

Kalle Jürgenson, õppejuht, Mustvee Kool, varasem Põhiseaduse Assamblee kohaliku omavalitsuse toimkonna esimees ning Riigikogu liige

***Aluste seadusest põhiseaduse ning
kohaliku omavalitsuse korralduse seaduseni***

AUTORI MÄRKUS: tegemist on suuline ettekande temapoolse üleskirjutusega

I Kohaliku omavalitsuse aluste seadus (KOVAS)

Kogu omavalitsuste taastamise protsess ehk siis haldusreform käivitati kolme aktiga:

8. august 1989 Ülemnõukogu otsus haldusreformi läbiviimisest (oli esimene tsentraliseeritud süsteemist põhimõtteliselt erinevat demokraatlikku avaliku halduse ülesehitamist sätestav õigusakt Ida- ja Kesk- Euroopas.)

10. november 1989 Kohaliku omavalitsuse aluste seadus (KOVAS)

10. detsember 1989 kohalike volikogude valimised kui esimesed vabad valimised poole sajandi järel

KOVAS-iga loodud õiguslikult kirjus ja uudses olukorras kujunes tegelik elu selliseks, et suures osas reguleeriti kohalikku elu jooksvalt, valitsuse määruste ja maavalitsuste korraldustega. Kõigele vaatamata aga elu toimis ja just KOVAS-e järgi elades said oma karastuse esimese ringi omavalitsuste juhid.

Kes need toonased juhid olid? Oskan kirjeldada oma tundeid kui 1990.a. alguses astusin sisse Nõo k/n RSN TK-sse, millise esimeheks (ametliku nimega) mind äsja valitud oli. Mind võttis vastu 1,5 töötajat – lapsepuhkusel k/n sekretäri asendaja (1,0) ja 0,5 kohta nn sõjaväearvestajat.

Esimestest vallavanematest kujunes omapärane ringkond entusiaste. Neil tuli tegutseda paralleelselt veel toimiva kolhoosikorraga. Mäletan oma tegemistest, et meid vaadati ikka piisavalt pika pilguga. Tegelikult tegijaks peeti veel kolhoosi ja selle spetsialiste. Raske oli leida uutesse valdadesse töötajaid, maamõõtjaid, raamatupidajaid jne. Alles hiljem muutus arusaam koos kolhooside kaduvikku vajumisega. Seda toonaste valla võimude enese kehtestamist ja KOV süsteemile aluse panemist tuginedes just KOVAS-ile saabki pidada selle esimese ringi KOV-tegelaste põhiliseks töövõiduks.

KOVAS-e järgi tuli igal külanõukogul, selleks, et vastavalt ekspertkomisjonilt omavalitsuslik staatus saada, koostada valla põhimäärus ja arengukava. Nende dokumentide koostamine kujunes paljudele heaks proovikiviks. Just selle seaduse abil ja nimetatud dokumentide koostamine andsid tõuke omavalitsusliku mõtlemise arengule ning aitasid sõnastada sõlmprobleemid, millised vajasisid lahendamist omavalitsusliku süsteemi taaskäivitamisel.

Mäletan, et kui arengukava koostamine oli iga vallavanema jaoks nõ autonoomsem tegevus, siis põhimääruse „näidiseid“ ringles kaks tükki – Vinna ja Ülenurme valla põhimääruste projektid. Lugesin läbi terve hulga põhimääruseid. Ühe naabervalla volikogu oli endale reserveerinud õiguse muuta piire ka siis kui nende naabervalla volikogu sellega nõus ei ole! Jne.

KOVAS-e koha ajaloos võttis tabavalt kokku õigusteaduse doktor Vallo Olle, kes märkis: “KOVASi tuleb vaadata oma aja kontekstis – vaatamata tänapäeva vaatenurgast rea juriidiliste probleemide esinemisele oli tegu vaieldamatult olulise, vajaliku ja demokraatliku omavalitsussüsteemi taasrajamisele aluseid loova seadusega. Sellisena on ta oma rolli ajaloo ees igati täitnud.”

II PÕHISEADUS

PA VII toimkonna protokollid on kättesaadavad Riigiarhiivist (http://www.ra.ee/dgs/browser.php?tid=68&iid=110702290746&tbn=1&pgn=2&prc=50&ctr=0&dgr=0&lst=2&img=eraR-0-2324_001_0000015_00001_t.jpg&hash=506012ec7855443bc4c648e13a9a7d4d) Toimkonna tegemistest on ilmunud ka ülevaade põhiseaduse kümnendaks aastapäevaks ilmunud kogumikus „Põhiseaduse tulek“.

PA moodustati vastavalt Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 20. augusti 1991.a. otsusele *Eesti riiklikust iseseisvusest*.ⁱ PA moodustus delegerimise teel kokku kuuekümmeliikmelisena, 30 liiget Ülemnõukogust ja 30 Eesti Kongressist. Esimesele istungile Toompeale, ametlikult veel Ülemnõukogu saali, kogunes PA 13. septembril 1991.a. 20. septembril, kinnitas PA oma töö reglemendi ning otsustati teematoimkonnad ja nende koosseisud.

VII toimkonna (kohalik omavalitsus) kinnitas PA koosseisus Kalle Jürgenson (EK, esimees), Vello Saatpalu (EK, aseesimees), Viktor Andrejev (ÜN), Rein Arjukese (EK), Hillar Eller (ÜN), Ants Erm (EK), Ott Kool (EK), Toomas Kork (ÜN) ja Viktor Korrovits (EK). Igale toimkonnale kinnitati ka nõustavad eksperdid, kes antud toimkonna puhul olid kohalike omavalitsuste temaatika head asjatundjad Sulev Mäeltsemees, Sulev Lääne ja Andrus Ristkok.

Põhiseaduse alustekstidena esitati PA-le kokku viis eelnõu:

Jüri Raidla ja tema meeskonna koostatud eelnõu;

Jüri Adamsi ja tema meeskonn koostatud eelnõu;

Kalle Kulboki koostatud eelnõu;

1938.a. Eesti Vabariigi põhiseaduse terviktekst;

Ando Leps'i koostatud eelnõu.

Arvestatavate tekstidena tulid kõne alla vaid kaks esimest. Vaatamata nende kahe eelnõu omavalitsusi puudutavate osade erinevusele, siis KOV-i konseptsiooni terviklikkuse osas oli Jüri Raidla ja tema meeskonna koostatud tekst terviklikum ja paremini läbi töötatud. Jüri Adamsi tekst kannatas kiirustamise ja valdkonna puuduliku tundmise all. Kuivõrd poliitilise otsusena valiti PA poolt alustekstiks Jüri Adamsi eelnõu, siis tähendas see tulisemaid vaidlusi VII toimkonnas. Et Jüri Raidla ja Jüri Adamsi eelnõude omavalitsusi puudutavate osade võrdluse võib leida kogumikust „Põhiseaduse tulek“, siis sellel eraldi peatuma ei hakka.

Samas kogumikus toodud statistikale (lk 275, kirj. SE&JS, Tallinn 2002) tuginedes olid kohaliku omavalitsuste peatükiga tegelenud komisjonis enim kõneainet andnud teemad vastavalt:

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

OV organid ja ning passivne ja aktiivne valimisõigus.

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

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

Tihti püüdsid ühetasandilise omavalitsuse oponentid väita, et Jüri Adamsi eelnõu PA töö aluseks võtmisega kiitsime justkui heaks ka kahetasandilise omavalitsuse. Kui see nii oleks olnud, siis oleks me pidanud Jüri Raidla eelnõu alusena aktsepteerimise puhul arvestama sellega, et oleme heaks kiitnud ka EV ennesõjaaegse praktika, kus teatud tingimustel sai üksikute KOV-ide valitsusorganite tegevuse, kas peatada või tunnistada see sootuks lõppenuks. Jüri Adamsi eelnõu omavalitsuste peatüki puhul tuli meil muuta kogu KOV-i konseptsiooni.

Jüri Adams on ise väga ilusti välja toonud põhilise, mille poolest Jüri Raidla eelnõu tema omaga võrreldes oleks meie komisjonile vastuvõetavam olnud. Jüri Adams, kogumikus Põhiseaduse tulek, lk 147, kirj. SE&JS, Tallinn 2002: *“Oli ka üks oluline muudatus esitatud projektiga võrreldes, mille üle olen väga rõõmus. Esitatud projektis oli esialgu ette nähtud kahetasandiline omavalitsus: sellise soovitus oli andnud erakond. VII toimkonnas, mida juhatas Kalle Jürgenson, jäeti alles vaid ühetasandiline kohalik omavalitsus. Kuigi veel kuni Assamblee töö lõpuni toimusid selle toimkonna ümber närvilised lahingud ja omavalitsuste teise tasandi olemasolust huvitatud jõud – aga neid oli palju, nad olid hästi organiseeritud ja sellest sõltus n.-ö. rajoonide edukutselise kaadri leivakannika tulevik – läksid kuni selleni, et püüdsid organiseerida survet, et uut põhiseadust üldse ei tuleks. Teematoimkond ja Assamblee enamus jäi lõpuks ikkagi toimkonna esialgsele seisukohale kindlaks. Selline lahendus vastas ka dubleerimise välistamise põhimõtte nõuetele.”*

Tulemusena sätestati uues põhiseaduse tekstis KOV subjektidena vallad ja linnad. Probleemina jäi püsti maakondliku tasandi saatus ja maavanem?

Selle sajandi esimese kümnendi lõpust valis riik sisuliselt valdkondliku haldamise, kus iga ametkond kujundas oma nõ toimepiirkonnad. Kuivõrd tänaseks on maakonnavalitsused ja tasand tervikuna ajalugu, siis sellel pikemalt peatuda mõtet ei ole.

Meenutaks vaid üht seika. Maavalitsuste säilitamise üheks argumendiks oli nende ajaloolisus. Väideti, et „maakonnad on meie rahvale igiomased ja nende säilitamine on peaaegu-et muinsuse kaitse küsimus“.

Õiguslikus plaanis lõime KOV-ide sõltumatusele kindla aluse põhiseaduse vastava peatükiga ja eriti selle esimese paragrahviga (§154). Hiljem sai seda kindlustatud ka uue KOKS-iga ning selles osas meil muret tuleviku osas ei olnud. Parafraaseerides üht hiljem kuulnud etteheidet meie KOV-süsteemile, siis saime kindlad olla, et meie omavalitsuslik süsteem

on õiguslikult kaitstud, oma pädevuse piires toimides sõltumatu ja demokraatlik – Ruhnu vallal on sama suured õigused kui Tallinna linnal. Ja nii ongi!

III KOKS

Riigikogu VII koosseis astus kokku 5. oktoobril 1992.a. Teisipäev, 6. oktoobril esitas Jaanus Raidal haldusreformi rakendamise suunad Eesti riigis ja kava ENSV struktuuridest üleminekuks struktuuridele, kus inimene oleks tõesti ise otsustaja, iseenda peremees. Näeme, et haldusreform on sama vana kui taasiseseisvunud Eesti Vabariigi Riigikogu.

KOV teemade staatus oli VII Riigikogu koosseisus pisut “vaeslapse” osas. Oli palju erutavamaid küsimusi. Justiitsminister Kaido Kama andis pealekäimistele lõpuks järele ja volitas mind koostama uut kohalike omavalitsuste seaduse eelnõu. Nii see ka läks.

Uue põhiseaduse alusel said VII Riigikogus KOKS-i koostamisel põhilisteks teemadeks maakondlik haldamine (eelpool mainitud põhjustel sellel eraldi ei peatu. 1. jaanuarist 2018 maavalitsused suleti) kui riigihalduse kohapealne nõ käepikendus ja kohaliku eelarve kujunemine ning kohalik maksupoliitika.

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

Isikumaks, [kehtetu, jõust. 01.07.2002]

Kohalik tulumaks, [kehtetu, jõust. 01.01.2002]

Müügitulumaks, [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 jutuks olnud rahalise sõltumatuseni, mis aitaks KOV-idel vastavalt põhiseadusele (§154) otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi vastavalt seadusele iseseisvalt. Eeskujuks oli meie põhjanaabrite omavalitsuste eelarvete kujunemine. Valitses arusaam, et vaid tulumaksu abil on võimalik saavutada olukorda, kus sarnaselt Soomele (ja muudele põhjamaadele) oleks kohalike omavalitsuste kulude osatähtsus valitsemis sektori kogukuludes riigiga võrreldes valdav. Raske on enamat tahta kui kohalike maksude osakaal on täna riigile laekuvatega võrreldes madal. Valdavad rahavood liiguvad KOV-idesse vastavalt keskvalitsuse otustele.

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

Just sarnast võimalust pidasime silmas kui 1993.a. koostasime KOKS-i ja kohalike maksude seadust.

Kokkuvõtteks

KOV-ide õigusliku staatuse osas võime üsna kindlad olla. Põhiseadus koos KOV-i esimeste paragrahvidega annavad selleks hea eelduse.

Põhiseadus töötab samuti hästi. Selle järgi on võimalik arendada igati tugevat ja jätkusuutlikku omavalitsemist. Kuidas seejuures lahendatakse konkreetsed probleemid ja kas viimaste reformidega astuti lahendustele samm ligemale, näitab aeg. Millal muutuvad meie kohalikud eelarved aga sellisteks, et tagatud oleks põhiseadusega KOV-idele pandud õigus otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi vastavalt seadusele iseseisvalt, ei tea täna küll kosta. Eeldused selleks on olemas, usun et aeg annab ka lahendused.
