## **Haldusreform ja kohaliku omavalitsuse staatuse andmine Eestis**

**Autor:**

president Arnold Rüütel

**Mõni sõna sissejuhatuseks**

Kohaliku omavalitsuse kogemusel Eestis on pikk ajalugu. Me võime tagasi vaadata XII sajandisse ja selle kogemuse poolest oleme Euroopas kindlasti esimeste hulgas. Kuid tuleme lähimineviku juurde. Ei ole kahtlust, et elukorraldus Eestis aastatel 1940 kuni 1991 jättis meisse kõigisse väga sügava jälje. Maakonnad ja vallad kui kodanlikud igandid kuulusid likvideerimisele. Valdadest said külanõukogud ja maakonnad asendati rajoonidega.

Aastal 1952 mindi ka Eestis kaasa tolleaegse NSV Liidu territoriaalse ümberkorraldusega. Eesti jagati kolmeks oblastiks ja 39-ks rajooniks. Kohe pärast Stalini surma oblastid Eestis likvideeriti. 39 rajoonist jäi alles 30. See arv kahanes järk-järgult ja aastaks 1964 oli meil alles 15 rajooni. Külanõukogude arv kahanes samuti. Kui aastal 1965 oli meil 238 külanõukogu, siis enne taasiseseisvumist olime jõudnud arvuni 189.

Kui me pärast taasiseseisvumist 1991. aastal asusime taastama iseseisva riigi kohalike omavalitsuste struktuuri, võtsid külanõukogud üle eestiaegsete valdade ja rajoonid maakondade õigused. Miks oli see vajalik? Teatavasti puudus nõukogude ajal maa eraomandi õigus. Maa oli nii-öelda kogu rahva omand. Maa kasutajad olid kohalikud ettevõtted, kolhoosid ja sovhoosid. Küla- ja alevinõukogude eelarved ja sellest lähtuvalt ka võimalused kohaliku elu korraldada olid väga piiratud.

Rääkides ümberkorraldustest tuleb märkida, et töö kohalike omavalitsustega algas sisuliselt kohe pärast suveräänsusdeklaratsiooni vastuvõtmist 16. novembril 1988. a. Koos nimetatud deklaratsiooniga kinnitasime meie Ülemnõukogu poolt vastu võetud seaduste ülimuslikkust ja üleliiduliste seaduste jõustumist Eesti NSV territooriumil alles pärast nende heakskiitmist ENSV Ülemnõukogu Presiidiumi poolt. Vahel on meie käest küsitud, kas see suur töö aitas meid ka pärast Eesti Vabariigi põhiseaduse vastuvõtmist? Vastus tuleneb Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse § 2, mis ütleb: „Käesoleval ajal Eesti Vabariigis toimivad õigusaktid kehtivad pärast põhiseaduse jõustumist niivõrd, kuivõrd need ei ole vastuolus põhiseaduse või põhiseaduse rakendamise seadusega ja seni, kuni need kas tühistatakse või viiakse põhiseadusega täielikku vastavusse“.

Eestis kehtinud omavalitsuse süsteem oli üles ehitatud vastavuses autoritaarse riigijuhtimise mudeliga. See jättis kohapealseks otsustamiseks väga vähe ruumi. Selleks, et üle minna demokraatlikule ja parlamentaarsele riigijuhtimise mudelile, tuli taas luua seadusandlik baas avalikule haldusele. Meie eriteadlased ei olnud unustanud 1920. ja 1938. aasta Eesti Vabariigi põhiseadusi. Eeskuju sai võtta ka 1938. aasta vallaseadusest ja 1938. aasta linna- ja maakonnaseadusest. Informatsiooni hangiti nii Soomest, Rootsist, Taanist kui ka teistest riikidest. Suveräänsusdeklaratsiooni vastuvõtmine oli selleks sütikuks, mis käivitas uue avaliku halduse mudeli kiirendatud väljatöötamise.

Kohalike omavalitsuste aluste seaduse väljatöötamine algas 1989. aasta suvel ja juba 8. augustil 1989. a võttis Eesti NSV Ülemnõukogu vastu kohalike rahvasaadikute nõukogude valimise seaduse. Esmakordselt sõnastati mitmemandaadilised valimisringkonnad. Selle otsuse eesmärk oli viia miinimumini sõjaväe- ja julgeolekustruktuuride esindatus kohalikul võimutasandil.

10. novembril 1989. a võttis Ülemnõukogu vastu kohalike omavalitsuste aluste seaduse. Seaduseelnõu eelnev rahvaarutelu tõi üle 70 märkuse ja ettepaneku. 14-liikmeline tipptasemel asjatundjate töörühm valmistas ülemnõukogule ette seaduse lõppvariandi. Ajalugu meenutades tuleb tõdeda, et eelnõu ettevalmistamise käigus töötasid kaks töörühma, üks Tallinnas ja teine Tartus. Ekspertide erinevad seisukohad oleksid võinud viia kahe eraldi eelnõu menetlemiseni. Lõpuks lepiti ikkagi eelnõuga, mille oli ette valmistanud Tallinna töögrupp.

Seaduse vastuvõtmisega kiirustamise tingisid mitmed asjaolud. Ettevalmistamisel oli IME kontseptsiooni seaduste pakett ja loogiline oleks olnud oodata ka nende seaduseelnõude valmimist. Lähenes aga 10. detsember 1989. a – see oli kohalike omavalitsuste valimise päev. Seega oli hädasti vaja halduskorralduse raamseadust, et ka kõiki järgnevaid seadusandlikke akte paremini menetleda. Arvestada tuli ka asjaoluga, et üleliiduliselt valmistati ette kohalike omavalitsuste seaduse eelnõu, mille vastuvõtmine oleks veel kord kinnistanud tsentraalse juhtimise printsiipi.

Oma tegevusega Eestis olime sattunud keskvõimu teravdatud tähelepanu alla, mida kinnitas ka NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi negatiivne suhtumine meie kohalike omavalitsuste aluste seaduse vastuvõtmisse. Siinkohal on oluline märkida, et olime endises NSV Liidus esimene vabariik, kus kehtestati uus õiguslik alus tulevase demokraatliku riigikorra loomiseks, ja seda just kohalikele omavalitsustele seadusandliku baasi loomise teel.

Kohaliku omavalitsuse sisuline taastamine toimus aastatel 1989–1993. Kõiki senised külanõukogusid, alevikke ja rajoonide koosseisus olnud linnu kohustati koostama oma sotsiaalmajandusliku arengu kavad ja põhimäärused. Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi juurde moodustati haldusreformi ekspertkomisjon. See vaatas läbi laekunud materjalid. Tulevased omavalitsuslikud üksused pidid oma valikuid põhjendama. Kuna haldusüksuste ümbernimetamine toimus suuresti IME kontseptsiooni raames, on huvitav meenutada, et suures omariikluse taastamise tuhinas põhjendasid kõik tulevased omavalitsusüksused oma iseseisva toimetuleku võimekust. Kui me täna olukorrale tagasi vaatame, siis paljude riiklike kohustuste ladumine omavalitsuste õlgadele ilma rahalise katteta on olukorda vägagi pingestanud. Küllap võib siit leida ka ääremaastumise põhjuseid.

Alates 1. jaanuarist 1990. a alustasime rajoonide ümbernimetamist maakondadeks ja vabariiklikud linnad alustasid tegevust kohaliku omavalitsuse üksustena. Tuleb rõhutada, et kõrvuti ülemnõukogu presiidiumiga tegeles haldusreformiga ka Vabariigi Valitsus. Oli moodustatud haldusreformi komitee, kuhu lisaks valitsuse esindajatele kuulusid ka omavalitsusliitude juhid ja erialateadlased ning spetsialistid. Me ei tohi unustada ka rahvusvahelist abi. Meid konsulteerisid Soome, Rootsi, Taani, Saksamaa ja paljude teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide spetsialistid.

Esimestena sai 1. oktoobril 1990. a omavalitsusliku staatuse Muhu vald, järgnes Kuressaare linn. Eelnevalt tuli taastada Kuressaare linna nimetus. Selle valiku tingis dokumentide menetlemine ülemnõukogu presiidiumis ja vastava seadluse vastuvõtmine. Aeg on näidanud, et tookordne valik osutus igati põhjendatuks. Praeguse Muhu vallavanema sõnul on elu vallas kulgenud pideva arengu suunas, kuigi elanike arvu esialgseks kriteeriumiks kinnitatud 5000 elaniku nõue on senini täitmata.

Muhu vald on suutnud oma püsielanikele kindlustada kõik esmavajalikud teenused. Selles loetelus nimetatakse kooli, eakate hooldekodu, lasteaeda, noortekeskust, perearstikeskust, apteeki, jne. Muhu põhikooli õpilaste arv on taas jõudnud 100-ni ja lasteaed avab täiendava 4. rühma. Võime öelda, et Muhu vald on heaks näiteks sellest, kuidas ka väikevallal õnnestub kindlustada oma jätkusuutlikku ja stabiilset arengut.

Kuressaare linnale esmajärjekorras omavalitsusliku staatuse andmine osutus samuti õigustatud valikuks. 1990. aastatel toimus tihe rebimine Otepää linnaga. Valik langes Kuressaarele. Ülemnõukogu presiidium andis oma otsusega 31. oktoobrist 1990. a Kuressaare linnale esimesena Eestis omavalitsusliku linna staatuse. 2016. aasta haldusreformiga liideti senised 12 omavalitsust üheks suureks Saaremaa vallaks. Territooriumilt tekkis Eestimaa suurim vald sünnipäevaga 21. oktoobril 2017. a. Koostatud on valla arengukava aastani 2030. Kuressaare linn kandideeris aastal 2014 Euroopa kultuuripealinna nimetusele.

Jõuame taas valla kui omavalitsusüksuse juurde. Olen sellel teemal ka varem sõna võtnud. Pean endiselt valda kohaliku elu arengumootoriks. On selge, et 2016. aasta haldusreformi rakendamine ei ole osutunud kergeks. Erinevused üksikute omavalitsusüksuste vahel on endiselt suured. 79-st omavalitsusüksusest peavad saama meie edasiliikumise mootorid. Ilma tulubaasita ei ole see võimalik. Riigi poolt delegeeritud ülesannete täitmiseks tuleb leida rahalised vahendid koos pikema vaatega tulevikku, et kindlustada meie riigi jätkusuutlik areng.

**Väljakutsed, mis ootavad meid ees**

Peatuksime nendel väljakutsetel märksõnade vormis. Kõigepealt on erakordselt tõsine väljakutse saavutada käesoleva sajandi keskpaigaks kliimaneutraalsus. Euroopa Liidu liikmena tuleb ka Eestil olla vääriline partner Euroopa rohelises kokkuleppes. Viimasest saab Euroopa Liidu jätkusuutliku arengu üks peamisi alustalasid. Nimetatud suurest eesmärgist lähtuvalt peame liikuma täieliku ringmajanduse poole. Meie senist majandusmudelit nimetatakse ka lineaarseks. Sisuliselt tähendab see seda, et me võtame oma käsutuses olevast toormest väärtuslikuma ja meile vajamineva osa ning ülejäänu saadame piltlikult öeldes prügimäele. Lineaarse majandusmudeli intensiivne rakendamine on kaasa toonud meie elukeskkonna olulise halvenemise. Selle alla kuulub ka kaasaaitamine globaalsele kliimasoojenemisele.

11. märtsil 2020. a võttis Euroopa Komisjon vastu uue ringmajanduse tegevuskava, nn Euroopa rohelise kokkuleppe. Ei ole kahtlust, et nimetatud kokkuleppe täitmisesse kaasatakse ka meie omavalitsused. Roheleppe ambitsioonikust kinnitab tõsiasi, et ringmajanduse senist kasutamist Euroopa Liidus hinnatakse 12%-le. Ringmajanduse mudeliga haakub otseselt meie energiamajandus. Sisuliselt eeldab kliimaneutraalsus fossiilsete kütuste kasutamisest loobumist. Mida tähendab see Eestile? Vastus on ainult üks: põlevkivienergeetika asendamist nn rohelise energiaga. Päikse- ja tuuleenergia kasutuselevõtt näitab Eestis hoogsat tõusutrendi. Viimaste andmete kohaselt on nimetatud energialiikide osa kogutarbimisest Eestis juba 31,9% (aastal 2019). Aga suund on kindel. Oleme võtnud endale kohustuse saavutada Eestis kliimaneutraalsus aastaks 2050.

Julgen siinkohal väljendada oma isiklikku seisukohta. Olen põhimõtteliselt vesiniku usku. Tegemist on tõeliselt keskkonnasõbraliku energialiigiga juhul, kui seda saadakse rohelise energia baasil. On rõõm tõdeda, et Eestis on vesinikustrateegia juba valmis Keila linnal. On andmeid, et meie Riigikantselei on hankimas vesinikustrateegia lähtealuseid kompetentsetelt firmadelt. Tänane globaalne vesinikutoodang on veel väga tagasihoidlik (aastal 2016 ligikaudu 50 miljonit tonni), kuid perspektiiv on vägagi optimistlik. See veendumus tugineb ka meie vabariigi teadlaste saavutustele, kes näiteks kütuseelementide tehnoloogiate väljatöötamisel sammuvad rahvusvaheliselt esireas. Euroopa Komisjoni arvamuse kohaselt võiksime juba lähema kümne aastaga jõuda rohelise vesiniku tootmisel uute rajajoonteni. Suuremateks veduriteks selles valdkonnas on Saksamaa ja Holland.

**Lõpetuseks**

Eesti on seni suutnud olla paljudes valdkondades eestvedajaks. Meie kohalike omavalitsuste energiline kaasalöömine ees seisvate väljakutsete lahendamises on erakordselt oluline selleks, et hoida meie riiki jätkusuutliku arengu teel.