

# *Kas on võimalik tagada ühiskonna efektiivne ning sidus toimimine ja avaliku võimu jätkusuutlik partnerlus riigi ja omavalitsuste vahel?*

---

## **MTÜ Polis ja partnerite suvekonverents 2016, Raasiku vald**

Kersten Kattai, TLÜ doktorant

Mikk Lõhmus, TTÜ, PhD

Sulev Lääne, TLÜ doktorant

Sulev Mäeltsemees, TTÜ professor, PhD

Rivo Noorkõiv, teadusmagister

Garri Raagmaa, TÜ dotsent, PhD

Uno Silberg, SKA, majandusteaduse doktor

Georg Sootla, TLÜ professor, PhD,

Eerik-Juhan Truuväli, PhD

# Tagasivaade 20.04.2016 Riigikogus toimunud kohaliku omavalitsuse reformi foorumile

- Teadlaste ettekandes tõstatasime teemad, mis vajavad lahendust:
  - riigi ja omavalitsuste ülesannete jaotus,
  - KOV finantssuhete detsentraliseerimine,
  - maakondliku ja regionaalse valitsemiskorralduse muutmine,
  - avaliku halduse detsentraliseerimise põhimõtete jätkuv edendamine
- Riigikogu ei võtnud vastu rakendusakte ega otsust, millega oleks antud valitsusele ülesanne vajalike reformijätkutegevuste formaliseerimiseks ning valitsus ei ole nende osas samuti veel otsuseid langetanud.
- Ettekandele allakirjutanud teadlased ootavad poliitikutelt, valitsuselt jt seotud osapooltelt võimalikult kiiresti neid lahendusi ja ühisosa otsimist ning on valmis nendesse aruteludesse omalt poolt panustama.

# Jätkuvad ootused haldusreformile kui tervikule

- Uus omavalitsuste väliskest eeldab ka uut sisu – võimalikud indikaatorid selle hindamiseks:
  - Ülesanded – kohaliku tasandi osakaalu suurenemine avaliku sektori kuludes.
  - Roll regionaalses valitsemises – regionaalsed huvid ja strateegiad sõnastatakse omavalitsuste osalusel.
  - Tulubaas – omavalitsuste poolt mõjutatavate tulude osakaalu märkimisväärne suurenemine kogutuludes. Omavalitsus saab vastutada oma poliitikate ja nende rahalise katte eest.
  - Omavalitsuste koostöö - tänaste omavalitsusliitude uus muster ja roll, tugevam partnerlus omavahel ja suhetes keskvõimuga.
- Meie järgnevad foorumid ja arutelud võiksid alata nende indikaatorite hindamisega.

# Õigusselgus

- HRS põhiseaduspärasuse diskussioon ja HRS rakendamisel selle sätete erinevad tõlgendused.
- Kõrvuti normi tõlgendusega on samuti tähtis selle aktsepteerimine osapoolte poolt, mille eelduseks on dialoog nende kujundamisel.
- Kaks teed – kohtupraktika vs norm, mis on kõigile ühtviisi arusaadav.
- HRS põhiseaduspärasus. Loodame, et vastavad taotlused esitatakse ja diskussioonid peetakse võimalikult kiiresti, et vältida ebaselgust edaspidises kitsas ajaraamis.
- Meie ootus on, et seaduse sätteid, juhul kui need annavad võimalust erinevateks tõlgendustest, rakendatakse kõigile omavalitsustele ühel viisil. Tõlgendused tuleks osapooltele kommunikeerida võimalikult vara.

# Suurimad probleemid vabatahtlikus ühinemisetapis (1)

- Hästi toime tulevad omavalitsused ei soovi endaga ühinemisse kaasata teisi omavalitsusi.
  - Regionaalpoliitika eest vastutavad avaliku võimu kandjatena ka omavalitsused ise. Samuti peab Vabariigi Valitsus nendes olukordades võitma tugeva suunava rolli. Omavalitsuste territoriaalse korralduse kujunemist ei saa jätta täielikult tuulte kätte.
- Omavalitsused peavad ühinemisläbirääkimisi mitmes ühinemispiirkonnas, millega seatakse osad omavalitsused sõltuvusse teiste otsustest.
  - Mõnedel omavalitsustel pole teisi valikuid, st vajalik on ka omavalitsuste omavaheline solidaarsus. Kulub rohkem aega ja energiat, mistõttu jääb sisulisteks ettevalmistusteks vähem aega.

# Suurimad probleemid vabatahtlikus ühinemisetapis (2)

- Keskus-tagamaasüsteemi ja inimeste loomulike kommunikatsioonipiirkondade eiramine:
  - Mis ühendab ühinejaid? Teed, töökohad, teenused, ajalugu (identiteet), sarnased probleemid, mitte miski. Tuleb selgelt välja tuua.
  - Uued rõngasvallad (linna)keskuse ümber ja vallamaja „võõras linnas“.
  - Maakonna piirides kinniolemine.
- Elanike kõrvale jäämine ühinemisprotsessist:
  - Rahvaküsitlus, kas demokraatia mängimine?
  - Tegu ei ole mitte niivõrd referendumi kui arvamuse küsimisega, kuivõrd kehtiva õiguskorra kohaselt on otsustuspädevus volikogul.
  - Valida tuleks elanikele kõige vastuvõetavam ühinemissuund – elanike kaasamine ühinemisläbirääkimiste eelselt, käigus ja järel.

# Suurimad probleemid vabatahtlikus ühinemisetapis (3)

- Uut tüüpi omavalitsus eeldab uut tüüpi juhtimismudelit.
  - Tihti ei suudeta väljuda oma tänastest raamidest, mõelda uutes oludes ja mastaapides.
  - Senine juhtimispraktika ja kogumus on väikevaldade põhine; suured vallad eeldavad teistsuguseid juhtimispraktikaid; enam ülesandeid ja vastutust tuleb usaldada vallaorganisatsioonis allapoole ja kodanikeühendustele.
  - Vajalik on piirkondlik tasakaalustatus, detsentraliseeritud juhtimiskorraldus ja kodanikuosaluse suurendamine, mis on vallasisese ääremaastumise vähendamise strateegiad.

# Suurimad probleemid vabatahtlikus ühinemisetapis (4)

- Oht halduse (üle)politiseerimiseks:
  - Sõltuvalt omavalitsuse eripärast ja tavadest peaks omavalitsuse sisekorraldus olema nende endi otsustada.
  - Esindus- ja poliitilised otsustamisrollid tuleks täpsemalt eristada haldus- ja teenuseosutamise rollidest.
  - Sageli on juhtimispraktika politiseerida administratiivne otsustustasand. Just suur organisatsioon võimaldab poliitika tegemise ja halduse tasandid paremini eristada.
  - Poliitika tuleks lokaliseerida volikokku ja selle organitesse. Osavalla administratsioonis ei peaks olema poliitilisi rolle, need võivad olla osavallakogul koos piisavate otsuste mõjutamise instrumentidega.

# Suurimad probleemid vabatahtlikus ühinemisetapis (5)

- Pikaajalise visiooni puudumine:
  - Tihti üle 1-2 aastast visiooni nt investeringuteks ei ole. Siin on ka objektiivsed põhjused, nt kui eelarvestrateegia võib muutuda aastaga ca 30%, kuna omavalitsusel sisuliselt puuduvad võimalused oma tulubaasi kujunemist mõjutada läbi kohalike maksude.
  - Ühinemise ja kokkulepete kavandamine 4 a vs 20-30 a perspektiivis – kas vaadatakse valimisperioodist kaugemale.
  - Tänapäevase „nuti-põlvkonna“ ühiskonnakäsitus, rollitaju ja ootus omavalitsustele – reform fookus peaks olema suunatud just sellele, tänapäevasele, põlvkonnale.

# Järgnevateks aruteludeks

- *Poliitika akent* tuleks kasutada omavalitsuse olemuse, sh sisese institutsionaalse korralduse, lahtimõtestamiseks ja uuendamiseks; KOKS on üks vähesed kõige olulisemaid 90ndate alguse seaduseid, mis ei ole põhjalikku revisjoni tänaseni läbinud.
- Omavalitsusliitude rolli läbi arutamine uuenenud omavalitsussüsteemis.
- Professionaalse kohaliku omavalitsuse teaduse ja analüüsivõimekuse kompetentsi võimalik konsolideerimine, edasine arendamine ja jätkusuutlikkuse tagamine.
- Professionaalse KOV juhtkonna koolitussüsteem ja juhtimisõpetus – peaks olema omavalitsuste ja nende liitude suurim huvi.

# Jätkuvaid arutelusid!

## Täname!

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