

MIS JA MIKS VÕINUKS OLLA TEISTMOODI 2016. AASTAL KÄIVITATUD HALDUSREFORMI ETTEVALMISTUSES?

Sulev Mäeltseems¹
Tallinna Tehnikaülikool

Haldusreformiga seonduvatest terminitest

Õppe- ja uurimistöös peab kasutatavate terminite üheselt mõistetavus ja selgus olema endastmõistetav. Veelgi olulisema tähenduse omandab see põhimõtte aga siis, kui termin puudutab ka väga paljusid tavakodanikke nende igapäevaelus. Aga just nii on haldusreformi mõistega. Samas on vähe valdkondi (kui neid üldse veel on?), kus ühte pöhitermiinit kasutatakse nii erinevalt.

Mõned aastad tagasi võis kuulda ettepanekut viia haldusreformi osas läbi referendum (rahvahääletus), mis erinevalt rahvahääletusest on siduv. Aga siinkirjutaja ei suutnud kuidagi mõista, mis küsimus võidakse esitada taolisel referendumul? 100-protsendiline toetus oleks muidugi olnud küsimusel „kas te soovite Eestis läbi viia haldusreformi niisugusel kujul nagu teie seda soovite (mõtlete)?“. Aga arusaadavalt see oluks nonsens.

Haldusreform on iseseisvuse taastamise järgse veerand sajandi jooksul aeg-ajalt ikka lainena päevakorral olnud, et siis jälle vaibuda. 2016. aastal alanud reformi puhul on räägitud seitsmendast lainest, kuigi teatud tunnuste alusel oleks see nagu „üheksas laine“, mis on käinud kõrgemalt kui varem, mida kinnitab ka esmakordselt vastava nime all seaduse vastu võtmine. Kahtlemata sõltub palju aga sellest, millist tegevust me haldusreformiks nimetame. Peame vajalikuks siinkohal anda sellest arengust kontsepteeritud ülevaate, et paremini mõista, miks autor ei saa nõustuda haldusreformi sisustamisena pelgalt piirireformiga.

Inimesi on võimalik eksitada, tekitades illusiooni, et just haldusreformi läbiviimine toob „õnne meie õuele“. Siin on kaks olulist momenti.

Ühest küljest võib haldusreformiga inimestele tekitada suured lootused avaliku halduse (meie käsitletava teema puhul – kohaliku omavalitsuse) kvaliteetsemaks toimimiseks. Lootused lisaks paremale teenuste tagamisele ka demokraatia arendamisele ning kontrolli ja järelevalve tugevdamisele. Seda ei saavutata, kui tegelikkuses tähendab haldusreform üksnes (vähemalt peaaegjalikult) vallapiiride muutmist.

Aga teine ja mitte väiksem probleem on see, kui elanikke kas teadlikult või ka asjatundmatusest desinformeeritakse. Nagu meie käsitletava probleemi puhul on sageli kõlanud väited – viime läbi haldusreformi ja sellega saavutame suure halduskulude kokkuhoiu ning valgekraede armee vähenemise ja töökäte vabanemise keevitus-, ehitus- vms tööde tarbeks.

¹ Sulev Mäeltseems. Professor emeritus, Tallinn University of Technology, sulev.maeltsseems@taltech.ee

On veel kolmas, mainituist õigupoolest väikseim probleem, aga siiski ka tavainimesi eksitav. See puudutab 2017. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste järgset arengut. Kas siis läbi viidud piirireformiga on tõepoolest haldusreform viidud lõpuni nagu on paljud kirjutanud-rääkinud? Riigihalduse minister J. Aab on kinnitanud, et haldusreform pole pelgalt omavalitsuste piiride ümber joonistamine, vaid see loob raami suurema otsustusõiguse ning seejuures ka rohkemate ülesannete täitmiseks.

Haldusreform Eesti Vabariigi taastamise aastail

Haldusreformiga seonduva varasema arengu teadmine on vajalik mõistmaks, mis oleks pidanud olema (vähemalt võinuks olla) 2016. aastal vastu võetud haldusreformi seaduses ja selle rakendamisel teistmoodi. Autori arvates peaks haldusreformi ettevalmistus olema võimalikult järjepidev protsess. Ei tohiks olla ühekordseid kampaaniataolisi tegevusi, mis võivad teenida küll poliitilisi eesmärke, kuid mitte ühiskonna tervikarengut. Tõsi küll, autori arvates toimuski sajandi algusest see ettevalmistus küll järjepidevalt, kuid kahjuks üksnes haldusterritoriaalsele reformile keskendudes. Palju üksnes räägiti olulistest sisulistest probleemidest nagu ülesannete ja rahastamise jaotus avaliku halduse eri tasandite vahel (isegi Riigikohtu asjakohane 16. märtsi 2010. aasta otsus nõudis seda), regionaalhalduse (eelkõige maavalitsuste ja maakondlike kohaliku omavalitsuse üksuste liitude) korraldus jne.

Sel perioodil kasutati haldusreformi mõistet esimesena Ülemnõukogu 8. augusti 1989. aasta otsuses „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s“. Otsuses seati kaks eesmärki – avaliku võimu detsentraliseerimine, sh omavalitsusliku juhtimistasandi väljaarendamine ning teiseaastase territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimine. Seega sisaldus selles otsuses ka nõ piirireform, aga see eesmärk jäi (teadlikult) täitmata. Haldusreformi sisuks sai siis kohaliku omavalitsemise taastamine ja sellega saavutati silmapaistvat edu. Mõne aastaga taastati meil pool sajandit unustuses olnud kohalik omavalitsus.

Tolleaegsele haldusreformile on ette heidetud, et samal ajal oleks tulnud ka piire muuta. Seda olnuks siis lihtsam teha vms. Nende seisukohtade väljendajad ei tea (?), et omajagu oli ka siis piiride muutmise soove, kuid need olid väga erilaadsed. Enamasti taheti küll taastada 1939. aasta vallareformi järgseid piire, aga kohati taheti taastada 1920. aastate vallapiire ning üksikutes paikkondades meeldisid inimestele koguni 1970.-80. aastatel edukalt tegutsenud majandite (kolhooside, sovhooside) piirid. Lisaks võib veendunult väita, kui siis oleks piiritulpade ümberpaigutamise tegeldud, oleks kohaliku omavalitsuse õiguslik ja majanduslik sisustamine kannatanud.

Kahjuks unustatud näib olevat kõigest paar aastat hiljem heaks kiidetud iseseisvuse taastanud Eesti Vabariigi esimese valitsuse Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei, „Isamaa“ ja „Mõõdukate“ 1992.-1995. aasta Koalitsioonilepe, kus on märgitud (väheses tuntuuse tõttu toome siinkohal sellest dokumendist pikema väljavõtte):

„Kiire haldusreform on Eesti riikluse tugevdamiseks ning majandusuuenduste teostamiseks mõõdapääsmatu. Haldusreformi käigus määratletakse riigi ning omavalitsuse ülesanded, õigused ja kohustused. Valitsuse poliitika aluseks on võimu detsentraliseerimine, otsuste langetamise viimine võimalikult lähedale rahvale. Vajalik on võtta vastu haldusreformi teostamiseks tarvilikud seadused (kohaliku omavalitsuse

seadus, halduspiiride muutmise seadus, omavalitsuse eelarve seadus, ...) määratleda täpsemalt omavalitsuste õigused ja kohustused. Eri tähelepanu tuleb pöörata omavalitsuslike institutsioonide tekkele suurlinnades. Haldusreformi teostamisel üldistatakse eri piirkondade kogemused omavalitsusstruktuuride uuendamisel ning kindlustatakse haldusreformi seaduste ja põhimõtete ellurakendamine ja selgitamine. Paralleelselt haldusreformiga ja uute haldusüksuste tekkega tuleb võimalikult kiiresti korraldada uued valimised vallavolikogudesse. Enne seda (mitte pärast seda! – S.M.) tuleb omavalitsustele tagada kindel tulude baas, mille võiks moodustada üksikisiku tulumaks, osa ettevõtte tulumaksust (1990–93 laekus kohalikesse eelarvetesse 35% ettevõtte tulumaksust – S.M.), käibemaksust ning nn ressursimaksudest. Suurendada tuleb kohalike omavalitsuste osa maksude määramisel ja soodustuste tegemisel.“

Haldusreform 1990. aastate teisel poolel ja 2000. aastate algul

Järgmine oluline tegevus haldusreformi valdkonnas oli aastatel 1996–98 Avaliku halduse aluste kontseptsiooni väljatöötamine. See on siiani olnud ainus terviklik, kõiki avaliku halduse tasandeid ja peamisi võtmeprobleeme käsitlenud dokument, kus oluline osa oli ka haldusterritoriaalsel reformil.

Selle, 20 aasta taguse dokumendi koostamisest on oluline meenutada, et algselt moodustati Vabariigi Valitsuse asjatundjate komisjon (11. juuni 1997 korraldusega nr 452-k), kelle ülesandeks seati haldusreformi kontseptsiooni väljatöötamine. Aga juba esimestel aruteludel jõudis see veerandsaja liikmega (sh Riigikogu liikmeid, ministreid, maavanemaid, kohaliku omavalitsuse ja nende liitude esindajaid, teadlasi) komisjon seisukohale, et haldusreformi märksõna on juba (NB! 20 tagasi!) piisavalt leierdatud ja ei ole ka kindel, kui nõ reformimeelseks kavandatav kontseptsioon kujuneb, mistõttu asuti välja töötama dokumenti pealkirjaga Avaliku halduse arendamise alused. Kontseptsioonis kujunes oluline koht regionaalhalduse korraldusel. Pole tähtsusetu, et just samal ajal, st 1990. aastate teisel poolele oli Euroopa Nõukogus aktuaalne Euroopa regionaalse omavalitsuse harta. Nüüd teatavasti 2018. aasta algusest toimus regionaaltasandil radikaalne muudatus ja maavalitsused likvideeriti.

Sajandivahetusel tellis Vabariigi Valitsus haldusreformi kontseptsiooni Tartu Ülikooli teadlastelt. Umbes sajandivahetusest hakati praktikas haldusreformi võrreldes varasema ja ka hilisema arenguga kasutama hoopis teises tähenduses märksõnana „hiiliv haldusreform“. Peaasjalikult tähistas see maavalitsustest ülesannete tsentraliseerimist ministeeriumide, eelkõige ametite või inspeksioonide poolt. Kohaliku omavalitsuse üksuste piiride muutmisega „hiiliv haldusreform“ ei olnud seotud.

Peaaegu märkamatuks on jäänud 2000. aastal regionaalminister Toivo Asmeri pakutud ettepanek muuta maakonnad valdadeks, mille kohaselt pidanuks Eestisse jääma 15+ 5 omavalitsust (15 valda ja 5 suuremat linna). Teame, et 2017. aasta haldusreformi (loe: piirireformi) tulemusel ongi nüüd moodustatud (peaaegu) maakonnasuuruseid valdu (Hiiumaa, Saaremaa) ning kostub kriitikat, et taolisi üksusi pidanuks oluliselt rohkem moodustatama.

Sajandi algul jõuti siseminister Tarmo Looduse juhtimisel haldusterritoriaalse reformi ettevalmistustega üsna kaugele, aga protsessi katkestas Vabariigi Presidendi valimisvõitlus ja uue Vabariigi Valitsuse moodustamine. Järgnevasse perioodi mahuvad regionaalministrite Jaan Õunapuu ja Vallo Reimaa avaliku halduse üksikute valdkondade reformimise ettepanekud. Kõige pikema perioodi hõlmab regionaalminister Siim-Valmar Kiisleri erinevad haldusterritoriaalse reformi mudelid (sh tõmbekeskuste mudel jne). Mahuka töö riigireformi ettepanekute osas tegi Eesti Koostöökogu Külli Taro juhtimisel. 2016. aastal jõuti riigihalduse ministri Arto Aasa juhtimisel haldusreformi seaduse vastuvõtmiseni.

2016. aastal käivitatud haldusreform

Kahetsusväärsest ainus seadus, mis haldusreformi seaduse kõrval 2016. aasta juunis (7. juunil) vastu võeti oli Riigikogu liikme staatuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse (nn kahe tooli seaduse), mis jõustus 16. oktoobril 2017. Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegium leidis nelja valla taotlust arutades, et omavalitsuse autonoomia põhimõtte ei nõua, et kohaliku elu küsimusi otsustavatel inimestel ei oleks vähimatki puutumust riigielu küsimuste otsustamisega. Olukord, kus Riigikogu liikmed mõistavad paremini kohaliku elu probleeme, tagavat ka kohaliku omavalitsuse üksuste õiguste ja huvide laiemat arvestamist seadusandja tegevuses. Kõigest viis aastat varem vabariigi tippjuristide koostatud Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes märgiti aga risti vastupidiselt, et Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme mandaadi ühitamine on vastuolus PS §-st 4 ja § 154 lg-st 1 tulenevate huvide konflikti vältimise ning vertikaalse ja personaalse võimude lahuse põhimõttega. Riigikogu liikmena peab isik seisma riigi huvide, volikogu liikmena aga kohalike huvide eest ning need huvid võivad teatud juhtudel teineteisele vastanduda. Samuti tuleks suhtuda ka muu kohaliku omavalitsuse ametikoha ühitamise Riigikogu liikme mandaadiga.

Artikli autor on arvamusel, et meie halduskultuur ei ole veel kahjuks selline nagu nt Soomes ja paljudes teistes pikaajalise demokraatiaga riikides, kus „kahe tooli“ probleemi ei ole. Kinnitust selleks leiame meie kohaliku omavalitsuse praktikast. Nt Tallinna Linnavolikogus oli 2004. aasta oktoobris (siis oli lubatud Riigikogu liikmele olla kohaliku omavalitsuse volikogus) päevakorras umbusalduse avaldamine tollaegsele linnapeale ja toimusid mõningad kiired muudatused volikogu liikmete osas. Asendusliikmete asemel taastati Riigikogu liikmetest põhiliikmete volitused. Paari istungi pärast aga toimus nõ tagasivangendus. Kas see oli parlamendi tarkuse toomine kohalikku volikokku või võeti viimasest kaasa kohalike probleemide tundmist? Aga just neist aspektidest kahel toolil istumise vajadust põhjendatakse.

Artikli autor kirjutas 2009. aastal: Mis puudutab halduskulude võimalikku kokkuhoidu, siis tekkiv võimalus ja vajadus palgata kvalifitseeritumaid ametnikke peaks selle illusiooni kummutama. Kõigest tuhatkond ametnikku töötab neis väiksemates valdades ja linnades, mis võiksid ühineda. Seejuures tublimad neist leiaksid töökoha ka kavandatava haldusterritoriaalse reformi maksimaalses variandis, maakonna keskuses paiknevas uues vallamajas. Kindlasti saavutatakse kokkuhoidu volikogu liikmete arvus, mida märgitakse eeldatava saavutusena ka 2009. aasta märtsis regionaalministri esitatud

haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu seletuskirjas. Volikogu liikmete arvu vähendamine ei anna nimetamisväärselt halduskulude kokkuhoidu. Meie noore poliitilise kultuuri juures võiks üks eesmärke olla ka poliitilise järelkasvu kasvatamine. Rootsis on kommuunides ligi 46 000 poliitikut ja maakondade volikogudes veel 3 500 poliitikut. *Ca* 1% aktiivses eas täiskasvanud elanikest (18-80 aastased) osaleb seal kohalikus poliitikas. Meil on see suhtarv juba niigi kolm korda väiksem (*ca* 0,3%).

Käesoleva artikli autor ei ole olnud vastu meie liiga väikeste kohaliku omavalitsuse üksuste otstarbekale ühendamisele. Juba 20 aastat tagasi antud intervjuudes on autor avaldanud arvamust, et valdade arvu võiks poole võrra vähendada, kuid autor jagab ka Tampere Ülikooli professori Arto Haveri seisukohta, et diskussioon valdade arvu üle on pelgalt sõnade mäng. Sisu on kohalikule omavalitsusele vaja.

Terminil „kohalik omavalitsus“ on sageli kahetsusväärset rõhuasetus sõnal „valitsus“. Sellest vabanemiseks võiks rohkem kasutada terminit „kohalik omavalitsemine“. Nagu inglise keeles kasutatakse „*local government*“ asemel sageli „*local governance*“. Haldusreformi sisuliseks eesmärgiks peakski saama just kohaliku omavalitsemise igakülgne arendamine. See on demokraatlikus ühiskonnas kogukonna võõrandamatu õigus kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt otsustada ja korraldada nagu see ka meie Põhiseaduse §st 154 tuleneb.

Järeldusi

Mõned üldised järeldused küsimusele – mis pidanuks olema 2016. aastal käivitatud haldusreformi puhul teistmoodi?

Haldusreform on tulemuslikum siis, kui ettevalmistuses kasutatakse järjepidevust.

Haldusreformi tulemusi kavandades peab olema objektiivne. Illusioonidega avalikkust eksitada ei tohi.

Piirireform ei tohtinuks olla eesmärk omaette.