr.com/photos/tallinnuniversity/albums/72157696449949994>
 - 5 Eesti omavalitsused ja liidud 100. Omavalitsustegelased. Koostajad Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. Tallinn 2018
 - 6 Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017. Koostajad Sirje Ludvig, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees. Tallinn 2017
 - 7 <https://www.tlu.ee/yti/teadus/konverentsid-ja-seminarid>
 - 8 <https://www.tlu.ee/uhiskond-ja-avatud-valitsemine>
 - 9 Riigiteaduste üliõpilased peavad õigusloome ja riigi praktilise toimimise tundmist väga oluliseks <https://www.tlu.ee/meediavarav/blogid/riigiteaduste-uliopilased-peavad-ogusloome-ja-riigi-praktilise-toimimise>
 - 10 <https://www.tlu.ee/uudised/ESTuus-teadusarendusvorgustik-otsis-eesi-uhiskonna-murekohtadele-lahendusi>

Globaalsed trendid ja lokaalsed vastused: kohalike omavalitsuste arenduslikust rollist ja selle täitmise tingimustest

Erik Terk, Leif Kalev, Ulf Johansson

Sissejuhatus

Kohalike omavalitsuste suurendamine viimase haldusterritoriaalse reformiga aktualiseerib küsimuse ka sellest, milline saaks ja peaks olema nende roll seoses pikaajalise regionaalse arenguga. Reformi ettevalmistamise alusideoloogias vilkus ka arusaam, et reformi eesmärgiks peab olema mitte ainult tingimuste loomine elanikele paremate avalike teenuste saamiseks, vaid ka piirkondade konkurentsivõime kasvatamine. Selgemat väljaarendamist pole see mõttekäik aga leidnud.

Kui lugeda arenenud maade omavalitsuste tegevust puudutavat kirjandust, siis seal on väga keskseteks küsimusteks inimkapitali areng, infrastruktuur, elukvaliteedi ja konkurentsivõime tõstmine ühiskonnas ja tööturul. Väidetakse, et need teemad kerkivad pärast seda, kui esmavajadused avalike teenuste osas on rahuldatud, kesksetena kõikide omavalitsuste ette ja edasine areng sõltubki juba sellest, millist edu nende teemade osas saavutatakse. Sisuliselt vastutab kohalik omavalitsus mitte ainult seaduses ettenähtud elanikkonnale suunatud avalike teenuste osutamise eest, vaid piirkonna arengu eest selle laiemas tähenduses.

Liitumise käigus oluliselt suurenenud Eesti omavalitsused saavad olema vähemalt teatud liinides varasematest administratiivsemalt võimekamad, tõenäoliselt on suurem ka nende investeerimisvõimekus, kuuldamavam nende hääl. Mida aga ikkagi võiks tähendada omavalitsuse jaoks piirkonna või linna arengut kindlustav tegevus, milline on selle ülesande kontekst kaasaja muutuvmas maailmas?

Väljakutsed: jätkuvad ja muutuvad

Arengulase tegevuse dominandid muutuvad ajas. Tervet rida Eesti jaoks olulisi üldiseid protsesse, mida omavalitsused peavad arvestama, suutma nende nõuetele kohanduda ja neis muutuvaid võimalusi kasutada, võib nimetada isegi globaalseteks trendideks. Katse anda ülevaade taolistest trendidest on tehtud publikatsioonis: Johansson U., Terk E., Kalev L. (2017). Osa selles loetelus toodud trendidest, nagu linnastumise jätkumine, elanikkonna vananemine, globaalsed kliimamuutused, inimeste vajaduste (sh heaoluteenuste osas) diferentseerumine, elulaadi ja majanduse „rohelisemaks” muutumisega seotud arengud on päevakorral olnud juba pikka aega ja neid võib nimetada jätkuvateks trendideks. On kujunenud teatud, ehkki loomulikult pidevat täpsustamist nõudvad arusaamad selle kohta, mida neile kohandumine võiks tähendada. Osade puhul – peatume neil järgnevalt lähemalt – on aga märgata olulisi muutusi. Võib öelda, et tervikuna on situatsioon maailmas muutunud tõsisemaks, lahenduste leidmine nii riigi kui ka regionide tasandil eeldab head orienteerumist n-ö suurema pildi problemaatikas, arvestamist erinevate võimalustega ja kiiremat kohanemist.

Erisused rahvusvahelise majanduse ja suhtlusega kohaneda suutnud linnade kui arengukeskuste ja stagnatsioonis olevate või alla käivate tagamaade vahel – laiemalt öeldes, rahvusvahelistumisest võitnud ja kaotanud riigisestest regionide vahel – on olnud tõsiseks probleemiks juba küllaltki pikka aega. Vi-

mastel aastatel on need vastuolud võtnud oluliselt teravama kuju.¹⁵⁷ Nende kahte tüüpi regioonide valimiseelistused vastanduvad diametraalselt: riik võidakse lüüa rööpmetelt välja, lengerdama (Trump USA, Brexit), muutuda halvemal juhul isegi juhitamatuks. Seega, küsimus leida sobilikud arengumudelid nendele regioonidele, kes pole suutnud globaliseerumisega positiivselt haakuda, on oma olemuselt küsimus sellest, kuidas riiki kui tervikut koos hoida. Eestis ei ole praegu veel täheldada taolist polarisatsiooni, kuid oht, et Tallinna, Tartu ja Pärnu Eesti hakkab ohtlikult palju erineva näiteks sisemaa väikelinnade ja ale-vite Eestist, on täiesti olemas.

Majanduskeskse globaliseerumismudeli (selle 1990ndate ja „nullindate” aastate versioonis) osas, mille jätkumist paljud pidasid veel hiljuti ainuvõimalikuks, tuleb täheldada väga tõsiseid tagasilööke. Suurriikide käitumises on ilmnunud tagasipöördumist proteksionismile. Vähemalt teatud ulatuses mängitakse globaalseid väärtusloomeahelaid ümber. Protsess võib pöörduda erinevatesse suundadesse ja on võimalik, et Eesti jaoks muutub oluliseks arenguteguriks oskus haakuda Ida-Asi riikide (Hiina) majandusekspansiooniga – võimalik, et ligipääs nn kaugturgudele hoopis halveneb oluliselt ja Eesti jaoks aktualiseeruvad Skandinaavia turud senisest veelgi enam.

Kindlasti peavad regioonid ja omavalitsused arvestama sellega, kuidas võib mõjuda nende elanike tööhõivele tehnoloogiline areng. Rida tööturuarenguid on ette ennustatavad, samas aga pole selge, kas eelseisval perioodil jääb domineerima eelkõige automatiseerimisel ja robotiseerimisel põhinev tootmise efektiivistamise variandi mõju, mis kaotab lühikese perioodi jooksul väga suure osa töökohtadest neid vähemalt esialgu uute tekkivate töökohtadega mitte asendades või tööhõivesõbralikumad variandid, kus situatsiooni mõjutavad eelkõige digiteerimine ja sellega seotud uute ärimudelitega seotud võimalused.¹⁵⁸ Valmis peame me olema mõlemaks...

Maalistes omavalitsustes on märkimisväärne osa tööhõivest seotud maa- ja metsaressursi kasutamisega. Kaasaegsetele tehnoloogiatele baseeruva biomajanduse areng võib tähendada uusi võimalusi, kuid muudab maakasutuse ja tööhõive struktuuri. Need protsessid ei ole küll väga kiired, aga vajalik on ka nendega seotud efekte ette näha ja arvestada.

Uued tegevussuunad ja töövormid

Kõik eeltoodu ei pea huvitama ainult riike ega ettevõtlusorganisatsioone, et selliste väljakutsetega hakkama saada, vaid peavad toimuma rõhuasetuste muutused ka omavalitsuste ja nende regionaalsete liitude prioriteetides ning tegevustes. Lisaks sotsiaalsetele küsimustele ja endale kuuluva infrastruktuuri käigus hoidmisega seostuvatele muredele, sotsiaalteenuste tagamine vanuritele ning suuresti ELi abiga ehitatud hoonete ja infrastruktuuride ülalpidamise ja remondi kindlustamine ei pruugi olla sugugi lihtsad ülesanded. Omavalitsuste ette kerkeb terve kompleks regionaalse ettevõtluse, tehnoloogilise progressiga kaasamineku, tööhõive, sh hariduse, täiend- ja ümberõppega seonduvaid ülesandeid. Siia lisandub veel oma linna või regiooni spetsiifiliste atraktiivsete külgede väljaarendamine ja reklaamimine selliselt, et see motiveeriks siia tööle ja/või elama tulema talendikaid ja panustamisvõimelisi inimesi. Nagu on näidanud juba Soome kogemus, on abi ettevõtlusklastrite kujundamisel efektiivsem siis, kui klastrite kujundamise poliitikaga tegelevad – loomulikult koostöös ettevõtjate endiga – linnad ja regioonid ning riik lisandub alles teises järjekorras toetajana. Tehnoloogilise arengu hoogustamiseks on väga soovitatav, kui sellealasesse ettevõtetete ja ülikoolide koostöösse lülituvad ka kohalikud võimud ning eriti oluline on see suuremate linnade puhul. Tallinna lähivallad on tulnud välja initsiatiividega ingliskeelsete koolide käimapanekuks, et luua paremad tingimused ettevõtluse arenguks vajalike välismaiste talentide kohale meelitamiseks jms.

Paljud eelpooltoodud ülesanded eeldavad KOVide vahelist regionaalset koostööd. Kui omavalitsused nende küsimuste lahendamisele ei suuda kaasa aidata, siis võib olukord väga paljude Eesti KOVide jaoks kujuneda kriitiliseks. Sellest hoolimata, kui hästi nad suudavad elanikkonnale osutada ametlikult ette nähtud kommunaal- ja muid praegu KOVidele tavapäraseid avalikke teenuseid.

¹⁵⁷ Nagu väidab üks tuntumaid tänapäeva globaalseid suundumusi analüüsivatest autoritest Amy Chua, on taoliste diferentside tekkel reas riikides viimasel ajal võimule pääsenud lausa tribalistlikud (suguharudele iseloomulikud) hoiakud ja mõtlemislaadid. Küsimus ei ole mitte ainult erinevates majanduslikes huvides, vaid erinevas arusaamas maailmast, erinevates baashoiakutes, erinevates kultuurides. Seda ühe riigi ja ühe etnose sees. Näiteks USA valge elanikkond on jaotunud kaheks suguharuks, mereäärseteks ja sisemaisteks ning tundub, nagu elaksid nad erinevates maailmades. (Amy Chua, *Political Tribes: Group Instinct and the Fate of Nations*, Penguin Random House, 2018).

¹⁵⁸ Selle problemaatika läbitöötamisega tegeleb praegu Riigikogu juures asuv Arenguseire Keskus.

Olulisi võimalusi Eesti omavalitsustele võivad pakkuda ka rahvusvahelised seosed ja projektid – olgu nendeks näiteks töö Pärnu ja Rootsi vahelise suvise lennuliini või Saaremaa ja Ventspils vahelise laevaühenduse avamiseks, kaugemas tulevikus muidugi ka Rail Balticu tekke võimaluste kasutamise seaduse seadmine. Need projektid seostuvad valdavalt transpordiühenduste käivitamisega, aga näiteks Tallinna ja Helsingi vaheline koostöö – nn Talsinki kaksikliinna idee realiseerimine läheb tunduvalt kaugemale. Ka EL soosib omavalitsuste ülepiirilist koostööd, sellel on oma koht ka ELi makroregionaalse koostöö kujundamise ideoloogias.

Leida sobivat ja motiveeritud personali taoliste ettevõtmistega tegelemiseks on muidugi Tallinnas, Tartus ja Pärnus lihtsam, kui näiteks maalistes omavalitsustes, aga omavalitsusüksuste suurendamine ja sellega seotud suurem finantsvõimekus loob teatud eeldused keerukamate arenduslike funktsioonidega tegelemiseks siiski ka mujal.

Kui keerukamate funktsioonidega toime tuleva personali muretsemine omavalitsusaparaati on olnud ka seoses reformiga arutluse all, siis äärmiselt vähe on senini räägitud sellest, mida eeldab uueneva ülesannete kompleksiga hakkama saamine omavalitsusjuhtidelt. Keskseks on siin võime tajuda nn suurt, holistilist pilti regionaalse arengu võimalustest ja strateegilise juhtimise oskus.

Kuidas KOVIDes muuta juhtimine strateegilisemaks, arengule suunatuks, kuidas neis struktuurides initsieerida ja juhtida uuendusi, on veel kaunis vähe läbi arutatud teema. Kohaliku omavalitsuse puhul on tagasiside valijatega lühem, kui riigi puhul, sest mastaabid on väiksemad ja seetõttu võib eeldada, et administratiivaparaadi võõrandumine ja bürokrateerumine / innovatsioonipelgus on siin väiksem, kui mujal avalikus sektoris. Samas ei saa eeldada, et mõistlikud strateegiad ja innovatsioonipoliitikad saaksid lähtuda vaid elektoraadi momendihoiakutest – väga oluline on ka omavalitsusjuhtide oskus näha mujal rakendatud uusi ja edukaks osutunud lahendeid, neid elanikkonnale selgitada, heas mõttes „maha müüa”. Tallinna Ülikooli teadlaste (Reimann K.-L., Terk E., Laanpere M. jt, 2018) hiljuti läbiviidud uuring näitas, et linnade puhul võib rääkida vähemalt neljast omavahel seotud, aga autonoomsest innovatsiooniliigist: uuendused linna arengustrateegias kui tervikus (üldise arengumudeli muutmine); strateegiliste tähtsusega innovaatilised üksikprojektid linnaelu ja linnamajanduse eri valdkondades; innovatsioonid elanike igapäevateenustes; innovatsioonid linnaaparaadi sisestes protseduurides ja süsteemides ja otsustamise demokrateerimises (elanike kaasamine). Nende innovatsiooniliikide puhul erinevad oluliselt nende kandjad, initsieerimisallikad, tsentraliseeritus-detsentraliseeritus, kontrollifookus jms. Vähemalt suuremate linnade puhul, nagu Tallinn ja Tartu, on innovatsioonialase tegevuse sobiva institutsionaalse korralduse loomine kaunis keeruline ja mitmeid alternatiivseid võimalusi sisaldav küsimus. Linnad on teinud selles osas mitmeid huvitavaid katseid, näiteks Tallinna puhul volikogu (volikogu innovatsioonikomisjoni) poolt ette võetud katse võtta innovatsioonitegevus linnaaparaadis enam volikogu kontrolli alla, et tagada selle suurem koherentsus ja parem prioriteetidele suunatus (Tallinna innovatsiooni teekaardi koostamine ja volikogus kinnitamine) või Tartu linnavalitsuse initsiatiiv nn Targa linna märksõna alla paigutuva innovatsiooniprogrammi kujundamine, pannes sellealast tegevust korraldama ja koordineerima eraldi kõrgete volitustega tippjuhi. Konkurentsivõime tõusu ja pikaajalist arengut soodustavate ülesannete spekter kujuneb kaunis laiaks. Võrrelda seda praegu kehtivas KOKSis kirjas olevate omavalitsustele täitmiseks ettenähtud ülesannetega, tundub see kaunis erineva maailmana. Kindlasti ei saa väita, et KOVID, vähemalt võimekamad neist, pikemaajalise sihitlusega strateegiliste ülesannetega ka jõudumööda ei tegeleks, aga see on piltlikult öeldes justkui „kauba peale”, otseselt ju näiteks ettevõtluse soodustamise ülesannet KOVIDel seaduses kirjas ei seisa. Jah, saab öelda, et kaudselt peaksid omavalitsused olema sellest huvitatud, kui areneb ettevõtlus ja tööhõive, suureneb ju ka neile tulev osa üksikisiku tulemaksust, kuid eriti tugevaks seda motivatsiooni pidada ei saa. Võrreldes näiteks Rootsi, kus mõni aeg tagasi läbiviidud uuring näitas, et omavalitsuste tippjuhid tegelesid ettevõtluse edendamise ja tööhõive seadustamisega seotud probleemidega orienteeruvalt kuni 80% ulatuses oma tööajast. Siin on küsimus nii mastaabis, teadmistes, oskustes ja nende kasutamise valmiduses, aga ka positiivse arengunägemuse olemasolus ja valitsemiskultuuris.

On suur vahe, kas omavalitsusaparaat tegutseb rõhuasetusega eelkõige seadusest tulenevate kohustuste täitmisele või suunatuks kohaliku arengule. Loomulikult on olukord siin erinevate omavalitsuste puhul erinev. Osades valdades on küsimus selles, kuidas leida võimalusi kahaneva ja vananeva rahvastiku juures edasist allakäiku pidurdada ja säilitada normaalseks elutegevuseks vajalikud tingimused; suuremates ja tihedama asustusega omavalitsustes on arenguresursid oluliselt mitmekesisemad. Tallinna puhul näiteks võib olla igati realistlik seada eesmärgiks muutuda, kasutades regioonide vahelise koostöö võimalusi, arvestatavaks keskuseks kogu Läänemere ruumi põhjapoolses osas. Mõlemal juhul tuleb aga leida koha-

likke elanikke kõnetav ja toimiv viis piirkonna spetsiifika ja kõne alla tulevate kas siseste või väliste ressursside parimaks kasutuselevõtuks. Strateegia ei ole, piltlikult öeldes, mitte ainult Tallinna, Tartu ja Eesti tugevamate valdade teema, vaid oluline kõikide KOVide puhul. Erineda võivad strateegiakujundamise vormid. Kui suures linnas on selles paratamatult oluline suhteliselt keeruline administratiivne protsess erinevate tegevusvaldkondade loogikate ja huvide kooskõlastamisel, siis väiksemates, lihtsama majandusliku ja elukorraldusliku struktuuriga omavalitsusüksustes omavad väga olulist tähtsust lihtsalt omavalitsuse võtmekujude, kohaliku ettevõtluse esindajate ja vabakondade esindajate informaalset arutelud n-ö vedavate arenguideede väljaselgitamiseks ja sellele järgnevad kokkulepped.

Õiguslik, valitsemiskultuuriline ja rahanduslik tegevuskeskkond

Omavalitsusüksuste enda arengu- ja haldusvõimekuse kõrval on oluline, kuidas riigivõim nende tegevuskeskkonda kujundab, omavalitsusi suunab, toestab ja survestab, aga ka tegevusvabadust jätab (kui jätab). Taasiseseisvunud Eestile on olnud omane ühelt poolt õiguskesksus ja klassikaline modernne valitsemine, teisalt minimaalriiklikud tehnokraatlikud katsetused. Seadusruum on ühtne, eelarvevahendeid kogutakse ja jagatakse tsentraliseeritult, tsentraliseerimist ja efektiivistamist võimendab avaliku sektori infosüsteemide areng. Selle üheks loomulikuks kaasnähteks on olnud regionaaltasandi nõrgenemine, aga tsentraliseeritus meelitab vähendama ka omavalitsuste tegevusruumi, näiteks kohustuslike tegevuste ettekirjutamise, teenuste standardiseerimise jms kaudu.

Vaidlused selle üle, milliseid pikaajalist regionaalset arengut puudutavaid ülesandeid peaks täitma riik ja milliseid omavalitsused, ei lakka ilmselt ka tulevikus. Oluline on aga muuta taoliste vaidluste laadi. Teoreetiliseks raamistikuks, millest lähtudes taolisi vastuolusid lahendada, saavad olla mitmetasandilise valitsemise ja nn metavalitsetuse kontseptsioonid (vt Kalev 2008, Kalev, Tammiste 2018). Ühepoolse võimukasutuse asemel peaks eesmärgiks olema koguvõimekuse suurendamine toimijate koostöös. Mitmetasandiline valitsemine tähendab avalike ülesannete sobilike teostamistasandite leidmist ja koostoime saavutamist. Metavalitsetus tähendab, et riigivõim korraldab valdkondi, kasutades selleks eri toimijaid ja ressursse: keskse bürokraatia ja õiguse kõrval ka lepinguid ja partnerlust, kogukondi, ärisektorit ja kodanike ühendusi jt, säilitades samas koordineerimise ja korraldusloogika kohandamise võimekuse.

Nagu on hästi näidanud Georg Sootla, ei saa võimuvvertikaali korraldamisel riigi ja KOVide vahel lähtuda mehhanitsismlikust käsitlusest, kus eeldatakse, et ühe tasandi võimu ja suutlikkuse suurendamine saab toimuda ainult teise arvelt. See peab olema pigem pidev otsing, kus püütakse leida sobivat tasakaalupunkti, mis on vastuvõetav nii kohalikele kui ka riigi tasandile, mille puhul võivad mõlemad. Tasandite vahel ei saa fikseerida jäika pädevuste ja ressursside jaotust ning teiselt poolt, erinevate omavalitsusüksuste võimekus täita teatud strateegilise arenguga seotud funktsioone, näiteks infrastruktuuride loomise või kutsehariduse ja ümberõppe alal, on paratamatult erinev – võrreldes kasvõi Tallinna mõne Eesti keskmise vallaga. Igaüks saab ikka edukalt teha vaid seda, milleks tal jõudu on – seega jääb pilt paratamatult kirjuks. Oluline on ka riigi ja omavalitsuste ressursside ühendamine läbimurret võimaldavate strateegilist laadi investeeringute tegemisel, samuti ka kolmepoolne koostöö EL–Eesti riik–omavalitsus, seda just strateegiliste investeeringute kavandamisel. Tõsine teema on see, millised peaksid olema läbirääkimismehhanismid taoliste investeeringu- ja toetamisotsuste tegemisel. Sootla leiab, et oht on see, kui läbirääkimisareenid kujunevad ametkonnakeskseteks, eelistavam peaks olema otsustustasandi tõstmine üldriiklikule, holistilist lähenemist võimaldavale tasandile (vt Sootla G, 2002).

Ei saa väita, et teemaga KOVide osatähtsuse tõstmisest valitsusstruktuurides ei tegeldaks. Selle teema tähtsusest saadakse aru, arutluse all on olnud nii KOKSi täiendamise võimalus seda sätestavate punktidega kui ka mõningad maksustamisalased muudatused. Diskussioonid on jäänud aga piltlikult öeldes kättemõõdu taha kinni just teema mehhanitsistliku käsitluse tõttu – seda nii riigi kui ka KOVide poolt. Uute ülesannete panemisel KOVidele tuleks tagada ka nende täitmiseks vajalik finantskate – seda põhimõtet pole küll alati täidetud, aga KOVid on seda pidevalt nõudnud. Samas, antud artikli eelmises lõigus näidatud põhjustel on praktiliselt võimatu määratleda arenduslike funktsioonide täpset ja universaalset loetelu ja siit tulenevalt ka tekkivate ülesannete universaalset finantseerimismudelit. Teisest küljest saab väita, et kuna KOKSis on öeldud, et „...lisaks seaduses fikseeritud ülesannetele otsustab ja korraldab vald või linn neid kohaliku elu küsimusi ... , mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ega korraldada”, siis pole KOVidel ju takistusi tegelemaks väga paljude kohaliku elu ja majanduse arendamise küsimustega ning et seda KOVid, üks vähem, teine enam ju ka teevad. On ilma pikemate kommentaaridetagi selge, et taoline

küsimuse udu sisse jätmise ei soodusta mingilgi moel edasiliikumist KOVide rolli tõstmisel arenduslike ülesannete täitmisel ega riigi ja KOVide vahel sobiva rollijaotusmudelini jõudmist. Mingi suuremat selgust toova lahendini lihtsalt tuleb jõuda.

Mitmetel kordadel on olnud arutlusel lahend, et eraldada osa üksikisiku tulumaksust tulevaid omavalitsustele liikuvaid maksulaekumisi neile mitte inimeste elukohajärgselt, vaid töökohajärgsel printsiibil. See stimuleeriks KOVe kindlasti tegelema praegusest enam ettevõtlike arendamisega oma territooriumil. Lisaks tehnilistele põhjustele, raskused inimeste töökohtade täpse territoriaalse asukoha määratlemisega, on siin probleemiks ka tekkiv nihe KOVide tulubaasis nõrgemate omavalitsuste kahjuks ja tugevamate, kelle territooriumil asub enam pendelrände objektiks olevaid töökohti, kasuks. See võiks saada takistuseks KOVidele ettenähtud põhifunktsioonide täitmisele nõrgemates omavalitsustes. Et taolisele lahendile minna, oleks vaja leida vahendeid KOVide finantsbaasi tugevdamiseks tervikuna. See küsimus vajab muidugi lahendamist niikuini – nimetatud maksustamisalasest ideest sõltumatult, kui me tahame rääkida KOVide rolli tegelikust tõstmisest seoses regioonide strateegilise arenguga. See aga omakorda eeldab suurema selguse saamist taoliste arendusfunktsioonide sisus ja mahus.

Kokkuvõtteks

Praegune kohalike omavalitsuse tegevuse fookus vajab olulist muutmist. Omavalitsus peab kujunema teenuste haldajast kohaliku elu eestvedajaks ja piirkonna konkurentsivõime tõstmisele kaasa aitajaks. Seda muutust peab eest vedama kohalik võim ja toetama riik.

Eestis ette võetud haldusterritoriaalset reformi saame pidada lõpule viiduks mitte siis, kui uued omavalitsusüksused on formaalselt paigas, mehitatud ja tegutsevad, vaid alles siis, kui nad on suutnud lülituda tõsiselt kohaliku arengu edendamisse selle laias tähenduses, sh ka tööhõive ja ettevõtlike arendamisega seotud küsimused ning kui oleme suutnud leida sobiva rollijaotuse ja tasakaalu riigi ja omavalitsuste vahel strateegilise arenguga seostuvate ülesannete lahendamisel.

Viidatud kirjandus

- Johansson U., Terk E., Kalev L. (2017). Eesti tulevik – kas Eesti omavalitsused suudavad kohaneda ülemaailmsete suundumustega? Kogumik: Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017, lk 375–382.
- Amy Chua (2018). *Political Tribes: Group Instinct and the Fate of Nations*, Penguin Random House.
- Sootla G. (2002). Kohalik autonoomia kui retoorika ja haldusinstrument. Ettekanne Tartu III omavalitsusfoorumil
- Kalev L. (2008) Mitmetasandilise valitsemise võimalused kohaliku omavalitsuse õiguslikul korraldamisel, RiTo, Nr. 17
- Kalev L., Tammiste G. (2018). Kuidas ületada uusliberalism valitsemises, „Vikerkaar”, mai 2018.
- Reimann K.-L., Terk E., Laanpere M. jt (2018). Innovatsiooni vastuvõtuvõime parendamine avalikus sektoris, TLÜ (Käsitajaline materjal).

OMAVALITSUSPÄEVAST

Sulev Lääne, Aivar Kokk, Sulev Mäeltsemees, Sirje Ludvig, Tarmo Tammiste

I Sünniloost

Riigikogu võttis 29. mail 2018 vastu seaduse, millega 1. oktoober nimetati riiklikuks tähtpäevaks, omavalitsuspäevaks.¹ Tegemist on vast ühe lühema Eesti seadusega (lisa 1), kuid samas hõlmab mõiste «OMAVALITSUSPÄEV» paljuski Eesti kogukondliku halduse sajandite pikkuse ajaloo. Seaduse eelnõu seletuskirjast loeme:

„Seaduse eesmärk on luua õiguslik alus omavalitsuse kui põhiseadusliku institutsiooni väärikaks märkimiseks Eesti riigi loomisel ning taastamisel ja arendamisel. Omavalitsuspäev oleks ühelt poolt tunnustuseks omavalitsuste senisele ajaloole ja tegevusele. Teisalt oleks see võimaluseks omavalitsuse olemust, probleeme ja tegevust paremini tutvustada, et efektiivsemalt kaasata kogu ühiskonda nii praeguste kui tulevaste väljakutsete lahendamisse. ... Eelnev on väga oluline osa põhiseaduse ja Euroopa kohaliku omavalitsuse harta põhimõtete paremast realiseerimisest ning kehtiva õiguskorra eesmärgipärasemast toimimisest. Omavalitsuspäev on selge seisukohavõtt, et eelnevad, praegused ja tulevased põlvkonnad tunnetavad omavalitsuste ajaloolist tähendust ja samuti suurt rolli ühiskonna tuleviku kujundamisel.”²

Kohaliku omavalitsuse olulisust Eesti riigi loomisel, taastamisel ja arengus on rõhutanud paljud poliitikud, omavalitsustegelased ja teadlased. Kohaliku omavalitsuse erilist kohta meie omariikluse saavutamisel ja taastamises on esile toodud ka Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes:

„Eesti riikluse tekkes, selle taastamises ja arengus on kohalikul omavalitsusel olnud ja on täita väga oluline roll. ... Eesti rahvas saavutas omariikluse 1918. aastal suuresti tänu väljakujunenud omavalitsustraditsioonidele. Seega sai riik toimiva kohaliku omavalitsuse näol juba iseseisvuse kehtestamisest alates endale tõhusa toe ühiskonnaelu demokraatlikul korraldamisel. ... 1980. aastate lõpus alanud kohaliku omavalitsuse taasloomine andis olulise panuse taastatava Eesti omariikluse demokraatliku aluse kujundamisse.”³

Kogukondlikkuse tähtsust eestlaste elukorralduses ja riikluse kujunemises on esile toonud ka mitmed mitte eestlastest teadlased. Näiteks kirjutas professor Wolfgang Drechsler 2003. aastal ilmunud eessõnas professor Peter Schöberi raamatule „Kohalik omavalitsus” järgmist: „Eesti riik on ajalooliselt välja kasvanud kohalikest omavalitsustest ja eestlased on elanud kogukondlikus iseorganiseerimises kui ühiselu struktuuris sajandeid kauem pea-aegu kõigest Euroopa rahvastest.”⁴

Võib küsida, miks on tähtpäevaks just 1. oktoober? Teadaolevalt jõustus 1. oktoobril 1866. aastal meie avaliku halduse esimene seadus – *Makogukonna Seadus Baltia-merre kubbermangudele. Ria-, Tallinna- ja Kuramale*. Seega möödus 1. oktoobril 2016. aastal 150 aastat ajast, kui eestlastel ja lätlastel tekkis üle sajandite võimalus ise hakata oma elu korraldama ja koos sellega looma oma avalikku haldust. See oli hindamatu kool, mis võimaldas luua Eesti Vabariigi ning samuti taastada iseseisvuse. Alates 1. oktoobrist 1990 asuti omavalitsusliku staatuse mõttes taastama Eestis omavalitsussüsteemi esmatasandil ka õiguslikult – esimestena said ametlikult omavalitsusliku staatuse Muhu vald ja Kuressaare linn. Eelnevat arvestades toimuski 4. oktoobril 2016 Riigikogus Eesti I Omavalitsuspäev. Omavalitsuspäeval märgiti, et Eesti kogukondlik haldus ja hilisem kohalik omavalitsus on olnud vundamendiks, tänu millele ja mille kaudu saadi teadmisi ja kogemusi avaliku võimu teostamiseks ja hiljem omariikluse loomiseks ning selle taastamiseks.

Kohalike omavalitsuste olulisi tähtpäevi on mees pidanud MTÜ Polis ja partnerite koostöövõrgustik. Valmistades ette traditsioonilist suvekonverentsi Raasiku vallas Aruküla rahvamajas 25. augustil 2016 teemal „Kohalik omavalitsus kui Eesti riigi taastamise vundament – kas ka muudatuste mootor?“, nõustusid kolleegid Sulev Lääne ettepanekuga tähistada koos Eesti Vabariigi taastamise 25. aastapäevaga ka

* Käesoleva peatüki viidete selgitused on lk 342.

meie avaliku halduse loomise 150. aastapäeva. Nimelt oli *1. oktoobril 1886 jõustunud meie avaliku halduse esimene seadus – Makogukonna Seadus Baltia-merre kubbermangudele. Ria-, Tallinna- ja Kura-male.*

Vestlustes Soome kolleegidega oli selgunud, et Soomes tähistati laialdaselt nende esimese omavalitsusseaduse vastuvõtmist 1865. aastal. Eelnevast ajendatuna asusid Sulev Lääne koos Sulev Mäeltsemehe ja Sirje Ludvigi ning Tallinna Ülikooli üliõpilastega uurima täpsemalt ka meie selle perioodi omavalitsust käsitlevat õigusruumi ja praktikat. Üliõpilaste gruppi juhtis riigiteaduste magistrant Eda Lippur. Tulemusena selgus, et pärast pikki ja keerukaid diskussioone kiideti eeltoodud seadus 19. veebruaril (küünlakuul) 1866. aastal Peterburis heaks ning selle rakendamiseks anti mitmeid õigusakte. Seadus jõustati 1. oktoobril 1886 ning sellega olid eestlased koos lätlastega esimest korda peale pikki sajandeid saanud võimaluse ise oma avalikku elu korraldama hakata. Seda arusaadavalt esialgu küll valdades. Poliitilisele vabanemisele eelnes aga pikk võitluste periood, et saavutada isiku- ja majanduslik vabanemine (tegemist oli ikkagi protsesside algusega). Teadaolevalt teostati XIX sajandi alguses Balti kubermangudes mitmed olulised reformid, milledest eestlaste, kui toona eelkõige pärisorjuses oleva maarahva-talurahva seisukohalt oli avaliku võimu aspektist kahtlemata kõige tähtsam 1866. aastal heaks kiidetud ning 1867. aasta alguseks põhiosas 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 märke kavatsusest parandada kogukonnaseadusi pärineb aastast 1842 Eestimaalt, kus nn Suurmärgukirja algvariandile allakirjutajate eesotsas olid kõigi 24 valla kohtumehed. Et vallakohut 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. Läänemeremaade Komitee kui kõrgem eriorgan Baltikumi küsimustes pani ette kehtestada uus seadus 1. oktoobril 1866 ajutiselt, katseks, tähtjaga kuus aastat. 19. veebruaril 1866, s.o sisekubermangudes pärisorjuse kaotamise viiendal aastapäeval, kinnitas Aleksander II Balti kubermangude vallaseaduse projekti ja Läänemeremaade Komitee selle ettepaneku.

Kohaliku omavalitsuse põhimõtet on käsitletud mitmed tuntud kultuuritegelased, riigimehed, omavalitsusjuhid ja teadlased. Omavalitsuse tähtsusest on rääkinud ka meie ärkamisaja juhid ning seda eriti seonduvalt 1866. aasta kogukonnaseadusega – *Makogukonna Seadus Baltia merre kubbermangudele Ria-, Tallinna- ja Kura-male.*

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 Kura-male” 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 Läänemerekubermangude valdade healureeglid, mis kehtestati samuti alates 1. oktoobrist 1866, katsena kuueks aastaks.

Ajaloolise dokumendi sisu ja ka keele osas annab ettekujutuse näiteks selle esimeses osas (Makogukondade seadmisest) § 1 sätestatu: „*Makogukonnaks nimmetakse se rahwa hulk, mis ühhe määratud ma-krundi peal ellab; mis Rigi-wallitsuste kinnitamiselle läbbi suremaks kogguks ühhendatud on; ja kellele käsku-seadus wastastikud õigussed annud ja peale pannud, mis nende kohhus täita.*

Makogukonna liikmed on need innimessed, kes sellesamma mõisa, kirriku mõisa ehk pri mõisa (Widme) järrel on ja kes seal rewisioni kirjades ja ümberkirjutamisse lehtedes üllespandud on; nõndasammoti ka need innimessed, kes omma endise seisusse õigustega tükkis makogukonna hulka on ülleswõetud.

Lissa. Innimessed, kes weel ei olle kogukonna hulka wastu wõetud, jäwad ommeti isseenesest sealt koggukonna liikmeks, kelle jäust nemmad endile tallu-kohte pärriseks ostawad ehk rendiwad ja nemmad sawad siis ühtlase kõik õigussed kätte ja wöttawad ennest peale, kõik kohhut täita, mis sessinnatses seadusses kinnitatud on.”⁵

Varsti olid seaduse realiseerimises kahtlejad, st 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 väga heatahtlikku vastuvõttu. Nii arvas Eesti Postimees, et:

„uus koggokonnaseadus on meie wanna seaduse kõrvas otsekui klaas akkendega kamber rehhe toa kõrvas”, ta on „jälle hea tükkikesse meie seisust kerkida lasknud” ja on „wägga kallis assi; sest temma seab rahwast ennem omma jalgade peale, et wõib isse ennast omma wallitud meeste läbbi wallitseda”. Mõistagi lisandusid sellele ka mõned konkreetsed soovitused ja ettepanekud, eriti väiksemate valdade ühendamiseks ja vallamajade 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 kogenematuses hoolimata loodetakse, et ka siin kulgeb areng „läbi öö valgusele”.”

Kõrge hinnangu 1866. aasta kogukonnareformile, eriti aga uuele vallaseadusele andis C. R. Jakobson (oli ka ise valitud vallakirjutajaks ehk siis valla kõrgemaks ametnikuks). 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 siiamaale 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 kõnes esimesel üldlaulupeol 1869. aastal Tartus öeldu: *„Meil eestlasil on nüüd omad iseäralised ja omasugused vallavanemad ja muud ammetmehed. On meil rahva heaks midagi soovitav, siis rääkigem nendega asja haste läbi”.*

Viljandi Eesti Lauluselts Koit kirjutas avalduses otseselt, et *„meie kallis uus kogukondade seadus, mis, nagu meie Eesti rahwa 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 saani, kus meie wallad oma walitsuse ise enese kätte saiwad ...”

Ainult tänu uuele vallaseadusele said tegelikus elus võimalikuks mõnedki seni ennekuulmatud tõsi-asjad. 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. Tänu meie eelnevate põlvkondade vaimujõule ning visadusele loodi Eesti Vabariik ning koos nõukogude süsteemi likvideerimisega asuti ka Vabariigi taastamisele – mõlemal juhul vundamendiks kohalik omavalitsus, mille loomisel ja arendamisel oli 1866. aasta nn vallaseadusel ülimalt suur osatähtsus.

Kuna 1. oktoobril 1990 anti omavalitsuslik staatus Eesti riikluse taastamise teel Muhu vallale ja Kuressaare linnale, siis tehti Aruküla konverentsil ettepanek hakata sellel kuupäeval tähistama Omavalitsuspäeva. Kõik kohaolijad nõustusid Sulev Lääne ettepanekuga ning arvestades eeltoodud Polise ja partnerite Aruküla konverentsil otsustatut, kutsuti koostöövõrgustiku poolt 4. oktoobril 2016 Riigikogu Konverentsikeskuses kokku Eesti I Omavalitsuspäev.

Omavalitsuspäeva programmis viidati sellele, et: *„1. oktoobril 1886 jõustus meie avaliku halduse esimene seadus – Makogukonna Seadus Baltia-merre kubbermangudele. Ria-, Tallinna- ja Kura-male ning alates 01.10.1990 taastati uuesti omavalitsuslik staatus, esimestena Muhu vallas ning Kuressaare linnas.”*

Samuti märgiti, et: *„MTÜ Polise ja partnerite 25. augusti 2016 Aruküla suvekonverentsi ettepanekul tähistatakse Eesti kohaliku omavalitsuse loomise ja taastamise aastapäeva omavalitsuspäevaga.”*

Eesti I Omavalitsuspäeval osalejad võtsid vastu pöördumise Riigikogu poole, millele kirjutasid alla ka Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse mitmed esindajad, rääkimata omavalitsustegelastest ja valdkonna teadlastest (lisa 2). Samuti kiideti heaks Eesti I Omavalitsuspäeva resolutsioon, mis edastati Vabariigi Presidendile, Riigikogu esimehele, peaministrile ning omavalitsusjuhtidele.

Eesti I Omavalitsuspäeva pöördumises Riigikogu poole märgitakse:

Austatud Riigikogu esimees Eiki Nestor

Lugupeetud Riigikogu liikmed

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 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-merre kubbermangudele. 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 paljude Eesti riigimeeste, kultuuritegelaste, kohaliku omavalitsuse ja teadlaste esindajate seisukohad (lühiviivade lisatud).

Palume Riigikogu, arvestades eeltoodut, meie ettepanekuga nõustuda – koos saaksime luua Eestis uue traditsiooni, mis oleks tunnustuseks meie avaliku võimu loonud ja arendanud varasematele põlvkondadele ja uueks võimaluseks keskvõimu ning kohaliku omavalitsuse partnerlussuhete arendamisse.

Omavalitsuspäeva mõtet asusid aktiivselt toetama paljud poliitikud, ametnikud ja teadlased. Eraldi võiks välja tuua Riigikogust Eiki Nestori, Aivar Koka, Kalle Laaneti, Urve Tiiduse, Marko Pomerantsi, Kersti Sarapuu ja mitmed teised. Vabariigi Valitsuse poolt olid Omavalitsuspäeva idee olulisuses väga veendunud Jüri Ratas, Jaak Aab, Helir-Valdor Seeder jt. Loomulikult pidasid tähtpäeva tähtsaks kohalikud omavalitsused ja nende liidud ning valdkonna teadlased. Oluline oli seejuures vastavas protsessis samuti Tallinna Ülikooli ja tema rektori, Rektorige Nõukogu esimehe Tiit Landi roll.

Tulenevalt I Omavalitsuspäeval otsustatust valmistati ette Eesti II Omavalitsuspäev, mis toimus 26.09.2017 Tallinnas Kalevi Spordihallis. Omavalitsuspäev oli pühendatud Eesti Vabariigi 100. aastapäevale ning sellega märgiti ära Eesti kohaliku omavalitsuse ja liitude taastamine ning areng perioodil 1989–2017. Ette valmistati ka asjakohane kogumik, kus kajastati omavalitsuste taastamist, tegevust ja arengut ning samuti Omavalitsuspäevaga seonduvat. Kavandatav haldusreform oli ka üheks Omavalitsuspäeva kokkukutsumise ajendiks, kuna läbi sai üks oluline etapp Eesti omavalitsussüsteemi taasloomises ja arengus. Omavalitsuspäeval võeti vastu ettepanek Riigikogule alata pühade ja tähtpäevade seaduse muutmise seadus, millega muudetakse 1. oktoober omavalitsuspäevana riiklikuks tähtpäevaks. Ettepanekule kirjutasid alla valdav osa Omavalitsuspäeval osalejatest, sh Riigikogus esindatud erakondade juhtidest ja kõigi fraktsioonide esindajad. Ettepanek edastati Riigikogule (lisa 3).

Eelnev oli nii austus varasemate põlvkondade omavalitsustegelaste suurele tööle kui ka lugupidamine kaasaja kohalikus omavalitsuses, nende liitudes ja teistes valdkonnaga seotud institutsioonides tegutsejatele. Asjakohane on siinjuures taas viidata seaduse eelnõu seletuskirjale:

„Teisalt oleks see võimaluseks omavalitsuse olemust, probleeme ja tegevust paremini tutvustada, et efektiivsemalt kaasata kogu ühiskonda nii praeguste kui tulevaste väljakutsete lahendamisse. Omavalitsuspäev oleks hea võimalus korraldada erinevaid üritusi valdades, linnades, maakondades ja kogu riigis ning samuti koolis ja külas – kõikjal, kus ollakse omavalitsuste tegevusega seotud ning valdkonda kaasatud. Arvestades senist praktikat ja ettepanekuid on kavas omavalitsuspäeva raames korraldada üleriigiline omavalitsuspäev iga kord erinevas vallas või linnas. Tegemist oleks varem kokku lepitud teema käsitlemisega, kusjuures ettevalmistustöösse oleks kaasatud ka asjakohaste riigi institutsioonide ja teiste huvitatud osapoolte esindajad. Samuti oleks asjakohane, kui üleriigiline omavalitsuspäev oleks seotud mõne olulise sündmusega riigi või omavalitsuse valdkonnas, mis veelgi tõstaks selle tähendust ja mõju. Järgnevate omavalitsuspäevade sisu osas on praegu erinevaid ettepanekuid, kuid ideed on seni olnud seotud näiteks Narva kui Ida ja Lääne vahelise silla olemuse ja võimaluste avamisele nii Eestis kui ka välismaal. Tartu linnajuhid on valmis kaaluma Eesti IV Omavalitsuspäeva korraldamist ning selle üldiseks teemaks võiks olla näiteks haridusvaldkonna arengud. Pärnu linn näeks ühe võimalusena võtta üldiseks teemaks omavalitsuste ja turismi seosed, Harku valla juhid käsitleks omavalitsuste koostööd jne. Arusaadavalt saaks iga vald ja linn või seotud osapool ise koostöö partneritega valida, millise teemaga oma omavalitsuspäeva tähistada. Loomulik oleks, et nii omavalitsuspoliitikud ja -ametnikud, aga miks

mitte ka riigi ja ülikoolide esindajad ning teised huvitatud osapooled leiaks omavalitsuspäeval tee oma kodukohta, külastada mõnda teist sobivat omavalitsust või korraldaks ise ettevõtmisi, mille keskmes omavalitsused ja nende tegevusega seonduv. Arusaadavalt tõuseks eelnevaga kogu ühiskonna ja ka meedia tähelepanu, mis omakorda aitaks paremini mõista omavalitsuse olemust ning probleeme, samuti nende lahendusteid. Oluline on tõsta ka ühiskonna teadmisi valdkonnast tervikuna ja koos sellega võimalusi olla kaasatud demokraatlikult toimiva kohaliku võimu tegevusse.”⁶

II Riigikogu ja Omavalitsuspäev – mis edasi?

Riigikogu menetlusse esitati kõigi fraktsioonide esindajate poolt ühiselt pühade ja tähtpäevade seaduse muutmise seaduse eelnõu.⁷ Väga oluline roll oli selles protsessis Aivar Kokal. Olles kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees, oli Aivar Koka roll saada eelnõule kõigi Riigikogus esindatud erakondade toetus. Hea meel on tõdeda, et see õnnestus ja eelnõu läks Riigikogu menetlusse kõigi fraktsioonide ühise eelnõuna. Eelnõu esitas Riigikogu menetlusse Aivar Koka, esimesel lugemisel tutvustas eelnõu Kersti Sarapuu. Ettekandjaks põhiseaduskomisjoni poolt oli Marko Pomerants.

Eelnõu viimane, kolmas lugemine koos lõpphääletusega toimus 29. mail 2018 ning täna võime ühiselt tähistada meie kõigi jaoks olulist riiklikku tähtpäeva, Omavalitsuspäeva.

Seega on 28.09.2018 Narvas toimuv Eesti III Omavalitsuspäev esimest korda ka riiklik tähtpäev ning vastava teatepulgaga on valmis üle võtma mitmed vallad ja linnad.

Narva Omavalitsuspäeva teemaks on *EESTI JA EUROOPA LIIT – TÄNASED ARENGUD JA TULEVIKU KOOSTÖÖ VÕTMETEEMAD NARVAS ning IDA-VIRUMAAL*. Omavalitsuspäev on pühendatud Eesti Vabariigi 100. aastapäevale (lisa 4).

Täname kõiki, kes on osalenud Eesti omavalitsuste ja nende liitude loomisel ning arendamisel. Paljud linnad ja vallad on avaldanud soovi olla järgnevate üleriigiliste omavalitsuspäevade korraldajaks, aga koos sellega mõelgem, kuidas uue tähtpäevaga viia omavalitsuslikku mõtet iga inimeseni. Loodame, et koos riikliku tähtpäeva laialdase tähistamisega kõikjal Eestis muutub omavalitsuslik mõte ja tegevus inimestele veelgi lähedasemaks ning meie ajalooline kogemus leiab tee tulevikku.

Suur tänu kõigile, kes panustanud Omavalitsuspäeva kui riikliku tähtpäeva ning traditsiooni loomisse ja arengusse. Meil on olnud au koos töötada inimeste ja institutsioonidega, kes aktiivselt panustasid omavalitsuspäeva ideesse ja selle realiseerimisse. Samuti täname kõiki, kes osalenud käesoleva kogumiku ettevalmistamises ja kirjutamises. Hea meel on tõdeda, et üha laieneb riigi ja kohaliku omavalitsuse ja nende liitude, ülikoolide ning kolmanda sektori esindajate ring, kelle jaoks Eesti omavalitsuste ja nende liitude areng on väga oluline.

Eesti III Omavalitsuspäeva korraldajad on MTÜ Polis, Narva linn, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit, Riigikogu, Rahandusministeerium, Tallinna Ülikool, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Harjumaa Omavalitsuste Liit, Tallinna linn, Euroopa Komisjoni Eesti Esindus, Soome Suursaatkond Eestis, Läti Suursaatkond Eestis, Tallinna Tehnikaülikool, Tartu Ülikool, üleriigiliste kohaliku omavalitsuste liitude vanematekogu, Haldusjuristide Ühendus, Valla- ja Linnasekretäride Selts ning Eesti Omavalitsusliitude Ühendus.

Alanud on Eesti IV Omavalitsuspäeva ettevalmistus. Pärnu linnapea Romek Kosenkranius on teada andnud, et ootavad Omavalitsuspäevale Pärnusse külla järgmise aasta septembris. Pärnus 06.08.2018 toimunud omavalitsuspäeva korralduskomitee koosolekul kiideti heaks ka avalik pöördumine TÄHIS-TAGEM OMAVALITSUSPÄEVA ESIMEST KORDA KUI RIIKLIKU TÄHTPÄEVA. Pöördumises märgitakse muuhulgas: „Hea meel on märkida, et 1. oktoobril saame tähistada kolme väga olulist tähtpäeva ja seda üksteist toetavalt – koos Omavalitsuspäevaga ka rahvusvahelist Muusikapäeva ning Eakate Päeva. Teeme ettepaneku valdade ja linnade, koolide ning teiste omavalitsusasutuste juhtidele ja esindajatele kasutada Omavalitsuspäeva kohaliku omavalitsuse olemuse ja eesmärkide tutvustamiseks. On ju kohalikul omavalitsusel olnud hindamatu roll nii Eesti omariikluse saavutamisel sada aastat tagasi kui ka selle taastamisel 1990. aastate algul ja tänapäeval. Oleks suurepärane, kui ka riigiasutused, ülikoolid ja teised institutsioonid leiaksid võimaluse omavalitsuspäeva ära märkimiseks. Loomulikult saaksid uut tähtpäeva tähistada meie külad, alevikud, alevid ja maakonnad, ka kõik teised, kelle jaoks omavalitsus ja tema areng on olulised.

Loodame ühiselt uue tähtpäeva muuta tõeliseks traditsiooniks. Selle heaks näiteks on juba kolmandate üleriigiliste omavalitsuspäevade tähistamine, seekord 28.09.2018. a Narvas.”

Omavalitsuspäeva traditsioon kogub jõudu. Üheks selle näiteks on ka Narvas toimuv Omavalitsuspäev ja sellel esitletav käesolev kogumik. Pärnus 6.08.2018 aastal toimunud Omavalitsuspäeva korral-

duskomitee koosolekul otsustati Omavalitsuspäeval hakata välja andma ka Omavalitsuse Aasta Tegu jne. Narva Linnavalitsuse esindajad koos linnapea Tarmo Tammiste ja linnasekretär Ants Liimetsaga on näinud suurt vaeva Omavalitsuspäeva edukaks ettevalmistamiseks. Mitmed vallad ja linnad on avaldanud samuti soovi olla edaspidi üleriigilise omavalitsuspäeva korraldajaks või tähistada ise omavalitsuspäeva, olgu siis piduliku koosolekuga, kohtumistega koolides, varasemate omavalitsusjuhtide austamisega jne. Näiteks Toila vallas märgitakse omavalitsuspäeva nii vallavalitsuses kui ka volikogus. Samuti tähistatakse omavalitsuspäeva Muhu ja Saaremaa vallas jm. Raplamaa Omavalitsuste Liit kutsub 1. oktoobril, Omavalitsuspäeval, kokku maakonna omavalitsusjuhid ja ametnikud. Samuti oodatakse kohtumisele omavalitsusjuhte, kes 90ndate aastate alguses taastasid maakonna vallad, alevid ja linnad. Kohtumisel osalevad ka varemased maakonna omavalitsusliidu juhid ning maavanemad. Esmakordselt on kavas tunnustada parimat omavalitsustöötajat. Aivar Koka, Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika toetusrühma esimehe sooviks on näiteks 1. oktoobril, mis on ka eakate ja muusika päev, esineda nendel üritustel, kuna arusaadavalt on paslik koos eelnevaga rääkida kohaliku omavalitsuse olemusest ja rollist meie igapäevases elus. Mõistetavalt on eakatel ja muusikal väga oluline roll kohalikus elus. Aivar Kokk kavandab esineda mitmetel Jõgeva- ja Tartumaal toimuvatel ühistel üritustel. Tallinna Ülikooli riigiteaduste üliõpilased analüüsivad Omavalitsuspäevaga seoses valdkonna probleeme ning võimalikke arengusuundi jne. Huvitavaid algatusi on veel mitmeid ning loomulikult tuleb neid veel lisaks.

Edasine on meie endi kättes – nii omavalitsuspäeva traditsiooni arendamine kui ka tuleviku kohaliku omavalitsuse süsteemi kujundamine – sellega koos tema koha määramine iga inimese jaoks eraldi ja ühiskonnas tervikuna!

-
- 1 Pühade ja tähtpäevade seadus. RT I, 12.06.2018,4. <https://www.riigiteataja.ee/akt/109032011007?leiaKehtiv>
 - 2 Pühade ja tähtpäevade seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. [https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/911bd7ba-18a1-4598-954a-cf4028a4403c/P%C3%BChade%20ja%20r%C3%A4htp%C3%A4evade%20seaduse%20muutmise%20seaduse%20eeln%C3%B5u%20\(591%20SE%20II\)](https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/911bd7ba-18a1-4598-954a-cf4028a4403c/P%C3%BChade%20ja%20r%C3%A4htp%C3%A4evade%20seaduse%20muutmise%20seaduse%20eeln%C3%B5u%20(591%20SE%20II))
 - 3 www.pohiseadus.ee
 - 4 Wolfgang Drechsler. Eessõna. Peter Schöber. Kohalik omavalitsus. Tallinn 2003
 - 5 *Makogukonna Seadus Baltia merre kubermangudele Ria, Tallinna ja Kuramale*. <https://www.digar.ee/viewer/et/nlib-digar:327177/287981/page/2>
 - 6 Pühade ja tähtpäevade seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. [https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/911bd7ba-18a1-4598-954a-cf4028a4403c/P%C3%BChade%20ja%20r%C3%A4htp%C3%A4evade%20seaduse%20muutmise%20seaduse%20eeln%C3%B5u%20\(591%20SE%20II\)](https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/911bd7ba-18a1-4598-954a-cf4028a4403c/P%C3%BChade%20ja%20r%C3%A4htp%C3%A4evade%20seaduse%20muutmise%20seaduse%20eeln%C3%B5u%20(591%20SE%20II))
 - 7 <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/911bd7ba-18a1-4598-954a-cf4028a4403c/P%C3%BChade%20ja%20r%C3%A4htp%C3%A4evade%20seaduse%20muutmise%20seadus>

Lisa 1

<https://www.riigiteataja.ee/akt/112062018002>

Väljaandja:	Riigikogu
Akti liik:	seadus
Teksti liik:	algtekst
Jõustumise kp:	22.06.2018
Avaldamismärge:	RT I, 12.06.2018, 2

Välja kuulutanud
Vabariigi President
07.06.2018 otsus nr 266

Pühade ja tähtpäevade seaduse muutmise seadus

Vastu võetud 29.05.2018

Pühade ja tähtpäevade seaduse § 3 punkti 4⁴ tekst loetakse punktiks 4⁵ ning paragrahvi täiendatakse punktiga 4⁴ järgmises sõnastuses:
„4⁴) 1. oktoober – omavalitsuspäev;”.

Eiki Nestor
Riigikogu esimees

Lisa 2

Eesti I Omavalitsuspäeva pöördumine Riigikogu poole

Austatud Riigikogu esimees Eiki Nestor

Lugupeetud Riigikogu liikmed

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 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 "Makogukonna 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 (lühülevaade lisatud)

Palume Riigikogu, arvestades celtoodut, meie ettepanekuga nõustuda - koos saaksime luua Eestis uue traditsiooni, mis oleks tunnustuseks meie avaliku võimu loonud ja arendanud varasematele põlvkondedele ja uueks võimaluseks keskvõimu ning kohaliku omavalitsuse partnerlussuhete arendamisse.

Eesti I Omavalitsuspäeval osalejad:

JAAAN ALVER KEELA VALLAVANEM
 SULEV LÄÄNE MTÜ Pealin ekspresident
 ARVAR KOKA Riigikogu liige
 VELLO TAMM HOL
 Arnold Rüütel
 JURI KANN
 Sulev Mäeltsemees MTÜ
 Taivo Lõnn
 [Signatures]

Ulla Reimo Võnnu vallavanem
 Teet Kelus Võnnu vallavanem
 Marju Tiivolaan Raiikkula vallavalitus
 Anne Leht Raiikkula vallavanem
 Anne Kalf Rõukula Vallavalituse esimees
 Siiri Ojamaa Raplaa OV Lüt
 Kaimo Käärmann-Liive Eesti Linnade Lüt. koostantant
 Tiit Madal, ELL-i ja EMOL-i esimees Brüsselis
 Kaimo
 Karmel Müürsopp EMOL esimees, Arka valituse esimees
 Helir-Valdon Suter, Rõugikogu,
 Kaupo Kõlpin HOE, Harku vall
 ÜLE RAJASALU HARJU MAAVANEM
 Janmo Kivi Vara abivallavanem
 Kaiko Kaasik Jaan Maavanim
 Reili Rand Hium vallavanem
 Sulev Kaurmaa Võlgandi abivallavanem
 Aleksandr Ševorov Meeksi vallavanem
 Anne Lõns Eesti Linnade Lüt nõunik
 Anneli Egel Eesti Linnade Lüt arendusdirektor
 Madis Kallas Kuremaa linnapea
 Raido Lõtnäe Muku vallavanem
 Uno Silberg Kõr Vallavalituse esimees
 Kaur Kaarik - Aarlar
 Kadri Kõks Kullamaa abivallavanem
 Jüri Ott Kullamaa vallavanem
 Riina Ivanova Kõhles-Jõrve linnavalituse esimees
 Toivo Riičan ELL arendusdirektor

Taivast Nuume, Tallinna Ülikool Jõhvi

Alto Sildnik

Katrin Niglas TLÜ

VEIKKO LUHAKAID JARVARA VALD

Erno Rossman IVOL

Mari Nüts Orissaare Nüts

VELLO RUMTHAL ORISSAARE

Jüri Saar Rihla vald

Baiki Aasla Kehelmaa vald

EVA KAMS ELVA LINNAPEA

Jüri Võigemast Eel tegevdirektor

Ujuur Peetas

Elvira Püsskoppel Maardu linnavalikogu

REIN MEEL Maardu LN

Tanel Ots

Saku v. vallikogu esimees

Eda Lippus

Türi vald

Kerstin Kattari

Tallinna Ülikool

GEORG SEERA

TLÜ

Varbo Kool

Küli vald HOLL

Kaupo Kallas

Paldiski v. vald esimees

ALEKSEI ŠAFON

KEHA VALLAVOLIKOGU ESIMEES

Stye Luuleif

EMOL toimetaja

Mari Anso

Tallinna Ülikool

Uwe Pridler

RKE

Vladimir Šokman

TARTU LUK

Lisa 3



Hr Eiki Nestor
Riigikogu esimees

Ettepanek Riigikogule

26. september 2017

Austatud Riigikogu esimees Eiki Nestor

Käesolevaga meie Eesti II Omaalitsuspäevast osavõtjad teeme ettepaneku algatada pühade ja tähtpäevade seaduse muutmise seadus, millega muudetakse 1. oktoober omaalitsuspäevana riiklikuks tähtpäevaks.

Ettepanek tuleneb 4. oktoobri 2016 Eesti I Omaalitsuspäeva pöördumisest Riigikogu poole. Nii toonase pöördumise kui käesoleva ettepaneku eesmärgiks on luua õiguslik alus omaalitsuse kui põhiseadusliku institutsiooni väärrikaks märkimiseks Eesti riigi loomisel ning taastamisel ja arendamisel.

Ettepanekule on lisatud asjakohane seaduse eelnõu koos seletuskirjaga.

Eesti II Omaalitsuspäeval osalejad

EESTI II OMAVALITSUSPÄEVA ETTEPANEK RIIGIKOGULE

NIMI	ORGANISATSIOON	AMET	ALLKIRI
Eiki Nestor	Riigikogu	esimees	<i>[Signature]</i>
Jüri Pallas	Riigikohalole	peaminister	<i>[Signature]</i>
Jaak Aal	Riigikantselei	riigihalduse peavalitsuse juhataja	<i>[Signature]</i>
Arnold Rüütel	Presidenti kantselei	noormees	<i>[Signature]</i>
JURI KANN	Harjuma Omavalitsus	esimees	<i>[Signature]</i>
Lauvo Käsoja	Pae valdavalitus	vallavanem	<i>[Signature]</i>
Mont Võrklaev	Ida-Viru MA valitus	maavanema aiasametis	<i>[Signature]</i>
Ene East	Narva LV	kirjandus	<i>[Signature]</i>
Auts Lühik	ellidegeni vald	esimees	<i>[Signature]</i>
Meljo Kingu	Arvutime VV	vallavanem	<i>[Signature]</i>
AVAR SAARELA	Kõrvaldavalitus	esimees	<i>[Signature]</i>
Arno Rossman	Kõrvaldavalitus	esimees	<i>[Signature]</i>
Vello Kaurma	Maapärimaali	end. valitsuse liige, riigikogule	<i>[Signature]</i>
Jaanus Soossein	Koosa-Allika vald	esimees	<i>[Signature]</i>
Jüri Ellram	Ymarvire vallavalitus	vallavanem	<i>[Signature]</i>
Raivo Raja	Paide vallavalitus	esimees	<i>[Signature]</i>
Heet Mägi	Paide vallavalitus	esimees	<i>[Signature]</i>
Jivar Tubli	Paide linn	valitsuse esimees	<i>[Signature]</i>
Andres Teppan	Koosa vallavalitus	vallavanem	<i>[Signature]</i>
Anni Stev	Koosa-Allika VV	abivallavanem	<i>[Signature]</i>
Erik Sandla	Harku VV	abivallavanem	<i>[Signature]</i>
Eva Soodla	Nasalema W	valitsuse liige	<i>[Signature]</i>
Esti Tamun	Kanguta vald	end. vallavanem	<i>[Signature]</i>
Riina-Meile Kaurts	Kanguta vald	Komisjon liige	<i>[Signature]</i>
LINA TAMM	Kanguta VV	arstmees	<i>[Signature]</i>
Mare Maret Kirmi	Kanguta vald	komisjon liige	<i>[Signature]</i>
Helmut Kallene	Riigikogu	liige	<i>[Signature]</i>
Kaia Kiviõgi	Rugõla vald	noormees	<i>[Signature]</i>
Kaie Masing	DK riigisõjaväe noormees	noormees	<i>[Signature]</i>
Toomas Kõnnap	Riigikogu	Riigikogu liige	<i>[Signature]</i>
Ranno Vere	KOV veteran	ettevõtja	<i>[Signature]</i>
Raivo Aeg	Riigikogu	liige	<i>[Signature]</i>
Ema Jupp	Riigikogu	liige	<i>[Signature]</i>
Ott Jaku	ARKKO VÕR	ettevõtja	<i>[Signature]</i>
Pille Grangvist	KL	liige	<i>[Signature]</i>
Sija Alakivi	ELL	haldus	<i>[Signature]</i>
Kirsti Nartinen	Soome saatkond	Saatsaadik	<i>[Signature]</i>
Sirpa Paatera	Kuntalitto Suomi	puheenjohtaja	<i>[Signature]</i>
Jüri Põhla Alane	ex Kuntalitto	ex trinitus pohtaja	<i>[Signature]</i>
Heikki Telakivi	KUNTALITTO SOOME	JOHTAJA	<i>[Signature]</i>
Heljo-Valdar Seedu	Riigikogu	liige	<i>[Signature]</i>
Suiker Lõu	Mõu Põlv	arst	<i>[Signature]</i>
J. OSSMOVSKI	Sotsialistlikud	minister	<i>[Signature]</i>

EESTI II OMAVALITSUSPÄEVA ETTEPANEK RIIGIKOGULE

NIMI	ORGANISATSIION	AMET	ALLKIRI
Väino Kinniseit	Võra Vallavalitsus	Vallavanem	
Pille Ratassepp	Tartu maak. Omavalitsuse Liit		
Maano Koemets	Rannu Vallavalitsus	vallavanem	
Jaak Pöy	Viiu-IV ringkonn	liige	
Martina Saar			
Jaak Sangu	Saare LV	alibiingee	
Villem Kall	Mäe-Jaamaa vallavalitsus	vallavanem	
Ulla Kesik-Pärn	Juure Vallavalitsus	valla sekretar	
Liia Riisalu	Juure Vallavalitsus	end. sekretar	
Mart Järvis	Järva kandi vallavalitsus	vallavanem	
Eero Ploom	Mäe-Jaamaa VV	ex vallavanem	
Hannes Veld	Juure vallavalitsus	liige	
Martina Luomo	Juure Vallavalitsus	end. sekretar	
John Kurna	Juure veld	hääletajate kogu	
Ungar Jhu	Mäe-Jaamaa veld	val. liige	
Doro Lehtsaar	Mäe-Jaamaa veld	vaik. liige	
Siiri Mii	Mäe-Jaamaa veld	valikogu liige	
Ilmari Ahti	Mäe-Jaamaa veld	valikogu liige	
Kalle Lippus	Mäe-Jaamaa veld	valikogu liige	
Koivu Robin	Mäe-Jaamaa veld	end. sekretar	
Vello Raagma	Mäe-Jaamaa veld	end. sekretar	
Kalle Keskivi	Mäe-Jaamaa veld	end. sekretar	
Agu Kõrvi	Mäe-Jaamaa veld	end. sekretar	
Silvi Kesin	Mäe-Jaamaa veld	end. liige	
Kaare Säkkimäe	end. Jõõduka veld		
Silvi Ojamaa	Rapla veld	valikogu liige	
Väino Saassi	Rapla veld	valikogu liige	
Tarmo Lakk	Rapla valikogu	valikogu esimees	
Elena Tammevõre	Rapla veld	liige	
Ahti Soodel	Rapla veld	vallavanem	
Kalle Toomet	Rapla veld	vallavanem	
Leini Blauk	Rapla maavalitsus	maavanem	
VEIKKO LUHALAID	VÄIKARA VV	vallavanem	
Erald Telle	Väikara VV	val. liige	
Kullvo Muel	Väikara VV	val. liige	
Jogisoo Mlo	Väikara veld	end. vallavanem	
Võõre Stapanov	Väikara veld	valla sekretar	
Emil Jõgi	Nissi veld	vallavanem	
Elviira Kustepel	Maardu linn	valikogu esimees	
Galek Põlv	Maardu linn	valikogu liige	
Hans Vinkman	Maardu linn		

EESTI II OMAVALITSUSPÄEVA ETTEPANEK RIIGIKOGULE

NIMI	ORGANISATSIION	AMET	ALLKIRI
Aivar Kerk	Riigikogu liige	raadnõuvis esimees	<i>[Handwritten signature]</i>
Anne Lääs	ELL	õnnumik	<i>[Handwritten signature]</i>
Kaimo Käärman	Liive Eesti Ühmade Liit	Liit konsultant	<i>[Handwritten signature]</i>
Maris Rottau	Eesti Ühmade Liit	nõunik	<i>[Handwritten signature]</i>
Hille Jões	ELL	nõunik	<i>[Handwritten signature]</i>
Marlin Kulpala	EMOL	nõunik	<i>[Handwritten signature]</i>
Tina Uksmägi	EMOL	nõunik	<i>[Handwritten signature]</i>
Mart Mosk	EMOL	nõunik	<i>[Handwritten signature]</i>
Liti Tiri	Tallinna Ülikool	üliõpilane	<i>[Handwritten signature]</i>
Sive Luuley	EMOL	nõunik	<i>[Handwritten signature]</i>
Mari Kaasik	Eesti Juuristide Liit	president	<i>[Handwritten signature]</i>
Raimo Vähk			<i>[Handwritten signature]</i>
Kerttu Kattai	Pohis	liige	<i>[Handwritten signature]</i>
Kaas Luus	Odga MeV	maaselts	<i>[Handwritten signature]</i>
Kaja Luus	Natoga Maavalitus	avastik sekretär	<i>[Handwritten signature]</i>
Margus Luus	Maaga Maavalitus	maaselts	<i>[Handwritten signature]</i>
Mart Luus	Võrumaa OL	juhatus esimees	<i>[Handwritten signature]</i>
Juhana Toero	Talunike		<i>[Handwritten signature]</i>
Jari Kallaste	Maaselts	juhatus esimees	<i>[Handwritten signature]</i>
Hilja Tinnas	Kiisa Ühisühendus	elunik	<i>[Handwritten signature]</i>
Raimo Toero	Vinn Vallaühendus	vallaühendus	<i>[Handwritten signature]</i>
Aar Jakobson	Hagala üld	nõunik	<i>[Handwritten signature]</i>
Ervins Veikšvits			<i>[Handwritten signature]</i>
Põnet Seduh	Siim Maavalitus	maaselts	<i>[Handwritten signature]</i>
Jaani Lehtla	Saare Maavalitus	maaselts	<i>[Handwritten signature]</i>
Eiko Rannaste	"Soisikar Tõis"	kaasliige	<i>[Handwritten signature]</i>
Hannes Maand	Kaiva Vallaühendus	K.S.K. juhatuse	<i>[Handwritten signature]</i>
Taru Otsason	Kiisa ühisühendus	sekretär, juht	<i>[Handwritten signature]</i>
Jaanus Männik	Saaremaa	vallaühendus	<i>[Handwritten signature]</i>
Kristel Seuts	Pärnumaa Omavalituse Liit	sekretär	<i>[Handwritten signature]</i>
Taru Jaakal	Jõu Vallaühendus	vallaühendus	<i>[Handwritten signature]</i>
Laura Luus	Pärnumaa Omavalituse Liit	Esimees	<i>[Handwritten signature]</i>
Elle Luus	Pärnu LV	aliliige	<i>[Handwritten signature]</i>
Mikk Rannaste	Kõnne Vallaühendus	vallaühendus	<i>[Handwritten signature]</i>
Kuno Eskmann	Pärnu LV	vallaühendus	<i>[Handwritten signature]</i>
Eero Rannaste	Pärnu LV	edusõuarenduskom.	<i>[Handwritten signature]</i>
Mart Taroja	Pärnu LV	volinogu esimees	<i>[Handwritten signature]</i>
Taru Lindalu	Pärnu LV	volinogu liige	<i>[Handwritten signature]</i>
Lina Luus	Pärnu LV	volinogu liige	<i>[Handwritten signature]</i>
Mari Taroja	Jõgeva l. juu. Liit	volinogu liige	<i>[Handwritten signature]</i>
Mart Taroja	Pärnu LV	ov. vakk. esimees	<i>[Handwritten signature]</i>
Mari Otsason	Pärnu LV	volinogu liige	<i>[Handwritten signature]</i>
Hille Saadla	Pärnu LV	inimene	<i>[Handwritten signature]</i>

EESTI II OMAVALITSUSPÄEVA ETTEPANEK RIIGIKOGULE

NIMI	ORGANISATSIION	AMET	ALLKIRI
Ulo Iulik	Lõuna-Eesti HK	Kooliõpetaja	
Georg Tõrõnõ	Lõuna-Eesti HK	arendusjuht	
Jaan Põrdal	STEPHA VALD	valikogu	
Grõje Korn	Palupera vald	vallaarane	
Alar Karm	Võõre v. v	vallaarane	
Siim Aui	Kõpu v	vallaarane	
Jaan Jõhann	Viljandi vald	valikogu liige	
Ennart Lõvi	Võõre-Kõrre vald	vallaarane	
Mõll Kõpp	Võõre-Kõrre vald	valikogu liige	
Inge Kalle	Nastu-Kõrre vald	valikogu liige	
Katrin Põll	Nastu-Kõrre vald	valikogu liige	
Mikk Jõrs	Rõõpi vald	vallaarane	
Heikki Kõpp	Nastu-Kõrre v.	valikogu liige	
Enn Nõmmalu	Põhjala OÜ	tugendaja	
Grõje Tõrõnõ	Lõuna vald	vallaarane	
Kõrre Kõrre	Lõuna vald	vallaarane	
Rõõpi Kõrre	Viljandi linn	linnaval liige	
Siim Jõhann	Võõre-Kõrre linn	linnaarane	
Jõhann Kõrre	Viljandi vald	Pensionär	
Anneli Sõõrõnõ	Võõre LV	linnaarane	
Rõõpi Kõrre	Hõõrõnõ LV	valikogu liige	
Hele Leek-Kõrre	Lõuna OÜ	tegevjuht	
Jõhann Kõrre	Noarõõpi v	vallaarane	
Jõhann Kõrre	MTÜ POLIS	liige	
Jõhann Kõrre	Lõuna vald	valikogu liige	
Jõhann Kõrre	MARSAAL LV	valikogu liige	
Grõje Põrdal	Põõpi v	vallaarane	
Kõrre Kõrre	Põõpi v	v. liige	
Jõhann Kõrre	Põõpi v	ab.vallaarane	
Maksim Jõhann	Nõõpi - Jõõpi v	linnaarane	
Inge Kõrre	Nõõpi-Jõõpi LV	valikogu liige	
Tõõpi Kõrre	UBFI	asendaj	
Eeth Jõõpi	Hõõrõnõ OÜ	kultuuritöötaja	
Võõre Kõrre	Võõre vald	valikogu liige	
Ala Eiche		õnnetusjuht	
MARIA Mõõpi	HOL	haridusspetsialist	
ANNE TAKLAJA		õnnetusjuht	
Enn Kõrre	Kõõpi vald	valikogu liige	
Mikk Kõrre	Kõõpi vald	vallaarane	
Mõõpi Kõrre	Jõõpi vald	vallaarane liige	
Kõõpi Kõrre	Jõõpi vald	pensionär	
Sõõpi Kõrre	Kõõpi vald	valikogu liige	
Jõõpi Kõrre	Hõõrõnõ OÜ	linnaarane liige	

EESTI II OMAVALITSUSPÄEVA ETTEPANEK RIIGIKOGULE

NIMI	ORGANISATSIOON	AMET	ALLKIRI
Meredi Tubin	Torma vald	oolikoogu liige	
Tiit Keromä	Pihla valla	valinogu liige	
Raimu Hoordan	Kidakuues Jätkoselts	valdajate	
Kaist Hindmäl	Kivimäe LV	otsus- ja ettepanek	
MARILI NIITS	ORISSAARE VOLIKOGU	ESIMEES	
Anneli Meisterson	Kuressaare linn	valinogu liige	
VELLO RINTHAL	ORISSAARE VV	VALIJA	
Taivo Lõkk	Kuressaare	Linnajätk	
Tiit Kibtan	Pihla VV	abivallavanem	
Aimi Daimel	Raaste VV	raastevanem	
Andrus Blek	Raaste VV	raastevanem	
Leo Adal	Halgala VV	vallavanem	
Leinar Miltso	Raaste LV	abivallavanem	
Peit Kõrme	Vigala VV	vallavanem	
Jaan Liisa	Vigala	peremüür	
Heli Lõuts	Vigala VV	valinogu liige	
Hepa Kaurik	Vigala VV	vallavanem	
Meliss Kõks	Halgala VV	valinogu esimees	
Eno Saar	Vigala VV	vallavanem	
ENN KUUB	MAARDU VV	peremüür	

EESTI II OMAVALITSUSPÄEVA ETTEPANEK RIIGIKOGULE

NIMI	ORGANISATSIOON	AMET	ALLKIRI
Kalrek Saarberg	TLO	ÜTI direktor	
Tiit Laid	TLO	TLO sekretär	
Edo Paats	Eesti Republikaand aruandekomitee	professor	
Leif Kõks	TLO	professor	
Mart Helme	Riiginõu/EKRE		
Martin Helme	RK EKRE	RK sekretär	
Yrmas Espenberg	EKRE juh. liige	Frantsiõunik	
Raimo Ubbin	Raaste vallavanem	vallavanem	
GUUNAR NUUMA	Raaste vallavanem	vallavanem	

EESTI II OMAVALITSUSPÄEVA ETTEPANEK RIIGIKOGULE

NIMI	ORGANISATSIION	AMET	ALLKIRI
IVARI PÄRAR Sulev Maelbermer	RK VTU	hüües emendustpep	
VUDDIMIR SOIKMKA TOIVO RUMMA	JLWK ELL	esimees Asedirektor	
Katriin Niglas Anne Juhelus	TLÜ RK	Teadusprorektor RK liige	
Juui Obergrenst Enn FESMAN	ELL RK	Asedirektor RK/ASREStimees	
Ando Jalose Eunnet Muinang	RK EMOL	Liige esimees	
Saruro Kõiv	Narva LV	Liige	
Kari-Liis Andeig Ott Koru	TTÜ	ilijõpik	
Oris Kõiv	RAE VK	Rek. esimees	

Lisa 4

EESTI III OMAVALITSUSPÄEV*
EESTI JA EUROOPA LIIT – TÄNASED ARENGUD JA TULEVIKU KOOSTÖÖ
VÕTMETEEMAD NARVAS ning IDA-VIRUMAAL
28. september 2018, Narva linn

**Pühendatud Eesti Vabariigi 100. aastapäevale*

AEG: 28. september 2018

KOHT: Narva, Narva Kultuurimaja Rugodiv, Aleksandr Puškini tn 8

AJAKAVA:

10.30 Osalejate registreerimine, kohv

11.15 Esineb Narva tütarlastekoor

OMAVALITSUSPÄEVA KONVERENTS

AVAMINE

Moderatorid:

Eve East, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees
 Jüri Nikolajev, Eesti Rahvusringhäälingu Narva toimetaja

11.30 Avakõned:

Mihhail Kõlvart, Tallinna Linnavolikogu esimees
 Tarmo Tammiste, Narva linnaepea, Omavalitsuspäeva korralduskomitee aseesimees

11.40 Tervituskõned:

Sulev Lääne, MTÜ Polis asepresident, Tallinna Ülikool, Omavalitsuspäeva korralduskomitee esimees
 Maris Kucinskis, Läti Vabariigi peaminister
 Aivar Kokk, Riigikogu kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees
 Mihkel Juhkami, Eesti Linnade ja Valdade Liidu aseesimees
 Keit Kasemets, Euroopa Komisjoni Eesti Esinduse juht

I OSA Eesti riik ja omavalitsus 100

Ettekanded:

12.20 Eiki Nestor, Riigikogu esimees
Eesti riigi loomisest ning arengu etappidest

12.40 Eerik-Juhan Truuväli, Sulev Lääne, Sulev Mäeltsemees, Raivo Vare, Leif Kalev, Georg Sootla, Kersten Kattai, Vallo Olle, Eve East MTÜ Polis
Eesti omavalitsuste ja valdkonna koostöö arengust

II OSA Euroopa Liit ja Eesti – probleemid ja võimalused arenguks ettevõtluse ja taristu valdkonnas, sealhulgas Narvas ja Ida-Virumaal

Ettekanded:

- 13.00** Jüri Ratas, peaminister
Riigi tegevusest ettevõtluse ja taristu arendamisel – sealhulgas arengutest Narva linnas ja Ida-Virumaal kui tuleviku võimalikust koostöömudelist
- 13.20** Henrik Hololei, Euroopa Komisjoni liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi peadirektor
Euroopa Liidu prioriteetid liikuvuse ja transpordi valdkonnas – seosed arengutega Eestis ning võimalikud siirded Narvas ja Ida-Virumaal
- 13.40** kogumiku „Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Ajalugu, tänapäev ja tulevik.” esitlus
- 13.50** **lõuna / pressikonverents**

Moderatorid:

Veikko Luhalaid, Narva-Jõesuu Linnavolikogu esimees
Jevgeni Timoštšuk, Põhjamaade Ministrite Nõukogu esindus Eestis, Narva filiaali programmi koordinaator

- 14.40** Jari Koskinen, Soome Omavalitsusliidu (Kuntaliitto) tegevjuht, mitmekordne Soome minister ja parlamendi liige
Vajadustest, ideedest ning tegevustest kohaliku omavalitsuse arendamisel – sealhulgas seonduvalt regionaalse aspektiga
- 15.00** Ulf Johansson, Rootsi Kohalike Omavalitsuste ja Regioonide Liidu varasem arendus- ja ettevõtlusdirektor, SWECO AB vanemkonsultant, Hiina Jinan linna arengu peaplaneerija
Kohalike omavalitsuste ja regioonide arendamine, sh ettevõtluse valdkonnas, globaalses kontekstis
- 15.20** Toomas Tõniste, rahandusminister
Euroopa Liidu mitmeaastasest finantsraamistikust aastateks 2021–2027 ja Eesti seisukohtadest, sealhulgas seostest kohaliku omavalitsusega
- 15.40** Aivar Kokk, Riigikogu maaelukomisjoni esimees
Vajadustest, ideedest ja tegevustest taristu ja ettevõtluse arendamisel – sealhulgas seonduvalt regionaalsete arengutega

16.00 AASTA TEGU väljakuulutamine

16.10 kohvipaus

Moderatorid:

Raivo Vare, ettevõtja
Hannes Rumm, Välisministeeriumi strateegilise kommunikatsiooni nõunik

16.30 paneeldiskussioon:

Euroopa Liit, Eesti, Narva ja Ida-Virumaa kui partnerid kommunikatsioonisüsteemide, ettevõtluse ja hariduse arendamisel, sh võimalused ja takistused Narva linnas ja Ida-Virumaal

Osalejad:

Henrik Hololei, Euroopa Liidu esindaja
Marko Pomerants, Riigikogu esindaja

Janek Mäggi, Vabariigi Valitsuse esindaja
Tarmo Tammiste, Narva linna ja Ida-Virumaa esindaja
Pipi-Liis Siemann, Eesti Linnade ja Valdade Liidu esindaja
Tiit Vähi, ettevõtjate esindaja
Mait Klaassen, Eesti Maaülikooli rektor, Rektori Nõukogu esimees

18.00 konverentsi lõpetamine

OMAVALITSUSPÄEVA VASTUVÕTT

18.30 Avasõnad:

Tarmo Tammiste, Narva linnapea
President Arnold Rüütel
EELK peapiiskop Urmas Viilmaa
MPÕK Narva ja Peipsiveere piiskop Laatsarus
Naaberriikide kohalike omavalitsuste liitude esindajad

Õhtusöök, kultuuriprogramm, tunnustamine

23.00 Omavalitsuspäeva lõpetamine

Kogumiku „Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik” toimetuskolleegium

Aivar Kokk

Tööga omavalitsuses on seotud omavalitsusliku staatuse taastamisajast alates.

10. detsembril 1989 valiti Jõgeva Küla Rahvasaadikute Nõukogu 20. koosseisu liikmeks ja 4. novembrist 1992 volikogu aseesimees.

2017. aasta veebruarist on lisaks veel riigireformi probleemkomisjoni liige ning 2017. a juunis valiti maaelukomisjoni esimeheks.

2016. detsembris valiti majanduskomisjoni esimeheks.

2015 – valitud Riigikogu XIII koosseisu, olles ühtaegu sotsiaalkomisjoni esimees ning kohalike omavalitsuste ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees.

Parlamendis on seisnud maapiirkondade edenemise eest, olles ühtaegu maaelu komisjoni aseesimees ning kohalike omavalitsuste ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees.

2011 – valitud Riigikogu XII koosseisu.

2. august 2004 – 1. august 2019 Jõgeva maavanem.

1999, 2002 ja 2009 aasta kohalike valimiste järel tegutses Jõgeva vallavolikogu esimehena.

1993, 1996, 1999, 2002, 2009 ja 1013 valimistel valitud Jõgeva vallavolikogu liikmeks.

Ants Liimets

Alates 1993. aastast Narva linnasekretär

Eesti Valla- ja Linnasekretäride Seltsi peasekretär

Eve East

Alates 01.01.2007 Toila vallavanem

2017 (06.04.) – 2017 (30.11.) Ida-Viru maasekretär maavanema ülesannetes

2002 – 2017 Ida-Viru Maavalitsus, maasekretär

2012 – 2013 Ida-Viru maavanema kohusetäitja

2000 – 2002 Narva-Jõesuu Linnavalitsus, linnasekretär

1991 – 2000 Iisaku Vallavalitsus, vallasekretär

1988 – 1991 Iisaku RSN Täitevkomitee sekretär

2014 – Eesti Haldusjuristide Ühenduse esimees

2014 – 2017 Eesti Haldusjuristide volikogu liige

2010 – MTÜ POLIS liige

2019 – Eesti Juristide Liidu liige 2009

Raivo Vare

Riigitegelane ja ettevõtja

1999 – ... erinevate riigi osalusega ja eraettevõtete juhtorganite liige, tegelenud jätkuvalt KOV ja riigireformiga seotud analüüside ja ettepanekutega.

1996–1999 Transpordi- ja kommunikatsiooniminister, Valitsuse haldusreformi ettepanekute töörühma liige

1996 – kolme mehe ettepaneku kaasautor (riigiorganisatsiooni tõhustamise ettepanekud)

1992–1996 Tallinna Panga direktor, juhatuse liige

1992–1994 kaastööline erinevate haldus- ja riigireformiga seotud seaduste väljatöötamisel

1991–1992 Valitsuse haldusreformi komitee esimees

1990–1992 Riigiminister

1989–1992 Ülemnõukogu Presiidiumi Haldusreformi ekspertkomisjoni liige, aseesimees

1988–1989 Ülemnõukogu Presiidiumi osakonna juhataja asetäitja, vastutas haldus- ja riigireformiga seotud organisatsiooniliste küsimuste ja vastava seadusandluse eest.

Sirje Ludvig

2018– Eesti Linnade ja Valdade Liidu nõunik
 2004–2018 Eesti Maaomavalitsuste Liidu nõunik
 2001–2004 Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse tegevdirektori kt
 1990–2001 Eesti Linnade Liidu vanemspetsialist
 Üleriigilise Omavalitsusliidu Vanematekogu asutajaliige
 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; TLÜ Senati arenduskomisjoni liige, TLÜ Riigiteaduste Instituudi arendusjuht; osalenud aastaid kohaliku omavalitsuse ja riigi esindajate täiendusõppes; 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;
- Üleriigilise Omavalitsusliidu Vanematekogu aseesimees

Sulev Mäeltsemees

Tallinna Tehnikaülikooli emeriitprofessor on pikka aega tegelenud kohaliku omavalitsuse õppe-, teadus- ja arendustegevusega. Ta oli Tallinna Linnavolikogu liige 1989–1996 (sh linnavolikogu esimees 1992–1993) ja Kesklinna Halduskogu liige 1993–1999 (sh halduskogu esimees 1993–1996). 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 Kantseleile, Tallinna Linnavolikogule, teistele Eesti kohaliku omavalitsuse üksustele ja nende liitudele. On viinud läbi arvukalt täienduskoolitusi 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 Üleriigilise Omavalitsusliidu Vanematekogu esimees

Veiko Luhalaid

2018 - ... Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektor
 2017 - ... Narva-Jõesuu linnavolikogu esimees
 2000–2012; 2015 – 2017 Vaivara Vallavanem
 2012–2013; 2015 Vaivara volikogu esimees

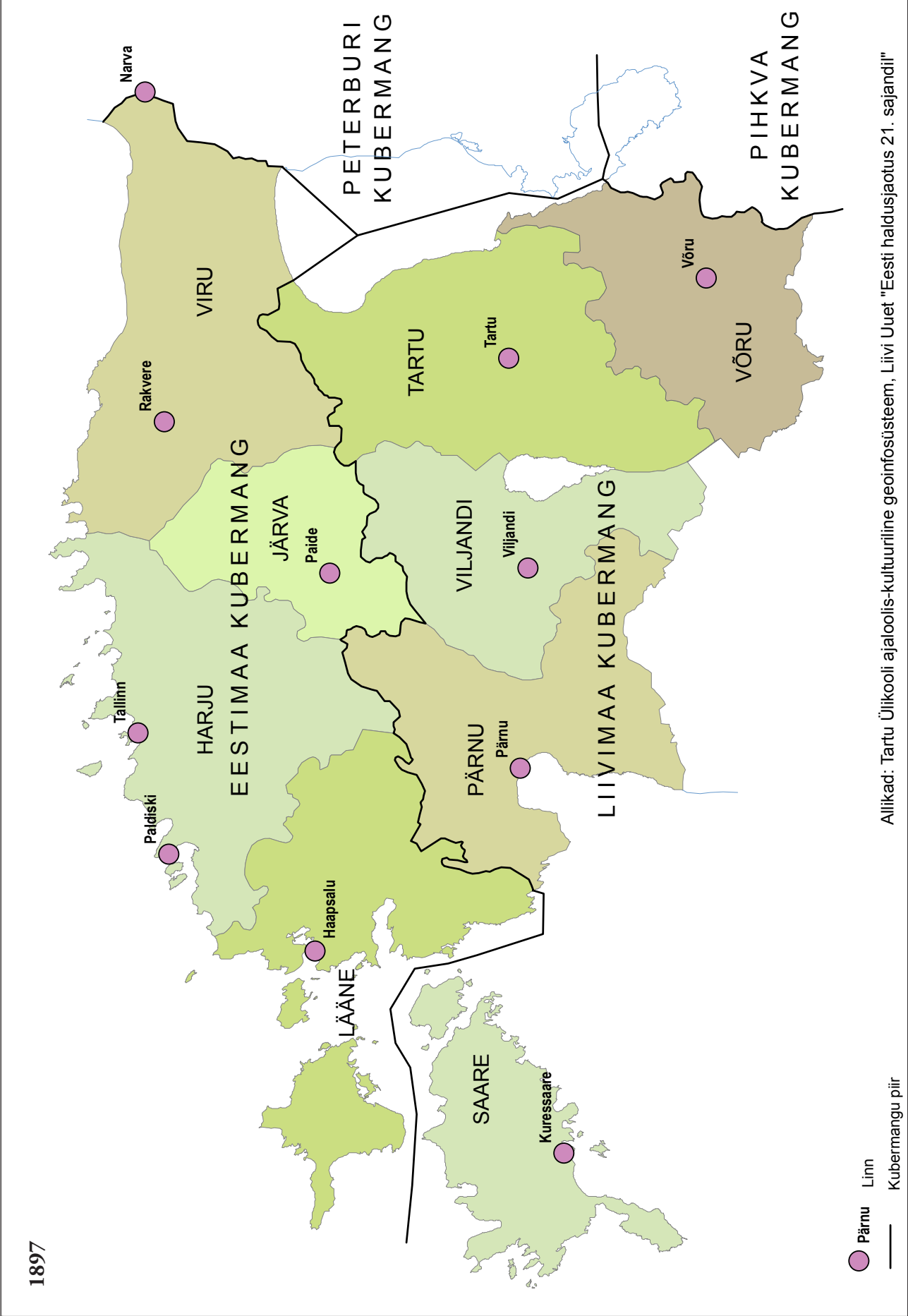
Kogumiku „Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik” autorid

Eve East, Toila vallavanem, IVOLi juhatuse esimees
 Leif Kalev, TLÜ professor
 Tiit Kirss, ELL nõunik 1990–2017
 Raido Liitmäe, Muhu vallavanem
 Sulev Lääne, MTÜ Polis asepresident, TLÜ ROTAK projektijuht
 Jan Trei, Eesti Linnade ja Valdade Liidu asedirektor, EL Regioonide Komitee Eesti delegatsiooni asendusliige
 Eerik-Juhan Truuväli, MTÜ Polis president
 Tiiu Aro, Saaremaa vallavolikogu esimees alates 2017
 Indrek Grauberg, TLÜ ÜTI direktor
 Joel Jesse, Harjumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektor
 Ulf Johansson, Rootsi Kohalike Omavalitsuste ja Regioonide Liidu varasem arendus- ja ettevõtlusdirektor, SWECO AB vanemkonsultant, Hiina Jinan linna arengu peaplaneerija
 Rein Järvelill, Setomaa vallavolikogu esimees
 Kalle Jürgenson, Mustvee kool, õppejuht
 Madis Kallas, Kuressaare linnapea aastatel 2014–2017, alates 2017 Saaremaa vallavanem
 Ott Kasuri, 2006–2010 CLRAE asendusliige, Alates 2016 CLRAE põhiliige, Eesti delegatsiooni asejuht, Kohaliku omavalitsuste koja liige, Monitooringukomitee liige, Poliitiline grupp: ILDG
 Eesti Linnade ja Valdade Liidu arendusjuht.
 Kersten Kattai, TLÜ, avaliku halduse lektor
 Aivar Kokk, Riigikogu liige, kohalike omavalitsuste ja regionaalpoliitika toetusrühma esimees
 Anneli Kommer, TLÜ ÜTI administratiivjuht
 Kaimo Käärman-Liive, Eesti Linnade ja Valdade Liidu nõunik
 Ants Liimets, Narva linnasekretär, Eesti Valla- ja Linnasekretäride Seltsi peasekretär
 Tiiu Ling, Väandra alevivanem ja ELL juhatuse liige 90-ndate alguses,
 Sirje Ludvig, Eesti Linnade ja Valdade Liidu nõunik
 Mikk Lõhmus, Lääne-Nigula vallavanem
 Taivo Lõuk, taasiseseisvunud Eesti ja Kuressaare esimene linnapea aastatel 1990–1993
 Eda Maripuu, Muhu Muuseumi teadur
 Kalle Merusk, TÜ emeriitprofessor
 Airi Mikli, riigikontrolöri nõunik
 Märt Moll, Eesti Linnade ja Valdade Liidu nõunik
 Sulev Mäeltsemees, TTÜ emeriitprofessor, Üleriigilise Omavalitsusliidu Vanematekogu esimees
 Rivo Noorkõiv, OÜ GEOMEDIA Juhatuse esimees, konsultant
 Silvi Ojamuru, Raplamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektor
 Vallo Olle, Õiguskantsleri vanemnõunik
 Marko Pomerants, Riigikogu liige, RK Põhiseaduskomisjoni esimees
 Garri Raagmaa, Tartu ülikooli Pärnu kolledži direktor, regionaalplaneerimise dotsent
 Arnold Rüütel, President
 Pipi-Liis Siemann, Türi vallavanem, ELVL juhatuse aseesimees
 Georg Sootla, TLÜ professor
 Karl Andreas Sprenk, Eesti Noorteühenduste Liit, noorte poliitika nõunik
 Neeme Suur, Lääne-Nigula Vallavolikogu esimees
 Jaanus Tamkivi, Kuressaare linnapea aastatel 1996–2005, alates 2017 Saaremaa vallavolikogu liige
 Erik Terk, TLÜ professor
 Raivo Vare, ettevõtja
 Jüri Võigemast, Eesti Linnade ja Valdade Liidu tegevdirektor
 Toomas Välimäe, HOLi büroo direktor 1999–2007

Kogumiku toetajad ja koostööpartnerid

Aivar Kokk
Eesti Linnade ja Valdade Liit
Euroopa Komisjoni Eesti Esindus
Narva linn
Narva-Jõesuu linn
Rahandusministeerium
Tallinna Ülikool
Tallinna Ülikooli Ühiskonnateaduste Instituut
Eesti Maaomavalitsuste Liit
Riigikogu
Statistikaamet

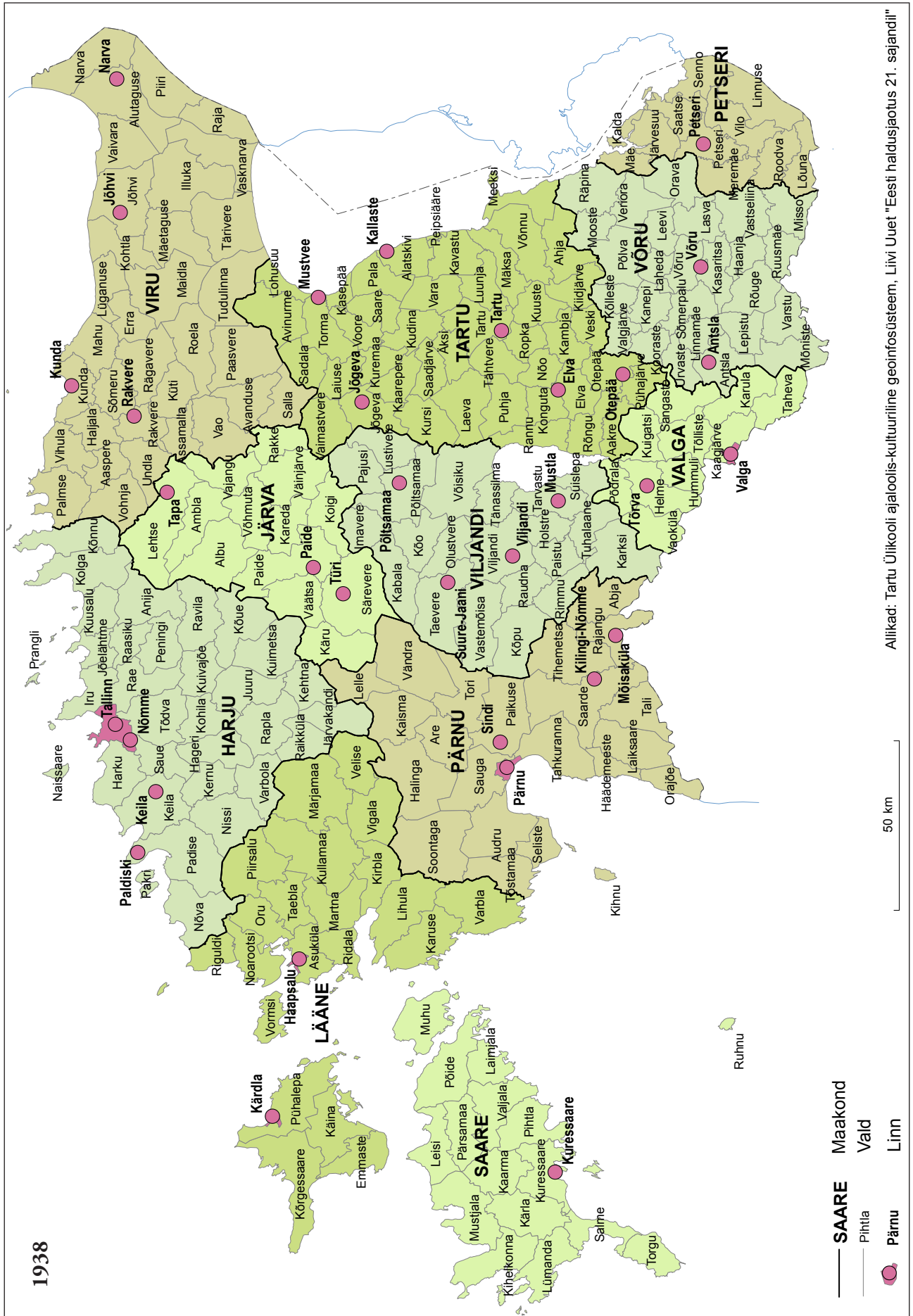
Suur tänu kõigile kogumiku toetajatele ja koostööpartneritele.

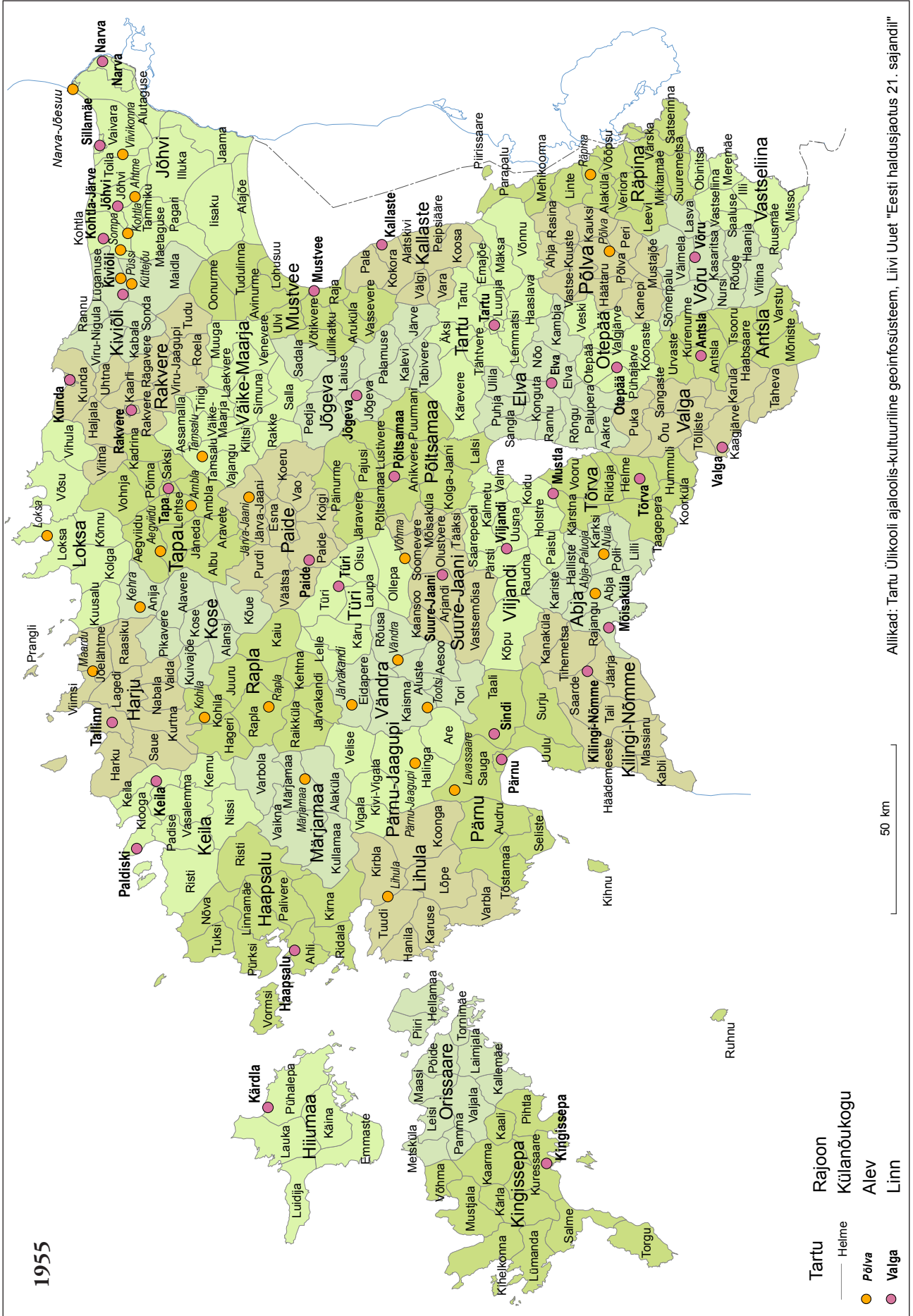


Allikad: Tartu Ülikooli ajaloolis-kultuuriline geoinfostseem, Liivi Uuet "Eesti haldusjaotus 21. sajandil"

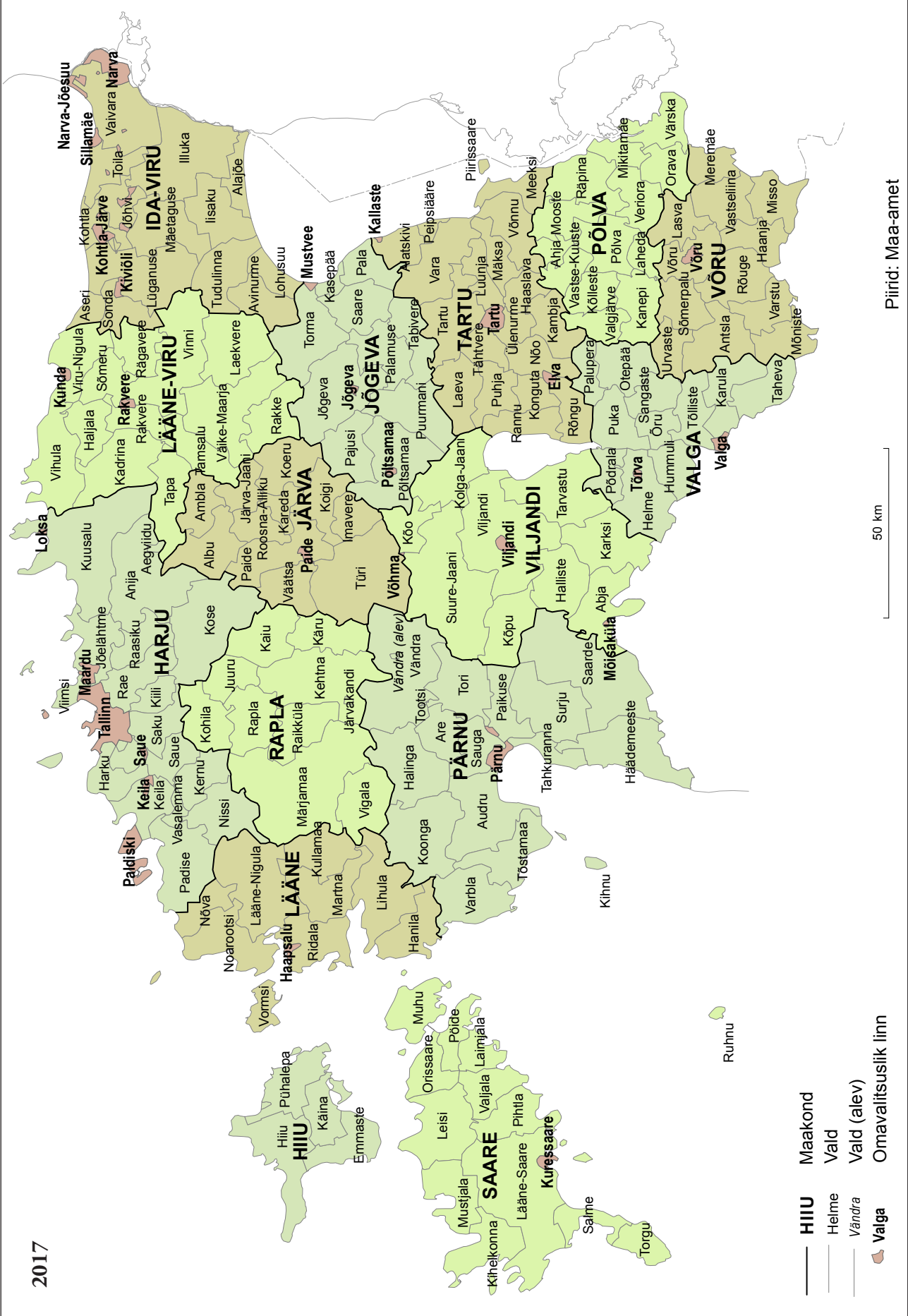
1897

Pärnu Linn
 Kubermangu piir





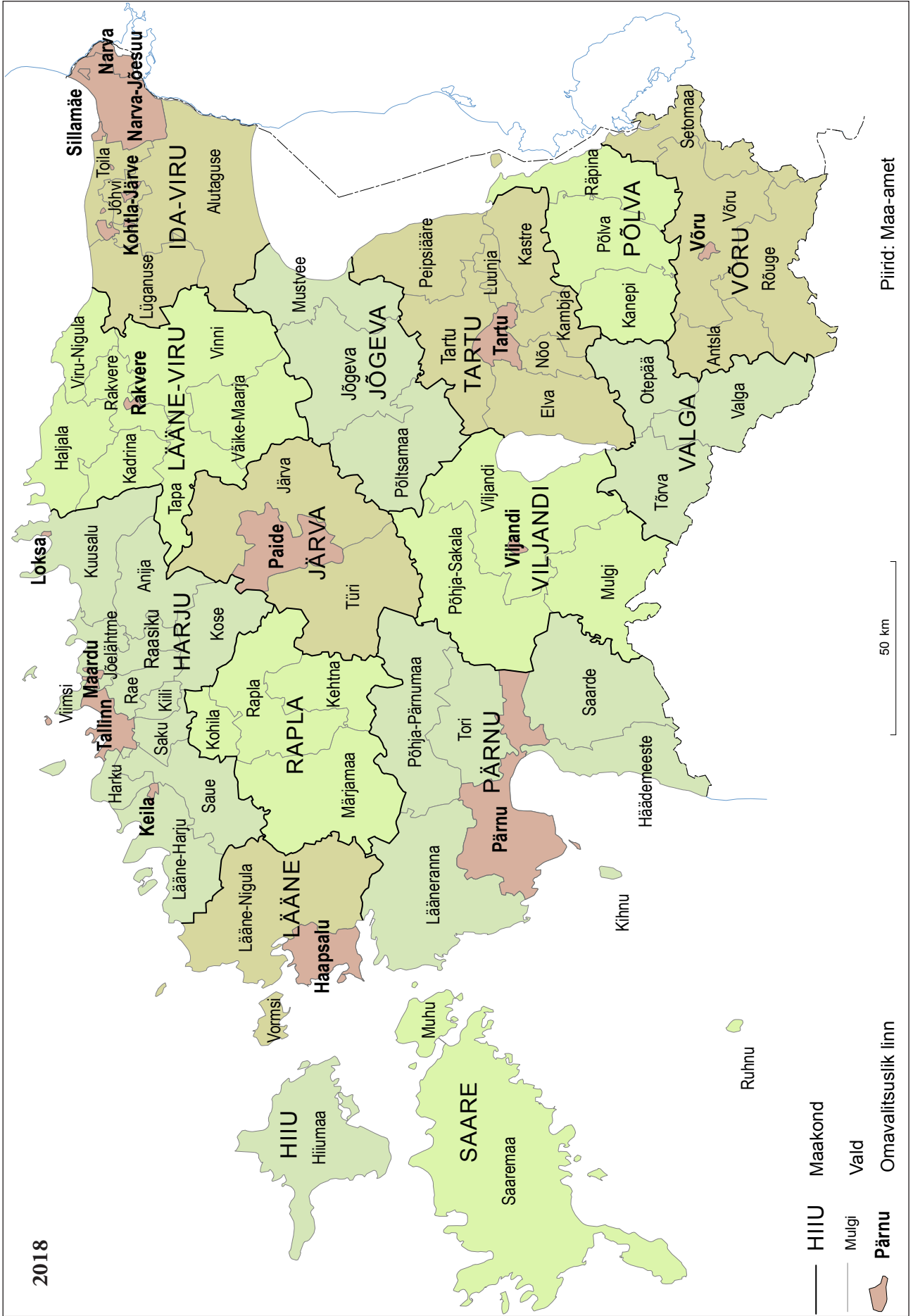
2017



- HIIU** Maakond
- Helme Vald
- Vändra Vald (alev)
- Valga** Omavalitsuslik linn

50 km

Piirid: Maa-amet



Sisukord

Tervitused	3
Eesti kohaliku omavalitsuse arengu koondpilt	15
Vald kui kohaliku elu arengumootor	21
Kohalikust omavalitsusest Eesti Vabariigis 1918–1940	24
Kohaliku omavalitsuse taastamine	42
Omavalitsuste koostöö – taastamine ja areng	66
Koostöövõrgustik ja areng kui võtmesõnad	82
Muhu vald viimase saja aasta jooksul	106
Muhu vald 2010...	109
Kuressaare – Saaremaa keskus.	111
Kuressaare linn – Eesti esimene omavalitsus	111
Kuressaare kasvu aastad 1996–2005	112
Kuressaare aastatel 2013–2018 ja teekond Eesti suurima valla poole	113
Saaremaa valla esimene aasta	114
Setomaa vald 100.	116
Iseseisev Vändra.	120
Kohaliku omavalitsuse taastamine Tallinnas.	122
Eesti Vabariik 100 ja Narva linn	128
Kohaliku omavalitsuse õigusruumi taastamisest, arengust ning autonoomiast ja haldusreformist	133
Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja tema mõju Eesti kohaliku omavalitsuse õigusruumile ja toimimisele	156
Kohalike omavalitsuste riiklik majanduskontroll – Riigikontrolli järelevalve kohalike omavalitsuste üle	171
Maavalitsused sajandivahetusel	175
Haldusreform maakondlikul tasandil	176
Ühtne üleriigiline kohaliku omavalitsuse liit täna ja tulevikus.	185
Murdepunktide lugu	188
Omavalitsusliitude Koostöökogu läbirääkimised Vabariigi Valitsuse esindusega 1994–2002	191
Läbirääkimised 2003–2017.	201
Kohaliku omavalitsuse eelarvest.	223
Maakondlikud omavalitsuste liidud 1990–2017	244
Omavalitsuste liitude tänapäev aastal 2018	249
Tulevik	254
Eesti kohalike omavalitsuste süsteem muutustes: tagasivaade ja perspektiivid	258
Eesti 2017. aasta haldusreformi eeldatav mõju asustusele ja regionaalsele majandusarengule	272
Kohaliku omavalitsuse liidud ning rahvusvahelise koostöö taastamine ja areng	284
Eesti kohalik demokraatia ja Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress	292
Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress (CLRAE) ja kohaliku demokraatia areng Eestis	299
Euroopa Regioonide Komitee.	305

Noorte osaluse väljavaated kohalikul tasandil:	
e-lahendustest kogukonna edasivijate võimendamiseni	316
Riik ja kohalik omavalitsus vajavad arenguks koostööd teadlastega	326
Globaalsed trendid ja lokaalsed vastused:	
kohalike omavalitsuste arenduslikust rollist ja selle täitmise tingimustest	332
OMAVALITSUSPÄEVAST	337
Lisa 1	343
Lisa 2	344
Lisa 3	347
Lisa 4	354
Kogumiku „Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik” toimetuskolleegium.	357
Kogumiku „Eesti kohalik omavalitsus ja liidud 100. Minevik, tänapäev ja tulevik” autorid.	359
Kogumiku toetajad ja koostööpartnerid.	360
Kaardid.	361