

## **Haldusreformist Eestis**

**President Arnold Rüütli sõnavõtt haldusreformi alasel  
konverentsil 25. augustil 2016.a. Aruküla Rahvamajas.**

### **Lugupeetud konverentsist osavõtjad!**

**Mul on rõõm tervitada tänasest ühisarutelust osavõtjaid!  
Olen jätkuvalt seisukohal, et meie riigi jätkusuutliku  
arengu vundamendiks on hästi toimiv kohaliku  
omavalitsuse süsteem.**

**Oleme meile iseseisva riigi kätte võidelnud kahel korral.  
Peale Vabadussõda iseseisva riigi väljakuulutamise järel  
tuginesime endise Tsaari-Venemaa koosseisus  
väljaarendatud kohaliku omavalitsuse süsteemile.**

**Veel enne taasiseseisvumist, täpsemini 8. augustil 1989  
võtsime toleaegses Eesti NSV Ülemnõukogus vastu otsuse  
„ Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s“.**

**Järgnes mahukas ja hästi mõtestatud seadusandlik tegevus.  
Täna võime tõdeda, et mõlemal korral oleme oma riiki  
üles ehitades toetunud juba toimivale omavalitsuste  
süsteemile.**

**Kuid tagasi seadusloome juurde.**

**10. novembril 1989. aastal Ülemnõukogus vastu võetud  
kohalike omavalitsuste seadus muutis põhjalikult tol ajal  
kehtinud külanõukogude süsteemi.**

**Kehtestati kahetasandiline kohalike omavalitsuste struktuur. Määratleti põhimõtted, mis kehtestati omavalitsuse staatust taotlejatele. Neid oli kokku viis:**

**isejuhtimine, -otsustamine ja -haldamine;**

**seaduskuulekus;**

**omavaheliste suhete reguleerimine lepingute teel;**

**isemajandamine;**

**aruandekohustus elanikkonna ees.**

**Omavalitsusliku haldussüsteemi loomine sätestati Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusega 6. detsembrist 1989. aastast. Omavalitsuslikku staatust soovijad pidid esitama sotsiaalmajandusliku arengu kava ja KOV põhimääruse. Need materjalid vaatas läbi 23-liikmeline ekspertkomisjon eesotsa professor Sulev Mäeltsemehega, kes istub täna siin meie keskel. Esimesena sai omavalitsusliku staatuse Muhu vald 25. septembril 1990. a. Omavalitsusliku süsteemi moodustamine lõppes 1993. aastal.**

**28. juunil 1992. a. kiideti rahvahääletusel heaks Eesti Vabariigi Põhiseadus. Vastavuses Põhiseadusega läksime üle ühetasandilisele omavalitsuste süsteemile. Sätestati ka rida teisi põhimõtteid. Üks olulisemaid oli, et kohaliku omavalitsuse üksuse piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ärakuulamata.**

**Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus võeti Riigikogus vastu 2. juunil 1993. a. Seadusest tulenevatest põhimõtetest tuleks ehk eriti rõhutada seda, et kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ning korraldamine jäi kohalikule omavalitsusele.**

**Ma ei peatuks järgnevatel meie Riigikogu poolt vastuvõetud seadusandlikel aktidel, küll aga faktil, et aastal 1994 ratifitseeris Riigikogu Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Sellega võtsime endile kohustuse järgida omavalitsuste suhtes Euroopas üldiselt tunnustatud põhimõtteid.**

**Üks olulisemaid oli nn subsidaarsusprintsip. Selle põhimõtte järgimine eeldab kohalike omavalitsuste kohustuste laiendamist koos sellega kaasneva vastutuse suurenemisega ja loomulikult ka vastava riigipoolse finantseerimisega.**

**Oma kõnes rohkem kui kümme aastat tagasi, täpsemalt 1. veebruaril 2006. a. Tallinna Tehnikaülikooli aulas Harta vastuvõtmise 20. aastapäeval püstitasin küsimuse, kas meie Põhiseaduses ja Hartas kirjapandud põhimõtetel on piisavalt elujõudu ja rakenduslikku pinnast. Vastasin jaatavalt ja seda sügava sisemise veendumisega.**

**Olen sama meelt ka täna. Euroopa kohaliku omavalitsuse põhimõtted tuleb uute võimaluste tingimustes sisustada kaasaja vajadusi arvestava rakenduspraktikaga.**

**Meie tänane valitsus oma ametisse astumisel aprillis 2015 seadis üheks olulisemaks prioriteediks kohaliku halduse reformimise. 7. juunil 2016. aastal kiitis Riigikogu heaks haldusreformi seaduse. Ligi kaks aastakümnet väldanud vaidlused jõudsid Riigikogu otsuseni.**

**Kuidas edasi?**

**Tänaseks on selga, et seaduses sätestatud põhimõtete realiseerimine ei kulge ilma kohtuorganite sekkumiseta. Ühe esimesena pöördus kohtuorganite poole väike Kõpu vald.**

**On tuntud vanarahva tarkus – kiirusta aeglaselt. Eriti kehtib see haldus-territoriaalsete muudatuste kohta.**

**Olen murega jälginud kohalike omavalitsuste kohustuste koorma suurenemist ja sellele mitteküllaldast riiklikku rahastamist. Ikka ja jälle taban ennast mõttelt – kuidas on võimalik, et veerand sajandit tagasi, kui omavalitsusi moodustasime, esitasid kõik kava, kuidas iseseisvalt toime tulla. Täna oleme härra Mäeltsemehega siin teie keskel, ja kas peame tõdema, et enamik neist ei saa oma ülesannetega hakkama?**

**1990. aastate algul seisime selle eest, et inimesed saaksid ise otsustada, kasvõi näiteks kohalike maksude suhtes. Vaja oli ainult kooskõlastust rahandusministeeriumiga. Möödunud kahekümne kuue aasta jooksul me näeme pidevat keskvõimu survet, mis aga ei tohiks olla omane demokraatlikule riigile.**

**Lihtne tõenäosus ütleb, et mitte alati ei pruugi üks pluss üks anda vastuseks kaks või veelgi enam.**

**Kui me 1990ndatel kohalike omavalitsustega tegelesime, siis oli meie silme ees detsentraliseerimise printsiip. Avalik haldus ei saa demokraatlikus ühiskonnas olla riiklikuks monopoliks. Me arvestasime sellega, et omavalitsuste reformimine on väga mitmetahuline protsess. Tuleb arvestada :**

- õiguslike,**
- poliitiliste,**
- kultuuriliste,**
- majanduslike,**
- sotsiaalsete,**
- teaduslik-tehniliste ja paljude teiste aspektidega.**

**Kõik need tegurid toimivad aga üheaegselt ja ei pruugi toimida üksteist toetavalt. Kaks nõrka omavalitsust ei pruugi summana olla parem kui kaks väikest. Kuid ärge saage minust valesi aru. Väljapakutud 5000 elanikku võib olla teatud mõttes põhjendatud, kuid me ei tohi hetkekski kaotada silmist reformi eesmärki – maapiirkondade konkurentsivõime kasvu ja omavalitsuste võimekuse tõusu selleks, et pakkuda inimestele senisest paremaid teenuseid. Seda kinnitab ka meie valitsus.**

**Möödunud veerandsajandi jooksul on juba liitunud ligi 70 linna ja valda ja nendest on saanud ligi 30 kohaliku omavalitsuse üksust.**

**Milline suurepärase materjal teaduslikuks uurimistööks! Võib-olla ma ei otsinud küllalt põhjalikult ja saalis olijad aitavad mind -- kas meil on selline üldistus olemas ja kas seda kogemust on ka arvestatud?**

**Minu kätte sattus Rivo Noorkõivu uurimus aastast 2008: „Haldusreformid Põhjamaades“. Tabeli kujul on välja toodud kohalike omavalitsuste elanikkonna dünaamika vahemikus 1950 – 2007. Võrdluse alla olid võetud Norra, Rootsi ja Taani. Taanis vähenes eelpool nimetatud perioodil omavalitsuste regioonide arv 14 korda ja elanike arv omavalitsuses kasvas 55 631–ni.**

**Autor analüüsib läbiviidud muutuste poolt ja vastu argumente. Tsiteerin: „Haldusreform ise ei loo majanduskasvu. Suuremate regioonide loomine oleks haldusreformi viga. Moodustatakse kohmakad konstruktsioonid, mis majanduskasvu edendamise asemel hoopis pidurdaksid seda. Suuremad regioonid ei arene mingil moel kiiremini kui väiksemad: väide, et regioonide tugevus sõltuks nende suuruselt on loogika viga“ (tsitaadi lõpp).**

**Meil on andmeid Soome kohta. Ka nemad on tegelenud haldusreformiga väga põhjalikult. Aga erinevuseks meiega võrreldes on see, et nende ühinemistoetused olid palju suuremad ja tekitati pikaajalised tulumehhanismid.**

Loodan, et meie reformi autoritel on tehtud vastav süvaanalüüs, et võiksime öelda – meie õpime naabrite edusammudest.

Kui nüüd välja tuua Eestimaa jaoks kõige suurem ootus, siis see on ääremaastumise peatamine ja tagasipööramine. Praeguses turbulentses maailmas muutub see probleem järjest olulisemaks. Maa tuleb täita oma rahvaga. See on meie riigi ja rahva jätkusuutlikkuse alus. See on meie julgeoleku küsimus.

Täna võime küsida – miks on haldusreform veninud üle aastakümnete? Arvan, et see on poliitilise vastutuse võtmise küsimus. See on võimetus koos teadlaste ja praktikutega otsida ja leida parimaid lahendusi. Kui ma täna loen, et 5000 on välja pakutud meie teadlaste poolt, siis julgen selles kahelda.

Eesti haldusjaotus on välja kujunenud sajandite jooksul ja seda on aeg-ajalt kohandatud aja nõuetele.

Ajalukku tagasi vaadates on praegusel Eesti territooriumil olnud ka üle 1000 valla (aastal 1866). See arv on kahanenud. Eesti Vabariigi presidendi 1938. aasta 7. oktoobri otsusega jäi Eestis alles 248 valda. Siin me leiame teatud sarnasuse Vene okupatsiooniaegse haldusjaotusega, kus Eesti territoorium oli jaotatud 15-ks rajooniks ja 213-ks külanõukoguks.

**Ma arvan, et seadusega kehtestatud 5000 elanikuga valdade nõude realiseerimisse tuleb suhtuda väga tähelepanelikult selleks, et reform ikka täidaks talle püstitatud eesmärgid.**

**Ma võtsin kätte „Ühiskondliku leppe“ aastast 2003, alapealkirjaga „Taasloov Eesti“, kus püüdsime vaadata ettepoole kuni aastani 2015. Nimetatud materjal on kõigile kättesaadav, kindlasti ka haldusreformiga tegelejatele.**

**Kuid mul pole õnnestunud leida ühtegi tõsiteaduslikku analüüsi, kus oleks selles materjalis toodud seisukohad ümber lükatud. Jääb nagu mulje, et kuna see dokument koostati Arnold Rüütli presidentuuri ajal, siis seal ei saagi midagi mõistlikku olla? Aga selle koostamisele olid kaasatud Eesti selle aja helgemad pead. Kui lubate, ma lühidalt refereeriksin:**

- kohaliku omavalitsuse üksuste praegune arv on liialt suur ning osa omavalitsusi on väga väikesed, et tulemuslikult ja efektiivselt täita omavalitsuslike funktsioonid.**
- On vaja välja töötada riigivalitsemise terviklik kontseptsioon, mille eesmärgiks on demokratiseerimine ja detsentraliseerimine.**

**Viimati nimetatud haaraks ka haldusreformi. Mida kokkuleppes eriti rõhutati, oli veel see, et:**



- funktsioonide üleandmisega kohalikele omavalitsustele peab kaasnema riigipoolne rahastamine;
- funktsiooni jaotamisel arvestatakse vastavate institutsioonide haldussuutlikkust ning täitmise efektiivsust, tulemuslikkust ja kvaliteeti;
- otseselt elanikele osutatavate teenuste (koos finantseerimisega) viimine võimalikult lähedale neile, keda see puudutab.

Kokkulepe rõhutas, et haldusterritoriaalse reformi eesmärgiks peaks olema kohaliku omavalitsuse üksuste iseseisva toimetuleku võimaldamine ja elanikele vastuvõetava elukeskkonna tagamine.

Nähti ette kaks olulist lahendit:

- teise tasandi kohaliku omavalitsuse väljakujundamine;
- omavalitsusliitude suutlikkuse tõstmine ja neile omavalitsuslike ülesannete üleandmine, mida täidavad käesoleval ajal maavalitsused.

**Lugupeetud kuulajad!**

Me oleme kätte võitnud oma riigi. Meie kõigi kohustus on hoolt kanda selle eest, et see riik säiliks ja areneks ühtlaselt üle kogu Eestimaa. Et lõpeks ääremaastumine ja meie parimas töö- ja loomeas inimeste väljaränne.

**Tühjad piirialad on tõsine julgeoleku risk. Taastame hajaasustuse ja elustame vahepeal väljasurnud külad. Anname oma lastele ja lastelastele võimaluse taas pöörduda oma juurte juurde. Minevikku vaadates pärineme me ju kõik külakogukonnast.**

**Pikas edasivaates on jätkusuutliku Eesti kodanikuühiskonna kujundamine meie endi kätes.**

**Seaduseks saanud haldusreformi realiseerimine on erakordselt vastutusrikas töö.**

**Soovin selleks jõudu meile kõigile, eelkõige aga meie noortele riigijuhtidele.**

**Tänan teid mind ära kuulamast!**