EESTI

HALDUSREFORM 2017

ARTIKLIKOGUMIK

otsused | taustad | elluviimine

HALDUSREFORM 2017

Toimetaja: Sulev Valner
Keeletoimetus: Luisa Tõlkebüroo
Kujundus: Menu Meedia OÜ
Kaartide kujundus: Statistikaamet
Trükk: Print Best

Kogumiku väljaandmist on toetanud Rahandusministeerium ja
Riigikantselei Euroopa Liidu Sotsiaalfondi meetme
12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ vahenditest

Autoriõigused: autorid ja Rahandusministeerium

ISBN 978-9949-549-77-1

HALDUSREFORM 2017

ARTIKLIKOGUMIK
otsused | taustad | elluviimine

2018

Sisukord

Saateks 9
Sulev Valner

Haldusreformi otsuste sünd

Haldusreformi protsessi disain 23
Ave Viks

Peamised poliitilised hoiakud ja argumendid haldusreformi eel. Miks nüüd õnnestus? 49
Argo Ideon

Elanikkonna suhtumine haldusreformi aastatel 2013–2016 63
Hella Kaldaru

Haldusreformi alused ja õiguslikud valikud 69
Olivia Taluste

Mis ja miks võinuks olla teistmoodi 2017. aasta haldusreformi ettevalmistuses? 113
Sulev Mäeltsemees

Haldusreformi kesksete kriteeriumite valik: kuidas tuli 5000 ja 11 000 elaniku nõue 123
Veiko Sepp, Rivo Noorkõiv

Ühinemiste elluviimine

Ühinemisläbirääkimised volikogude algatusel 165
Mihkel Laan, Kersten Kattai, Rivo Noorkõiv, Georg Sootla

Valitsuse algatatud ühinemiste protsessi läbiviimine 243
Kaie Küngas

Taust ja varasemad reformikatsed

Haldusreformi taustategurid ja -trendid 269
Rivo Noorkõiv

Eesti kohaliku omavalitsuse kujunemine ja dilemmad Euroopa kogemuste perspektiivis 301
Georg Sootla

Eesti haldusterritoriaalse korralduse ümberkujundamise kavad 1989-2005 323
Madis Kaldmäe

Kuivõrd haldusreform arvestas asustuse pikaajalise ümberkujunemise ja kohtade globaalse konkurentsivõimega? 345
Garri Raagmaa

Haldusreformi läbiviimise erinevad küljed

2017. aasta reformi käigus sõlmitud ühinemislepingud 379
Mikk Lõhmus

Kaasamise viiskümmend üks varjundit 403
Sulev Valner

Kohanimede muutumine haldusreformi käigus 425
Peeter Päll

Külade üleandmine ühest omavalitsusüksusest teise 441
Rivo Noorkõiv, Mikk Lõhmus, Kersten Kattai

Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste kaitse haldusterritoriaalses reformis 469
Vallo Olle, Liina Lust-Vedder

Kui kohtuotsus ei meeldi, ei sobi mistahes selgitus 501
Priit Pikamäe

Haldusreformi valgus ja vari maakondlikul tasandil 509
Neeme Suur

Esmased kokkuvõtted reformi protsessist ja edasivaade

Eesti uus territoriaalne muster 535
Veiko Sepp

Eesti omavalitsussüsteemi ümberkorralduse vajadused välisvaates 555
Jüri Võigemast

Haldusreform riigireformi osana 573
Külli Taro

2017. aasta haldusreformi õppetunnid 593
Airi Mikli

Mis haldusreformis õnnestus, mis jäi tegemata? 613
Ministrid Arto Aas, Mihhail Korb, Jaak Aab

Haldusreformi olulisemate sündmuste kronoloogia 2015–2017 625
Eesti omavalitsused pärast haldusreformi 632
Autoritest 643
Nimeregister 649

Saateks

Nüüd on see lõpuks tehtud.

„Tegemata haldusreform jääb refrääniks Eesti riigi tegematajätmiste laulus," ütles president Toomas Hendrik Ilves, avades 2014. aasta kevadel Tallinnas järjekordseid Eesti valdade ja linnade päevi. See mõte on kordunud eri sõnastuses ka mitmel pool mujal, näiteks riigikontrolöride aastaaruannetes Riigikogule. Haldusreformi toimumata jäämisest (või lausa võimatusest) oli Eesti poliitikas aastate jooksul saanud sümbol.

Miks siis nüüd ikkagi õnnestus kauaoodatu lõpule viia? Milline see protsess täpsemalt oli ja kuhu jõudis?

Ühtainsat õiget vastust, miks seekord õnnestus, ilmselt ei olegi. Nagu mõnd pikka meresõitu või mäkkeronimist kavandades, pidid osalised suutma teha palju õigeid valikuid ja võimalikult vähe vigu; püüdma leida sõpru ja toetajaid ning mitte saada protsessi käigus juurde palju vastaseid; ootama sobivat ilma ehk praegusel juhul poliitiliste võimaluste akent, et see siis ära kasutada, mitte liialt tormates, aga mitte ka sobivat aega mööda lastes.

Ning kindlasti peab iga sellise asja õnnestumiseks olema natuke õnne. Mõtlen eelkõige seda, et viimasel ajal poliitikas väga populaarsed kategoorilised ei-kampaaniad keskendusid tol perioodil Eestis pigem teistele teemadele – näiteks võimalikele pagulastele või Rail Balticule – ning jäid haldusreformi osas kardetust tagasihoidlikumaks, ehkki parajat võitlust kuni Riigikohtuni välja jagus siingi.

Neid teemasid käsitlevad selles kogumikus kirjutama palutud pädevad autorid, kes olid haldusreformi protsessiga vähemal või rohkemal määral seotud või kes rääkisid kaasa oma laiemas või kitsamas valdkonnas, õigusküsimustest kuni reformi käigus muutunud kohanimedeni.

Et autorid on erinevad, on ka nende hinnangud reformile tervikuna või selle üksikutele tahkudele mõnevõrra erinevad, vahel ehk isegi vastandlikud. Kokkuvõttes peaks nende artiklite põhjal kujunema toimunust küllaltki mitmekülgne tervikpilt, milles sisalduvad nii tegijate vaade kui ka kõrvaltvaatajate seisukoht.

Kohati ongi soovid vastandlikud. Vaevalt saab ükski minister, ekspert või ametnik öelda, et kõik läks igas üksikasjas täpselt nii, nagu tema tahtis. Näiteks osa ekspertide ja poliitikute arvates oleks valitsus pidanud palju jõulisemalt ühendama kõik omavalitsused maakondlike toimeruumide põhjal vähemasti Saaremaa-suurusteks. Teiste arvates jälle poleks seda mitte mingil juhul tohtinud teha – niigi võtsid ju paljud väikesed vallad ühendamise vastu kohtutee jalge alla.

Kas nimede valikul oleks pidanud lähtuma vaid ühinejate endi soovist või ainult kohanimenõukogu ettepanekutest, milles eelistati ajaloolisi nimesid? Kas otsus lasta omavalitsustel kõigepealt ise ühinemispartnereid valida oli ainuõige samm või mõnel puhul saatuslik viga? Kas mõni küla oleks veel pidanud saama minna üle teise valda, isegi kui kohalik volikogu seda ei pooldanud? Kas linna nime lubamine ühinenud omavalitsustele, kus peale linna on nüüd ka põllud ja sood, oli mõistlik kompromiss või tarbetu järeleandmine?

Me ei tea ega saa ilmselt ka kunagi kindlalt teada, kas mingitel teistel alustel oleks haldusreformi tegemises samamoodi kokku lepitud

või oleksid läinud siis poliitilised ja muud vastuolud liiga suureks ja asi lõhki. Teame, et valitud tee viis tulemuseni – selle tulemuseni, et Eestis on nüüd ligi kolm korda vähem, aga selle võrra suuremaid ja tugevamaid omavalitsusi, mille elanike arvu mediaankeskmine (kus pooled on suuremad ja pooled väiksemad) kasvas neli korda, varasema umbes 1800 elaniku pealt enam kui 7700 inimeseni iga valla või linna kohta.

Kui seni oli suuremas osas Eesti omavalitsustes elanikke vähem kui kriteeriumiks seatud 5000, mida paljud eksperdid peavad vähimaks kriitiliseks elanike arvuks, et ülesannetega toime tulla, siis pärast reformi selliseid omavalitsusi üksikute eranditena jäi, aga kümme korda vähem.

Reformiprotsessi mõttes võib küllap lugeda positiivseks seda, et valdav osa ühinemisi (hõlmates kokku 160 omavalitsust 47 ühinemispiirkonnas) toimus volikogude endi algatatud voorus ehk nii, nagu kohapeal ise omavahel kokku lepiti. Valitsus neid otsuseid kinnitades peaaegu ei sekkunud, muutes vaid paaris kohas kohanimenõukogu ettepanekute põhjal nimevalikut.

Kardeti, et võib-olla vähendab haldusreform inimeste sidet uue ühinenud omavalitsusega ja kohaliku volikogu valimistest jäädakse kõrvale. Õnneks ei leidnud see mure 15. oktoobril 2017 toimunud kohalikel valimistel valdavalt kinnitust. Enamikus ühinenud omavalitsustes (51st 36 ehk 70%) oli valimistest osavõtt aktiivsem kui kõigi Eesti omavalitsuste keskmine, ainult 15 ühineja puhul oli see keskmisest pisut väiksem. Samuti osutus alusetuks kartus, et haldusreformi järel ei pääse kohalikud valimisliidud konkurentsis suurte üleriigiliste erakondadega ühinenud valdades enam löögile. Enamikus ühinenud omavalitsustes (51st 30) sai uues volikogus enim kohti just üks või teine valimisliit.

Valimiste kolmanda olulise positiivse järeldusena saab välja tuua selle, et kõigis ühinenud omavalitsustes peale ühe pääses volikogusse vähemalt kolm nimekirja, pooltes ühinenud omavalitsustes isegi viis või enam nimekirja. Seega tekkis uutes omavalitsustes kohe algusest peale päris tugev sisemine konkurents ja valikuvõimalus, mis oli ka üks haldusreformi eesmärke. Varem oli väikevaldades sageli probleemiks

tegusate inimeste vähesus, kes üldse tahaksid omavalitsuse juhtimises osaleda. Muidugi võib see konkurentsi juurde tuua ka vähem positiivses, võimuvõitluse tähenduses. Seegi käib kohaliku demokraatia juurde.

Reformi mõju lõplikult hinnata on praegu ilmselt veel vara. Selleks peab uute ühinenud omavalitsuste töös mööda minema teatud aeg, teiste riikide kogemusi arvestades vähemalt üks volikogude valimisperiood. See analüüs seisab veel ees.

Vähemalt ühes kohas neist 51st on haldusreformi tulemus juba saanud kogukonna väga suure tunnustuse – kauaoodatud ühise Setomaa valla loomise valitsuse algatusel kuulutas Setomaa Valdade Liit ametlikult mitte ainult 2017. aasta, vaid lausa sajandi teoks. Teine edulugu on Saaremaa omavalitsuste ühinemine terve saare peal üheks, mida paljud on üksmeelselt kiitnud. See loob kindlasti saarlastele nüüd hoopis uued võimalused, kui neid osatakse kasutada (põhjalikumalt saab Saaremaa ühinemise näitest lugeda vabatahtlikke ühinemisläbirääkimisi käsitlevas artiklis).

Kindlasti on hea, et Eesti ühiskond ei pea enam haldusreformi vajalikkusest pidevalt rääkima nagu viimased paarkümmend aastat – kes lootuse, kes hirmuga. Üks ühiskondliku päevakorra „lõputu" teema on vähemalt mõneks ajaks lahendatud.

Kahtlemata tuleb kunagi tulevikus veel kohaliku halduse ümberkorraldusi, nagu neid on olnud varemgi – meenutagem Eesti ajaloost kas või 1938. aasta vallareformi. Siiski võib oletada, et vähemalt ühe inimpõlve jaoks jääb praegu toimunud muudatus ja uus Eesti kaart edasise kohaliku elukorralduse aluseks. Ilma liigse tagasihoidlikkuseta: olime tõenäoliselt 2017. aastal tunnistajaks ja osaliseks ühes ajaloolises muutuses, mille täit ulatust ja tähendust ei oska praegu isegi veel hinnata.

Kogumiku koostamise lähtekohad

Selle kogumiku koostamisel oli eesmärk saada võimalikult mitmekülgne ülevaade Eesti lähiajaloo ühe olulisema ja keerukama valitsemisreformi kesksetest valikutest ja protsessist. See võiks olla alusraamistik edasistele haldusreformi tulemuste ja mõju analüüsidele, mida reformi

kokkuvõtteid tehes aastate pärast kindlasti koostatakse. Samuti võiks see olla õppematerjal tulevaste keerukate reformide kavandamisel ja elluviimisel, miks mitte ka huvilistele Eestist väljaspool.

Kogumiku koostamise juurde paluti paljusid haldusreformi elluviimisega kursis olevaid asjatundjaid. Artiklite temaatika ja autorid on selles mitteformaalses ringis läbi arutatud põhimõtetel valitud nii, et oleksid kaetud reformiprotsessi eri küljed.

- Sellest, kuidas ja milliste valikute tulemusena põhilised otsused sündisid ning kuidas need ellu viidi, kirjutavad eelkõige ise otseselt protsessi juures olnud inimesed.
- Seejärel avatakse Eesti omavalitsuste süsteemi senise kujunemise laiemat tausta ning räägitakse, milliseid olulisi ajalooliselt ja sotsiaal-majanduslikult kujunenud probleeme pidi reform omavalitsuste puhul lahendama. Siin on põhiautorid pikaaegse akadeemilise ja analüütilise taustaga.
- Millised olid reformi tegeliku elluviimise sammud nii üldvaates kui ka konkreetsetes piirkondades ja üksikute teemade kaupa (nt kohanimede muutumine, külade üleandmine kohalike omavalitsuste vahel, põhiseaduslike õiguste kaitse), kirjutavad asjatundjad, kes on iga vastava teemaga ise tegelenud.
- Lõpuks jõutakse protsessi käigus saadud esmaste positiivsete ja vähem positiivsete õppetundide kokkuvõtmise ning edasivaateni. Mis õnnestus, mis jäi veel pooleli või tegemata?

Ehkki kogumik sai kokkuvõttes päris mahukas, ei mahu siia kaugeltki kõik alateemad ja detailid, mida autorid oleksid ühe või teise teema all veel võinud käsitleda. Enamikul teemadel saaks ette võtta hoopis üksikasjalikuma analüüsi ja loodetavasti seda edaspidi tehaksegi. Arutusel oli ka, kui akadeemiline või siis kergemalt loetav peaks olema nende artiklite vorm. Kohe alguses lepiti kokku, et tegu ei ole teadusliku uurimistööga, mis nõuaks palju rohkem aega ja vahendeid, vaid eelkõige

hiljuti toimunud protsessi põhijoonte talletamisega analüütiliste artiklite vormis. Loodetavasti see saavutatud tasakaal eeldatava sihtrühma lugejatele põhiosas sobib.

Artiklites on vastastikuseid viiteid, kui näiteks ühes on mõni teema vaid ära nimetatud, aga teises põhjalikumalt lahti räägitud. Lühiülevaade käsitletavatest teemadest on järgmine.

Kuidas sündisid haldusreformi otsused?

Üks haldusreformi protsessis osalenud juhtivaid ametnikke Ave Viks avab oma artiklis peamisi valikukohti, mis olid otsustajate ees haldusreformi kontseptsiooni ja reformiseaduse tegemise ajal: miks jõuti just sellise ajakavani, kuidas ja millal tähtsad põhimõttelised otsused reformi aluste kohta sündisid jne. Ajakirjanik Argo Ideon käsitleb Eesti poliitiliste jõudude ja teiste avalikku arvamust oluliselt kujundanud inimeste või institutsioonide vaateid ning nende muutumist ajas haldusreformini viinud otsuste kujunemise perioodil.

Haldusreformi seaduse jt alusdokumentide üks koostaja õiguslikult poolelt Olivia Taluste annab oma artiklis ülevaate, milliseid olulisi valikuid tuli reformi alusdokumente koostades juristidel teha. Mis ja miks võinuks olla 2017. aasta haldusreformi ettevalmistuses teistmoodi, küsib ja vastab pikaaegne Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskonna dekaan ja professor Sulev Mäeltsemees. Haldusreformi kesksete kriteeriumide valiku protsessi avavad lähemalt Veiko Sepp ja Rivo Noorkõiv, kes olid ise eksperdikomisjoni liikmetena paljude arutelude juures.

Ühinemiste elluviimine

Kõigist kohalike volikogude algatusel toimunud ühinemisläbirääkimistest kirjutavad oma ühisartiklis üldisemalt ja mõne üldistamisväärtusega piirkonna juhtumianalüüsile tuginedes Mihkel Laan, Kersten Kattai, Rivo Noorkõiv ja Georg Sootla, kes olid reformi ajal paljudes piirkondades ühinemiskonsultandid ehk n-ö töötasid otse põllul. Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste korraldamist kirjeldab Rahandusministeeriumi

ametnik Kaie Küngas, kes osales valitsuse algatatud ühinemiste dokumentide ettevalmistamisel.

Taust ja varasemad reformikatsed?

Eesti kohaliku omavalitsuse kujunemisest ja dilemmadest Euroopa kogemuste perspektiivis teeb lühiülevaate Tallinna Ülikooli professor Georg Sootla. Eesti haldusterritoriaalse korralduse ümberkujundamise varasemaid algatusi aastaist 1989–2005 tuletab meelde pikaaegne Sise- ja Rahandusministeeriumi ametnik regionaalhalduse ja -arengu valdkonnas Madis Kaldmäe. Majandusgeograaf Rivo Noorkõiv räägib mõnest olulisest haldusreformi taustategurist ja -trendist sotsiaalmajanduslikus vaates. Kui palju arvestas haldusreform asustuse pikaajalise ümberkujunemise ja kohtade globaalse konkurentsivõimega, küsib oma artiklis Tartu Ülikooli teadur Garri Raagmaa.

Haldusreformi läbiviimise erinevad küljed

2017. aasta haldusreformi ühinejate vahel sõlmitud lepinguid analüüsib ühinemiskonsultant ja ka ise vallajuhina ühe ühinemise osaline olnud Mikk Lõhmus. Kaasamisest haldusreformi protsessis annab ülevaate Sulev Valner. Kohanimede muutumise aluseid ja reformi käigus järgitud põhimõtteid avab valitsusele sel teemal nõu andva kohanimenõukogu aseesimees Peeter Päll. Külade ja territooriumiosade üleandmisest ühelt omavalitsuselt teisele haldusreformi käigus teevad ülevaate Rivo Noorkõiv, Mikk Lõhmus ja Kersten Kattai. Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste kaitsest haldusreformi protsessis ja seejuures toimunud kohtuvaidlustest annavad ülevaate Õiguskantsleri Kantseleis töötavad Vallo Olle ja Liina Lust-Vedder. Riigikohtu otsuste tagamaid aitab mõista Riigikohtu esimehe Priit Pikamäe artikkel. Haldusreformi ja sellega samal ajal toimunud teiste muudatuste mõjust maakondlikul tasandil kirjutab muu hulgas pikaaegse Lääne maavanema kogemusega Neeme Suur.

Esmased kokkuvõtted ja edasivaade

Omavalitsuste uut territoriaalset mustrit ja sellega kaasnevaid keerdküsimusi analüüsib majandusgeograaf Veiko Sepp Tartu Ülikoolist. Eesti omavalitsussüsteemi ümberkorraldamise vajadusi eelkõige Euroopa välisvaate kaudu toob esile Jüri Võigemast, kes on olnud aastaid Eesti Linnade Liidu tegevjuht. Haldusreformi laiema riigireformi osana analüüsib Külli Taro. Mõned olulised 2017. aasta haldusreformi õppetunnid võtab kokku Airi Mikli, kes on viimastel aastatel osalenud enamiku omavalitsusi puudutavate Riigikontrolli auditite koostamisel. Anname ka selle valdkonnaga eri aegadel tegelenud ministritele võimaluse öelda, mis nende hinnangul reformis õnnestus ja mis jäi tegemata.

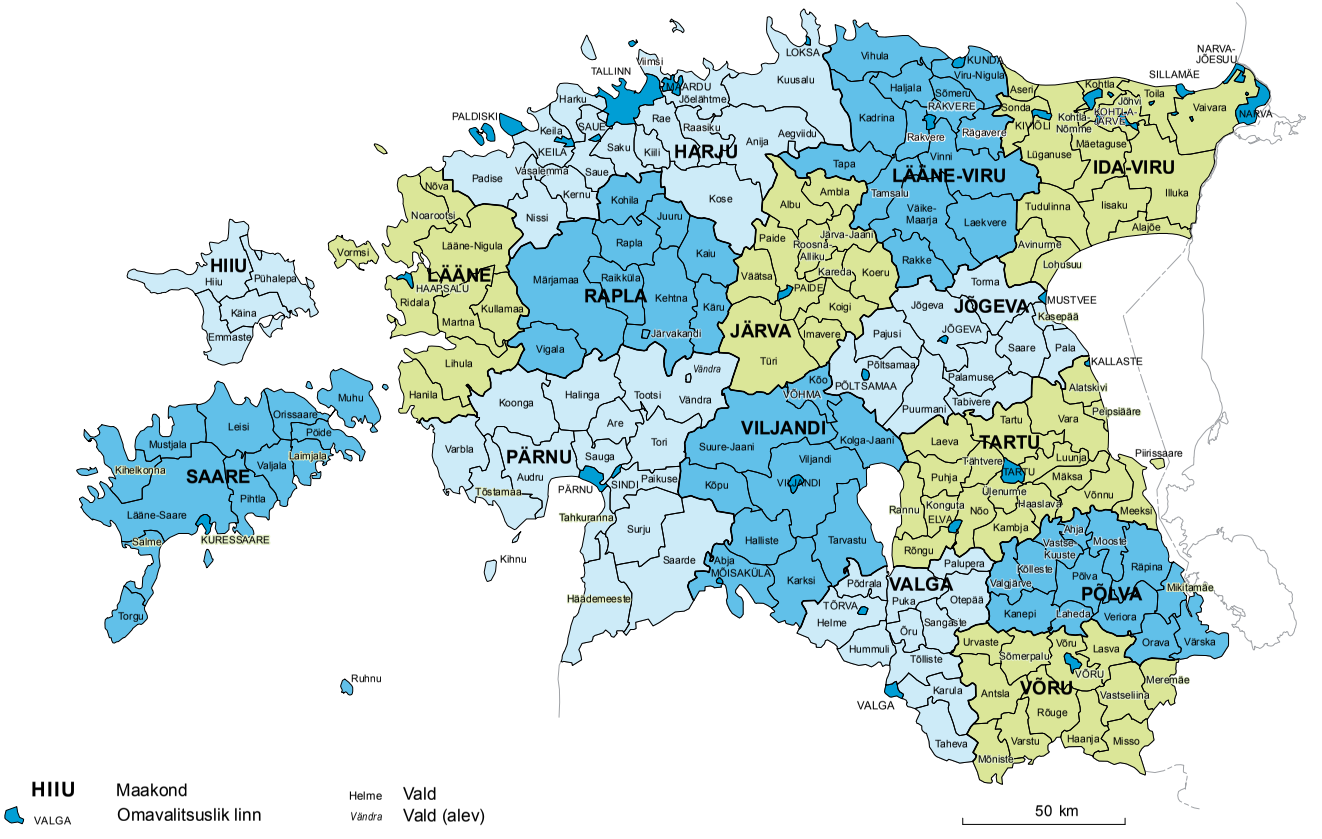
•

Koostaja tänab selle artiklikogumiku mõtte algatajat Rivo Noorkõivu, kõiki autoreid, kolleegiumisse kutsutuid ja teisi inimesi, kes tulid kogumiku koostamise mõttega kaasa ning toetasid seda, osalesid arutelus ja tegid teraseid tähelepanekuid, mis aitasid muuta edasiantavat selgemaks ja hoida ära arusaamatusi või vigu.

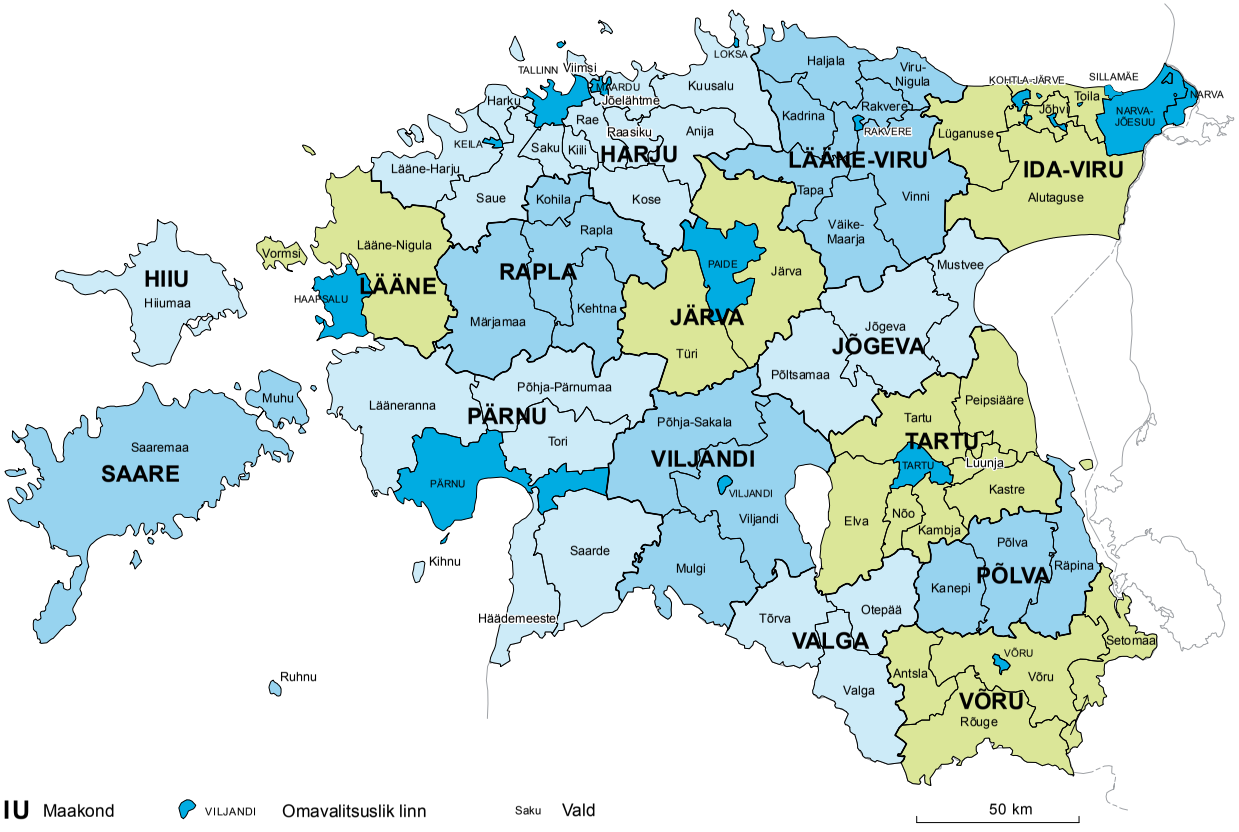
Loomulikult tuleb olla tänulik kõigile neile, kes vähemalt alates 1997. aastast – meenutades tolleaegsete ministrite Jaak Leimanni, Raivo Vare ja Mart Opmanni avalikku ettepanekut – on Eesti omavalitsussüsteemi põhjaliku ajakohastamise vajadusest rääkinud ning 2017. aasta haldusreformini viinud protsessis ühel või teisel viisil osalenud.

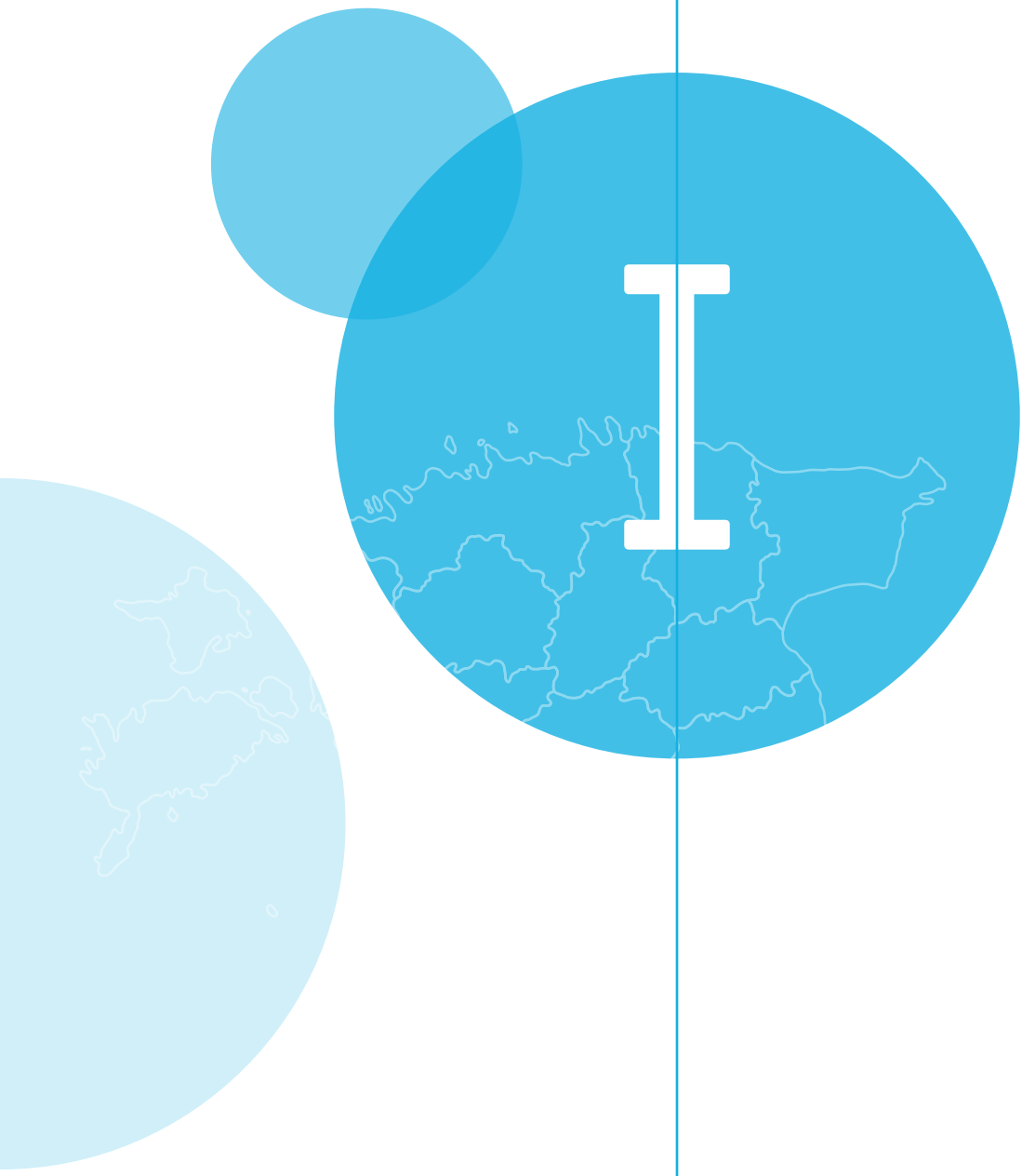
Sulev Valner

Eesti omavalitsused enne haldusreformi seisuga 01.01.2017



Eesti omavalitsused haldusreformi järel seisuga 01.01.2018




I

Haldusreformi otsuste sünd

Haldusreformi protsessi disain

AVE VIKS

Reformi mõjutanud varasemad kavad

Kuni 2017. aastal ellu viidud haldusreformini on ka enamik varasemaid Eesti regionaalministreid (või valdkonna eest vastutavad siseministrid) välja töötanud ja esitanud oma ettekujutuse haldusreformist (vt täpsemalt Madis Kaldmäe artiklist „Eesti haldusterritoriaalse korralduse ümberkujundamise kavad 1989–2005“):

- Peep Aru (1997–1999), „Avaliku halduse arendamise alused“ (1999);[1]
- Tarmo Loodus (1999–2002), „Strateegia: haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas“ (2001);[2]

[1] https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/1999_avaliku-halduse-arendamise-alused.pdf ja https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/1999_avaliku-halduse-arendamise-aluste-seletuskiri.pdf.

[2] https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2001_haldusreform-kov-valdkonnas-strateegia.pdf.

- Jaan Õunapuu (2003–2007), „Regionaalhalduse reformi projekt" (2003);[3]
- Vallo Reimaa (2007–2008), „Regionaalhalduse korrastamine" (2007);[4]
- Siim Valmar Kiisler (2008–2014), „Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu" (2009),[5] „Omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu" (2013);[6]
- Hanno Pevkur (siseminister) (2014–2015), „Omavalitsusreformi kontseptsioon ülesannete täitmise tasandi määratlemiseks".[7]

Varasemate väljatöötatud reformikavade viimase laine, s.o alates 2009. aastast koostatud kavade eestvedajaks oli pikka aega Isamaa ja Res Publica Liit ning Siim Valmar Kiisler[8] regionaalministrina. Enamik teisi erakondi jäi üldiselt haldusreformi ja konkreetsete reformikavade toetamisel ebamääraseks ning Reformierakond jäi kuni Andrus Ansipi erakonnajuhi kohalt lahkumiseni pigem selgelt reformi vastaseks[9].

---

[3] https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2003_c3b5unapuu_regionaalhalduse_reformi_projekt.pdf ja https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2003_c3b5unapuu_a_mudel_20070302040323.pdf.

[4] https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2007_reimaa_regionaalhalduse-korrastamine-seletuskiri-22-10-07.pdf.

[5] https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/haldusterritoriaalse_korralduse_reformi_seletuskiri.pdf.

[6] https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2013_kiisler_omavalitsuskorralduse-reformi-seadus_en.pdf ja https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2013_kiisler_omavalitsuskorralduse-reformi-seadus_sk.pdf.

[7] Pärast seda, kui valitsus 2014. aastal vahetus ja IRL koalitsioonist välja jäi, ei kuulunud regionaalministri portfell enam valitsusse, regionaalministri ülesandeid täitis siseminister Hanno Pevkur. Valitsuse tegevusprogrammis 2014–2015 (https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3290/4201/4007/VV_180k_lisa.pdf) oli riigireformi peatükis eraldi alapeatükk „Omavalitsusreform", mille kohaselt tuli 2015. aastaks töötada välja kava, mille eesmärk oli üheselt määratleda, millisel tasandil milliseid ülesandeid täidetakse ning kuidas kujuneb nende rahastamine (tegevus „Omavalitsusreformi kontseptsioon ülesannete täitmise tasandi määratlemiseks").

[8] Siim Valmar Kiisler kasutas oma ametiaja viimasel perioodil ja kasutab senini nime Siim Kiisler, seetõttu kasutatakse selles artiklis edaspidi nime Siim Kiisler.

[9] Andrus Ansipi värvikaim selleteemaline sõnavõtt oli järgmine: „Eestis on kohalike omavalitsuste kujunemine kestnud umbes 1500 aastat ja seda struktuuri lõhkudes käituksime nagu tüüpilised vallutajad." (Postimees, 24.11.2011.)

Seetõttu oli 2017. aastal rakendunud haldusreformi kava esitamisel nii avalikkuses kui ka poliitikute seas kahtlus, et uus Reformierakonna juhitav valitsus ja reformi vedav riigihalduse minister hakkavad jalgratast leiutama ning varasematel aastatel tehtud analüüsid ja siseministeeriumi töö jäävad piisava tähelepanuta.

Vaatamata esinenud hirmudele saab 2017. aasta haldusreformi ettevalmistamist pidada siiski evolutsiooniliseks protsessiks, mis sai konkreetse algtõuke juba 2009. aastal Siim Kiisleri esimese maakonnapõhise reformikava esitamisega.

See ei tähenda, et varasemate reformikavade, nt Tarmo Looduse reformi ettevalmistamise kogemusi oleks eiratud või ebaoluliseks peetud. Küll aga on alates Kiisleri eestvedamisel toimunud reformikavade koostamisest olnud poliitika kavandamises osalevate ametnike[10] ja ekspertide ring ning aluseks võetud väliskogemus[11] suuresti kattuv, mistõttu nende kavade sisu ja koostamisprotsessi saab pidada järkjärguliseks arenguks.

Regionaalminister Siim Kiisler esitas esimese reformikava seaduseelnõuna 2009. aasta märtsis. Selle kohaselt oleks reform ellu viidud 2009. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste käigus Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemistega, mille tulemusel oleks pidanud moodustuma vähemalt 25 000 elanikuga omavalitsusüksused. Seejuures oleks iseseisvate üksustena jätkanud viis suuremat linna (vähemalt 40 000 elanikuga linnad Tallinn, Tartu, Narva, Kohtla-Järve ja Pärnu).

---

[10] 2009.–2017. aastal tegelesid valdkonna arendamisega ametnikena kõige pikemat aega Siseministeeriumist regionaalvaldkonna asekantsler Kaia Sarnet, kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna juhataja Väino Tõemets, sama osakonna nõunik Ave Viks, regionaalarengu osakonna nõunik Olivia Taluste, alguses projektijuht, hiljem regionaalhalduse osakonna nõunik Sulev Valner, regionaalministri nõunikud Aivo Vaske ja Taavi Linnamäe ning Rahandusministeeriumist eelkõige kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise osakonna juhataja Sulev Liivik ja sama osakonna nõunik Andrus Jõgi.

[11] Peamine välisriikide kogemus, mida nende reformikavade kujundamisel eeskujuks võeti, oli 2007. aastal Taanis ellu viidud haldusreform ning Soomes 2009. aastaks jõustunud kohalike omavalitsuste vabatahtlikud ühinemised.

Regionaalminister Siim Kiisler esitlemas 2013. aasta augustis pressikonverentsil tõmbekeskustel põhinevat haldusreformi kava, mis valitsuses partnerite toetust ei leidnud, nagu mitmed varasemadki haldusreformi algatused.
Foto: Toomas Huik / Postimees.

25 000 elaniku nõude korral oleks enamik omavalitsusi moodustunud kõigi maakonna omavalitsuste baasil, mistõttu seda kava nimetati nii maakonnapõhiseks kui ka 15 + 5 reformikavaks.

Kui 2009. aasta seaduseelnõu oli esitatud ametnike lühiajalise kontsentreeritud pingutuse tulemusena ja kandis pigem eesmärki reformi vajadus või selle vajaduse puudumine poliitilisel tasandil arutelu alla tuua, siis sellele järgnenud 2013. aasta eelnõu ja seletuskirja taga oli pikaajalisem ja põhjalikum töö, sh regionaalministri poolt ellu

kutsutud kohalike omavalitsuste arengu mõttekoja töö ning töörühmade moodustamine reformi ettevalmistamiseks.[12]

2012. aasta lõpus esitas regionaalminister omavalitsustele ja neid esindavatele organisatsioonidele seisukoha saamiseks kuus mudelit omavalitsussüsteemi reformimiseks.[13] Saadud tagasiside põhjal jätkati tööd suurima poolehoiu leidnud nn tõmbekeskuste mudeliga, mille kohaselt pidi riik koostöös omavalitsustega nimetama tõmbekeskused, kellega tuleb ühineda 2017. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimistel.

2013. aasta sügisel esitati seaduseelnõu kooskõlastamiseks omavalitsusliitudele ja 2014. aasta alguses saadeti ametlikule kooskõlastusringile. Eelnõu menetlus lõppes paraku peagi valitsuse vahetuse tõttu 2014. aasta märtsis. Taavi Rõivase esimeses valitsuses vahetati IRL koalitsioonipartnerina SDE vastu ja valitsusest jäeti välja ka regionaalministri portfell, andes regionaalministri ülesanded siseminister Hanno Pevkurile.

Rõivase valitsuse moodustamine ei tähendanud siiski regionaalküsimuste ega kohaliku omavalitsuse reformi vajaduse tähelepanuta jätmist või mahavaikimist. Reformierakonna ja SDE moodustatud uue valitsuse

---

[12] Pärast seda, kui omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus oli kooskõlastamisele esitatud, otsustas regionaalministri juures tegutsev kohalike omavalitsuste arengu mõttekoda kokku kutsuda ministeeriumide ja omavalitsusliitude esindajatest ning valdkonna ekspertidest koosnevad töörühmad: demokraatia töörühma, kohaliku omavalitsuse ülesannete ja rahastamise töörühma ning kohaliku omavalitsuse ettevõtluse arendamise ja hõive töörühma.

[13] **Mudelid ja nende toetajate osakaal tagasiside põhjal olid järgmised: 1) minivaldade Eesti** (8%) – sisulisi muudatusi ei tehta ja senine omavalitsuskorraldus jätkub; 2) **omavalitsusliitude Eesti** (8%) – praegused omavalitsused delegeerivad osa ülesandeid omavalitsusliidule; 3) **kahetasandiline Eesti** (3%) – praegustele omavalitsustele lisandub maakonna piires teine valitav tasand; 4) **kihelkondade Eesti** (11%) – riik annab tähtaja, et tekiksid vähemalt 3000 elanikuga omavalitsused. Ühinemine vabatahtlik; kellel see ei õnnestu, selle liidab valitsus. Jääb 70–100 omavalitsust; 5) **tõmbekeskuste Eesti** (67%) – riik nimetab tõmbekeskused, nende hulgast tuleb valida, kellega ühineda. Kellel ei õnnestu partnerit leida, selle liidab valitsus. Omavalitsuses on üldjuhul vähemalt 10 000 elanikku, omavalitsusi on 30–50. Maavalitsustest saab järelevalveorgan ja tasakaalustatud arengu tagaja; 6) **maakondade Eesti** (3%) – määratud ajaks tuleb moodustada vähemalt 25 000 elanikuga omavalitsused, Hiiumaale võidakse teha erand. Kes partnerit ei leia, selle liidab valitsus. Omavalitsusi 20–25, nende piirid kattuvad enamasti seniste maakondadega.

tegevusprogrammis 2014–2015[14] oli riigireformi peatükis eraldi alapeatükk „Omavalitsusreform", mille kohaselt tuli 2015. aastaks töötada välja kava, mille eesmärk oli üheselt määratleda, millisel tasandil milliseid ülesandeid täidetakse ning kuidas kujuneb nende rahastamine[15].

Kuigi tol ajal puudus Reformierakonnal nii selge visioon kui ka rahva mandaat reformiotsuste tegemiseks, alustati Siseministeeriumis kontseptsiooni koostamist. Selleks sõlmiti koostööleping Eesti Koostöö Koguga (EKK), kelle ülesandeks jäi analüüsida olukorda ja esitada ettepanekud erinevateks lahendusstsenaariumideks.[16]

Ettepanekute põhjal valminud dokument valitsuskabineti aruteluni ei jõudnudki, sest toimusid Riigikogu valimised ja valitsus vahetus, kuid selle koostamisel oli reformi edasisele kulgemisele selge mõju – eelkõige seetõttu, et selle sammuga sai EKK üheks hääleks, kes aitas avalikkuses oma riigipidamise kava[17] tutvustamisega kuuldavale tuua möödapääsmatu reformivajaduse ka kohalikul tasandil.

Muu hulgas tänu sellele jõudis ühiskondlik arutelu riigireformi jt halduskorralduse vältimatute muutuste teemal uuele, sisuliselt küpsemale tasemele, olles ühtaegu ka sisendiks sellekohastele debattidele 2015. aasta Riigikogu valimiste kampaanias.[18] Selle tulemusel jõudis riigireform, sh omavalitsuste reform ka 2015. aasta aprillis moodustatud Rõivase teise valitsuse tegevusprogrammi. Nii sai EKK üheks partneriks,

---

[14] Vabariigi Valitsuse 24. aprilli 2014. a korralduse nr 180 lisa „Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2014–2015"; https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3290/4201/4007/VV_180k_lisa.pdf.

[15] 2014. aasta lõpuks pidid valmima dokumendid „Omavalitsusreformi kontseptsioon ülesannete täitmise tasandi määratlemiseks" ja „Omavalitsusreformi kontseptsioon ülesannete elluviimise rahastamiseks".

[16] Eesti Koostöö Kogu, Omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse trendid ja stsenaariumid. Ettepanekud haldusreformi kontseptsiooni sisustamiseks, 2014; https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/11/Omavalitsuskorraldus-ja-regionaalhalduse-analüüs_loplik_27.11.14.pdf.

[17] Eesti Koostöö Kogu riigipidamise kava; https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2015/12/Riigipidamise-kava-terviktekst_final_kokkuvõttega2016-1.pdf.

[18] SA Eesti Koostöö Kogu majandusaasta aruanne 2014, lk 6; https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2015/03/EKK_aruanne2014.pdf.

kelle eksperditeadmised ja konstruktiivne kriitika aitasid 2017. aasta haldusreformi ette valmistada.

EKK ei olnud ainuke, kes omavalitsuste reformi vajadust valimiste eel jõuliselt esile tõi. Sellele juhtisid Riigikogu valimiste kampaania ajal poliitikute ja avalikkuse tähelepanu näiteks vandeadvokaat Jüri Raidla[19], Praxis[20] ja Eesti Tööandjate Keskliit. Osaliselt kindlasti seetõttu hakkas mõjukas osa ettevõtjatest riigireformi ideed toetama ja kõigi suuremate erakondade valimisprogrammid sisaldasid ühel või teisel viisil riigireformi küsimusi.

Seega andis 2015. aasta valimiste eelne debatt erinevalt varasemast Riigikogu XIII koosseisule selge mandaadi riigireformi, sh omavalitsusreformi ettevalmistamiseks ja elluviimiseks ning sellekohased olulisemad ülesanded said kirja valitsuse tegevusprogrammi.

Reformi kujundamise dilemmad

Pärast 2015. aasta valimisi saavutati koalitsiooniläbirääkimiste käigus koalitsioonileppes[21] teatud poliitilised kokkulepped, mis said valitsuse tegevusprogrammis kinnitatuna reformi ettevalmistamisel orientiiriks. Paljud reformiga seonduvad valikud ei olnud aga varem poliitiliselt kokku lepitud ning need leidsid oma lahenduse alles ametnike töö ja poliitiliste läbirääkimiste käigus (riigihalduse ministril oma erakonna sees ja teiste Riigikogu fraktsioonide esindajatega). Näiteks kui mitmed eksperdid ja dokumendid tõstatasid riigireformiga seoses tähtsa sisulise küsimuse, kas tulevikus jätkatakse tugevalt tsentraliseeritud riigimudeliga, kus keskvalitsus võtab osa kohaliku tasandi avalikke teenuseid üle, või nähakse vastupidi ette kohaliku omavalitsuse tugevdamine riigi juhtimi-

---

[19] J. Raidla, Riigireformi kava ehk kümme käsku. – Maaleht, 21.01.2015; http://maaleht.delfi.ee/news/maaleht/uudised/juri-raidla-riigireformi-kava-ehk-kumme-kasku?id=70510571.

[20] Praxise teemapaber riigivalitsemise reformist. Valimised 2015; http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/02/riigivalitsemise-reformi-teemapaber.pdf.

[21] Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta, 08.04.2015; https://www.reform.ee/koalitsioonilepe-2015-2016-re-sde-irl.

ses, siis valitsuse tegevusprogrammist sellele küsimusele ühest vastust ei saanud. Kokku oli lepitud, et kohaliku omavalitsuse reform tuleb ning et vajalikud seadusemuudatused, sh reformi ajakava, tuleb seadusena vastu võtta hiljemalt 1. juuliks 2016.

Juba koalitsioonileppes oli paika pandud suunis, et reform toimub kahes etapis, st esmalt toimuvad vabatahtlikud ühinemised, mida toetatakse kahekordse ühinemistoetusega ja mis viiakse lõpule 2017. aasta kohalikeks valimisteks, ning seejärel viib ühendamise läbi Vabariigi Valitsus. Haldusreformi elluviimise aluseks pidid poliitilise kokkuleppe kohaselt saama sätestatavad „objektiivsed ja üheselt tõlgendatavad kriteeriumid", mille alusel ühinemise vajadust hinnata.

Valitsuse tegevusprogrammis kinnitatu oligi nii riigihalduse ministrile kui ka Rahandusministeeriumi poliitika kujundamises osalevatele ametnikele peamine teeviit reformi ettevalmistamisel ja läbiviimisel. Esimesed suuremad dilemmad, milles ei olnud varasemat konkreetset poliitilist kokkulepet, seisnesid reformi täpsemas ajakavas ja kriteeriumide olemuses.

Ajakavast rääkides kaaluti ühe võimalusena ka valitsuse algatatud ühinemisi erakorraliste valimiste käigus aasta pärast seda, kui korralistel valimistel oleks toimunud vabatahtlikud ühinemised, kuid selle lahenduse takistuseks olid nii valimisi reguleeriv õigus, mis volikogude mandaati pikendada ei võimaldanud[22], kui ka võimalik negatiivne mõju nende omavalitsuste juhtimisele ja töökorraldusele sel vaheperioodil.

Reformi ettevalmistamise algjärgus käisid põhjalikumad vaidlused aga valitsuse tegevusprogrammis kokku lepitud „objektiivsete ja üheselt tõlgendatavate kriteeriumide" üle. Otsuseid tehti sammhaaval ja esmalt saavutati eksperdikomisjoni ettepanekute põhjal valitsuses

---

[22] Eestis ei ole põhiseaduse järgi võimalik volikogu mandaati pikendada nagu näiteks Taanis, kus ühinemise ettevalmistamise ajal töötasid korraga kaht liiki volikogud: ühinevate valdade volikogud, kes toimetasid igapäevapoliitikaga, ning uue valla volikogu, kes tegeles uue valla arengusuundade ettevalmistamisega.

n-ö vahepealne poliitiline kokkulepe, et reformi aluseks võetakse elanike arvu kriteerium, mitte mingi muu, abstraktsem näitaja. See pandi valitsuse täiendatud tegevusprogrammi ka kirja. Selle otsuseni jõudmises oli märkimisväärne roll haldusreformi eksperdikomisjonil, kes töötas välja oma põhjendused ja ettepanekud elanikepõhise kriteeriumi rakendamiseks ning esitas ka hiljem ettepanekud konkreetsete kriteeriumide kohta.

Peale tegevusprogrammis sisalduvate suuniste sai poliitilisele reaalsusele toetudes arvestada veel teatud suunistega. Ühe sellisena võib esile tuua ühetasandilise omavalitsuse süsteemi säilitamise, sest reformi käigus ei olnud poliitilist valmidust taastada kahetasandilist omavalitsussüsteemi.

Samal ajal seisnes suurim ebaselgus maavalitsuste reorganiseerimises, mille suhtes polnud varasemaid poliitilisi kokkuleppeid ega selget ühisosa erakondade seisukohtades,[23–24] samuti puudus selgus konkreetsete üleantavate riiklike ülesannete sisus ja ulatuses, mille kohta valitsuse tegevusprogramm andis ebamääraseid suuniseid. Nendel teemadel tekkisidki lahendused protsessi käigus.

Kõige enam muutus protsessi jooksul ehk ettevõtluse arendamise ülesandega seonduv – see ülesanne oli kavas anda omavalitsustele ühiselt täitmiseks. Muutuse põhjuseks oli peaasjalikult see, et mingisugust poliitilist kokkulepet protsessi sisendi kohta ei olnud ning ametnikkonna väljatöötatud lahendus ei olnud lõpuks poliitiliselt vastuvõetav, mistõttu seda kohandati otsustajate ja eri huvirühmade ootustega.

---

[23] Maavalitsustega seonduvad reformi elemendid (maavalitsuste tehtava järelevalve ajakohastamine, maavalitsuste omavalitsuslike ülesannete üleandmine omavalitsustele, riikliku harukondliku ja regionaalse juhtimise ühtlustamine) küll sisaldusid juba koalitsioonileppes ja haldusreformi kontseptsioonis, kuid poliitilist kokkulepet ega valmidust maavalitsuste tegevuse lõpetamiseks tol hetkel ei olnud.

[24] Näiteks Sotsiaaldemokraatlikus Erakonnas oli liikmeid, kes pooldasid tugevalt maavalitsuste rolli suurendamist, Reformierakond protsessi alguses pigem toetas maavalitsuste arvu vähendamist ja tegevuse tsentraliseerimist, samuti erinesid seisukohad, kas maavalitsuste rolli peaks üle võtma ja seega tugevnema omavalitsused või maakondlikud omavalitsusliidud.

Reformi käigus jäi lahenduseta maakonna tasandi territoriaalse ja harukondliku juhtimise ning arengu kavandamise ja planeerimise ühtlustamine, sh maakonna tasandi arengu kavandamise parem sünkroonimine riigi strateegilise planeerimise protsessiga.

Töö käigus tekkinud lahendus oli ka näiteks lahkuvate vallavanemate lisahüvitis, mis oli Soome eeskujul sisse kirjutatud juba 2013. aastal Siseministeeriumis välja töötatud omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõusse.

2017. aasta haldusreformi kontseptsioon

Taavi Rõivase teise valitsuse[25] tegevusprogrammi kohaselt pidi haldusreformi valikute, sh ajakava esimene sõnastamine toimuma haldusreformi kontseptsioonis, mille väljatöötamise tähtaeg oli 2015. aasta oktoober, s.o pool aastat pärast uue valitsuse moodustamist.

Valitsuses heaks kiidetud kontseptsiooni põhjal pidi riigihalduse minister koostama seaduse viie kuu jooksul, 2016. aasta veebruariks. Kontseptsioon pidi kavakohaselt kirjeldama põhimõttelisi lahendusi ja valikuid, millest lähtuda edasiste õigusaktide koostamisel, mille menetlemine omakorda pidi algama pärast haldusreformi seaduse heakskiitmist valitsuses.

Kontseptsioonis oli kirjeldatud detailsemalt reformi eesmärki ja ajakava ning omavalitsuste ühinemise protsessi (kriteeriumid, nende rakendamise erandid, ühinemistoetuste suurendamine, valitsuse algatatud ühinemiste läbiviimine ja valimiste korraldamine), mõnevõrra vähem detailselt ja põhimõttelisemalt aga muudatusi omavalitsuste koostöös (omavalitsuste ühisasutuste regulatsioon ning strateegiline koostöö maakondlikul tasandil) ning võimalikke lisanduvaid ülesandeid (maavalitsustelt üle antavad arengu kavandamine ja ühistranspordi korraldamine ning uue ülesandena ettevõtluskeskkonna arendamine ja võimalikud üle antavad riiklikud ülesanded). Ülesannete üleandmise

[25] Taavi Rõivase teise valitsuse moodustasid Reformierakond, Sotsiaaldemokraatlik Erakond ning Isamaa ja Res Publica Liit ning see oli ametis 09.04.2015–23.11.2016.

2015. aasta sügisel toimus ka arvukalt haldusreformi arutelusid eri maakondades, kus püüti sõnastada ootuseid Eesti tuleviku omavalitsustele.
Kaks pilti arutelult Valgamaal.
Foto: Arvo Meeks / Valgamaalane.

osas oli kirjeldatud eesmärki ja üldist lähenemist üksikute näidetega, konkreetne ammendav loetelu puudus.

Kontseptsioon sisaldas ka omavalitsuste rahastamissüsteemi muudatuste variante. Need jagunesid maksukorralduslike muudatuste (üksikisiku tulumaksu sidumine töökohtadega, maamaksu autonoomia suurendamine, võimaliku uue turistimaksu kehtestamine) ning tasandusfondi ja toetusfondi põhimõtete muutmise ettepanekuteks (tasandusfondi jaotuspõhimõtete muutmine ja sidumine töökohtadega, toetusfondi toetuste jaotamine tulumaksu ja tasandusfondi kaudu, õpetajate palgavahendite toetus).

Lisaks käsitles kontseptsioon omavalitsuse sisemise piirkondliku ja kogukondliku juhtimise muudatuste osa (muudatused osavaldade ja linnaosade ning külavanemate regulatsioonis).

Viimane osa kontseptsioonist oli pühendatud võimalikele regionaalhalduse muudatustele – maavalitsuse omavalitsuslike ülesannete omavalitsustele üleandmisele, järelevalve ajakohastamisele (jaotamine ministeeriumide vahel või konsolideerimine regiooni tasandile) ning harukondliku ja territoriaalse juhtimise ühtlustamisele.

Pärast kontseptsiooni koostamist jätkus aga kahe kava – omavalitsuste reformi ehk haldusreformi ja maavalitsuste reorganiseerimise kava – koostamine eraldi, kuna nii poliitika kujundamises osalevad eksperdid kui ka partnerid olid erinevad. Maavalitsuste reorganiseerimist käsitati ühe osana suuremast riigireformi projektist, omavalitsuste reform oli eraldi teema eraldi meeskonnaga.

Sellest hoolimata kavandati neid paralleelselt ning suuremad regionaalhalduse muudatused arutati läbi ka kohaliku omavalitsuse reformi kavandamises osalevate ametnike ja ekspertidega, partnerite ja omavalitsustega.

Kavandatud protsess nägi ette, et pärast kontseptsiooni heakskiitmist menetletakse esmalt haldusreformi seadus, mis on n-ö raamseadus ja millest piisab reformi rakendamiseks, ning seejärel sisulised muudatused, milleks on vaja muuta mitut valdkonnaseadust.

Haldusreformi seadus ise pidi keskenduma protsessile ja võimalikult vähe reguleerima sisulisi valdkonnaküsimusi, nt ülesannete jaotust või rahastamist. Need muudatused tuli ette valmistada ja menetleda kontseptsioonis esitatud suundade ja põhimõtete kohaselt, ent vastav ministeerium ja valdkonna eksperdid pidid seda tegema eraldi, st mitte haldusreformi seaduse menetlemise ajal ega raames, vaid järgmise etapina.

Tegelikkuses see päris üheselt kavandatu järgi ei toiminud, suuresti seetõttu, et valitsusel puudus valmisolek teha sisulisi valikuid nii varajases staadiumis ja kiita reformi põhimõttelised suunad heaks kontseptsiooni raames juba protsessi alguses. Kõigepealt viibis veidi põhimõtteliste suundade arutelu ja kontseptsiooni kinnitamine. Lõpuks arutati haldusreformi kontseptsiooni[26] valitsuskabinetis 2015. aasta novembris ning kiideti põhimõtteliselt heaks ainult 5000 elaniku kriteerium ja selle erandid, kuid ülejäänud põhimõtteliste suundade üle poliitilist arutelu ei toimunud ja otsuseid ei tehtud ning kontseptsioon vormiliselt pigem võeti teadmiseks kui kinnitati.

Seega jäi kontseptsioon muus osas Rahandusministeeriumi „töödokumendiks", milles esitatud suundade või sisuliste lahenduste üle toona sisuline debatt erinevalt kavandatust ei alanud.

Suuresti ka selle tõttu realiseerus lõpuks kontseptsiooni üksikasjalikum osa, mis käsitles reformi eesmärki ja ajakava, kriteeriume ning omavalitsuste ühinemise protsessi. Lisaks jõudsid seadusemuudatusteni selles esitatud ettepanekud omavalitsuste ühisasutuste kohta ning omavalitsuse sisemise piirkondliku ja kogukondliku juhtimise muudatused (osavaldade ja linnaosade regulatsiooni uuendamine ning mõned täiendused külavanemate regulatsioonis).

Küll aga ei realiseerunud kahjuks strateegilise koostöö teemal pakutud lahendused, mis seondusid ka laiemate regionaalse tasandi

---

[26] Haldusreformi kontseptsiooni eelnõu (17.12.2015); https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf.

muudatustega arengu kavandamise ja planeerimise süsteemis. Riikliku strateegilise planeerimise süsteemi ja omavalitsuste juhitava regionaalse arengu suunamise protsesside omavaheline suurem sidumine oligi kontseptsiooni ainuke teema, mis täielikult ei realiseerunud. Ülejäänud kontseptsioonis kirjeldatud teemad (mis olid esitatud ka üldisemas võtmes ja ilma väga selgete lahendusteta) konkretiseerusid ning leidsid edasise töö ja poliitiliste läbirääkimiste käigus lõpliku lahenduse.

Niisiis lähtusid reformi ettevalmistajad muudatuste kavandamisel küll kontseptsioonis esitatud põhimõtetest ja valikutest, aga kuna neid polnud poliitiliselt heaks kiidetud[27] ja seetõttu polnud ka neist tulenevaid lahendusi pisiasjadeni sõnastatud, oli nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandi poliitikute ja ekspertide kriitika, et reformi sisu on ebaselge ja eesootavad sisulised muudatused pole teada, vähem või rohkem põhjendatud. See oli kindlasti üks takistus sisuliste dialoogide pidamisel reformi ettevalmistamise käigus.

Arvestades aga valitsuse ja vastutavate ministrite vahetust, võib tagantjärele pidada positiivseks, et kõiki sisulisi valikuid kohe alguses poliitiliselt kokku ei lepitud, kuna see võinuks tuua kaasa hilisema kokkulepete rikkumise, mis oleks võinud protsessile rohkem kahju teha kui etapiviisiline sisulistes valikutes kokkuleppimine, nagu see reformi käigus toimus.

Kuigi protsessi ülesehituse seisukohast oli otstarbekas menetleda esmalt protsessi reguleeriv seadus ning seejärel sisulisi lahendusi reguleerivad seadused, muutis see selgitustöö tegemise sihtrühma seas palju keerulisemaks ning see oli algusest peale üks rünnatavamaid kohti plaanis – nii omavalitsusjuhtide, teiste ministeeriumide kui ka Riigikogu liikmete poolt –, kuna haldusreformi seaduse menetlemist ei toetanud mitmed sihtrühmad suuresti seepärast, et see ei sisaldanud kõiki reformiga tehtavaid sisulisi muudatusi.

---

[27] Valitsus kiitis heaks vaid kontseptsioonis sisaldunud ajakava ja kriteeriumid.

Haldusreformi seadus

Haldusreformi seadus pidi looma raamid reformi elluviimiseks. Muide, ka seaduse nimetuse üle käisid tulised vaidlused nii Justiitsministeeriumiga kui ka hiljem Riigikogu põhiseaduskomisjonis.

Lõpuks siiski haldusreformi seaduseks nimetatud õigusaktis[28] sätestati haldusreformi eesmärk, kohaliku omavalitsuse üksuse miinimumsuuruse kriteerium (elanike arv vähemalt 5000) ja soovitusliku suuruse kriteerium (Vabariigi Valitsuse eesmärk on toetada suuremate, s.t vähemalt 11 000 elanikuga omavalitsuste või tervet maakonda hõlmavate omavalitsuste moodustumist) ning erandid (suure pindala ja kultuurilise eripära alusel ning saarvaldadele).

Samuti reguleeriti seadusega haldusreformi elluviimise etapid (volikogude algatatud ühinemiste etapp ja seejärel Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste etapp kriteeriume mittetäitvate omavalitsuste puhul) ning täpne ajakava.

Haldusreformi vabatahtliku etapi lõpptähtajaks määrati 01.01.2017. Selleks ajaks pidid omaalgatuslikult ühinemist soovivad omavalitsused esitama maavanemale ühinemistaotluse, Vabariigi Valitsusel tuli ühinemised kinnitada hiljemalt 01.02.2017. Valitsuse algatatud ühinemiste tähtaeg oli 15.07.2017, mil need pidid olema määrusega kinnitatud.

Et ühinema motiveerida, kehtestati kahekordne ühinemistoetuse määr[29] kriteeriumi täitvate omavalitsuste ühinemise jaoks ja sotsiaalsed garantiid ametist lahkuvatele omavalitsusjuhtidele[30].

---

[28] Justiitsministeerium tegi ettepaneku nimetada seadus haldusterritoriaalse reformi seaduseks.

[29] Ühinemistoetust saavad need omavalitsused, mis on 2016. aastal langetanud otsuse omaalgatuslikuks ühinemiseks. Ühinemistoetuse määr omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastava omavalitsuse kohta on 100 eurot ühinenud omavalitsuse elaniku kohta (muidu 50 eurot). Ühinemistoetuse minimaalne suurus on 300 000 eurot ja maksimaalne suurus 800 000 eurot ühe omavalitsuse kohta (muidu 150 000 ja 400 000). Ühekordse boonusena makstakse lisaks 500 000 eurot omavalitsusele, kus ühinemise tulemusena elab vähemalt 11 000 elanikku või ühinemine hõlmab tervet maakonda.

[30] Ühinemise tõttu ametist lahkuvate omavalitsusjuhtide sotsiaalseid garantiisid suurendati, tõstes lahkumishüvitise määra üle aasta ametis olnud omavalitsusjuhtide puhul seniselt 6 kuu töötasult 12 kuu töötasule, alla aasta ametis olnud omavalitsusjuhtide puhul aga 6 kuule.

Seaduses raamistatud reformiprotsessis ja kaheetapilisuses võeti eeskuju naaberriikide[31] hiljutistest kogemustest ning lähtuti reformimise üldloogikast, mille kohaselt ei saa reforme, mis on juba definitsiooni poolest kõikehõlmavad muudatused või uuendused, ellu viia ilma, et nähtaks ette nii piitsa kui ka prääniku. Vabatahtlikke ühinemisi on toimunud paljudes riikides, ent vabatahtlikult toimunud süsteemse reformi kohta ei olnud reformi kavandajatel ühestki riigist eeskuju võtta. Samal ajal võidakse hästi disainitud, sihtrühmadele selgitatud ja vastuvõetavate reeglite alusel toimuvaid reformiprotsesse tajuda vabatahtlikuna ka selgetest seadusandlikest sanktsioonidest hoolimata. Niimoodi näiteks tajusid 2007. aastal Taanis ellu viidud kohaliku omavalitsuse reformi toonased omavalitsusjuhid.

Seetõttu nähti seaduses esmalt omavalitsustele ette võimalus valmistada ühinemine ette selgesti seatud reeglite ja ajakava kohaselt ning selle tegemata jätmise korral anti valitsusele selge volitus otsustada ühendamised omal algatusel. Selleks oli teoreetiline ja ka juriidiline võimalus olemas juba 1995. aastal vastu võetud Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse kohaselt, kuid seni oli puudunud poliitiline valmisolek sätet rakendada. Õiguskantsleri hinnangul oli säte kujundatud nii üldiselt ja poolikult, et ilma täiendava juriidilise regulatsioonita polekski seda tegelikkuses saanud rakendada.[32]

Haldusreformi kontseptsioon pidi kirjeldama põhimõttelisi lahendusi ja valikuid, mille põhjal pidi pärast haldusreformi seaduse heakskiitmist valitsuses algama konkreetsete valdkonnaseaduste muudatuste

---

[31] Peamine välisriikide kogemus, mida nende reformikavade kujundamisel eeskujuks võeti, oli 2007. aastal Taanis ellu viidud haldusreform ning Soomes 2009. aastaks jõustunud kohalike omavalitsuste vabatahtlikud ühinemised, vähesel määral ka Lätis 2009. aastal toimunud omavalitsuste reform.

[32] „ETHS ei võimalda /.../ HRS-ist eraldiseisvalt sundühendamist, sest ETHS-is puuduvad selleks vajalikud sundühendamisega mittenõustuva volikogu toimingute ja tahteavalduste asendamist võimaldavad normid, mis HRS-is sisalduvad." – Õiguskantsleri 22.09.2016. a kiri nr 9-2/161053/1603836 „Täiendav arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas nr 3-4-1-3-16".

menetlemine. See oleks võimaldanud haldusreformi seadusel keskenduda põhimõtetele ja protsessile.

Tegelikkuses said seadusesse siiski ka mõned detailsemad muudatused, sh linnaosade ja osavaldade loomise regulatsiooni muudatused, valimisringkondade moodustamist puudutavad muudatused ning osa kohaliku omavalitsuse juhtimise korralduslikke küsimusi, mis olid seni vabatahtlike ühinemiste korral lahendatud ühinemislepingus. Põhjuseks olid nii praktiline vajadus (sh vastuolude kõrvaldamine haldusreformi seadusega sätestatavas osas) kui ka poliitilised kokkulepped (nt et osavaldade regulatsiooni muudatus lisatakse juba haldusreformi seadusesse, mitte ei oodata valdkonnaseaduste muudatuste menetlemist).

Haldusreformi eesmärgi täitmist toetavad valdkonnaseaduste muudatused

Kuivõrd protsess oli kavandatud nii ajapuudusest kui ka poliitilisest ja halduslikust pragmaatilisusest tingituna selliselt, et kõigepealt võetakse vastu haldusreformi seadus, mis reguleerib üldist protsessi, ning seejärel valmistatakse ette konkreetsed kohalike omavalitsuste ülesannete täitmise ja rahastamiskorralduse muudatused, siis ootasid valdkonnaseadusi[33] pingsalt nii muudatuste sihtrühmad, otsustajad kui ka partnerid, eksperdid ja poliitikavaatlejad.

Et omavalitsuste ülesandeid, rahastamist ja koostöövõimalusi oli analüüsitud mitme viimase reformikava koostamise käigus, esitas Rahandusministeerium oma ettepanekud haldusreformi kontseptsiooni

[33] „Valdkonnaseadused" on termin, mida kasutati haldusreformi seaduse järel menetletud seadusemuudatuste kogumi kohta, mis tulenes haldusreformi kontseptsioonist ning oli vajalik selleks, et toetada haldusreformi eesmärgi täitmist. Kuna rahastamiskorra muudatused on seotud eelkõige riigieelarve ja selle strateegiaga ning on pikemaajalised, sisaldas sellekohane seadus omavalitsuste koostöö (ühisasutuse) reguleerimist, maakonna arengu kavandamise ülesande täitmise korraldust, maakondliku ühistranspordi korraldamise muudatusi, maakondlike omavalitsusliitude korralduse muudatusi. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muutmise seadus on kättesaadav aadressil https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017002.

võimalike muudatuste kohta ega kavandanud lisaanalüüse. Pigem jäädi ootama teiste ministeeriumide seisukohti esitatud ettepanekute kohta. Kolm peamist valdkonda, milles muudatusi kavandati, olid omavalitsuste koostöö, omavalitsuste täidetavad ülesanded ja omavalitsuste rahastamise korraldus.

Koostöö tõhustamiseks oli reformi käigus kavas seadusesse lisada ühisasutuse regulatsioon, mille kujundamist alustas toonane Siseministeerium juba 2013. aastal.

Kolm suuremat muudatust, mis kogu protsessi jooksul töös olid ja realiseerusid, olid seotud maavalitsuste seniste ülesannetega – maakonna arengu kavandamise, ettevõtluskeskkonna arendamise ja piirkondliku ühistranspordi korraldamisega.

Maakonna arengu kavandamine jõudis seaduseelnõusse suhteliselt samas ulatuses, nagu kontseptsioonis kirjeldatud, kuid sellega ei kaasnenud nii suuri muudatusi üldises riigi strateegilise planeerimise protsessis (mis oleks maakonna arengu kavandamise otseselt sidunud riigi strateegilise planeerimise protsessiga), nagu kontseptsioonis kavandatud oli.

Ettevõtluskeskkonna arendamine seevastu oli kontseptsioonis kavandatud eraldi ülesandena ja sellisena seda ka suurema osa planeerimisprotsessi jooksul käsitleti, kuid kuna seda ülesannet keskvalitsus sellisel kujul seni ei täitnud, ei olnud see selgelt reguleeritud ega ka rahastatud. Seetõttu kokkulepet selle ülesande määratluses ja rahastamises ei saavutatudki ning ettevõtlusega tegelemist omavalitsustele ühiseks ülesandeks kavandatud kujul reformi käigus ei antud.

Piirkondliku ühistranspordi korraldamise üleandmise kohta oli juba kontseptsioonis esitatud põhimõtteline lahendus (ülesande andmine piirkondlikele ühistranspordikeskustele), mille suunas liiguti, ning vaidlused ja kokkulepped hõlmasid juba detailsemaid korralduslikke küsimusi ühistranspordikeskuste moodustamise, sh nende arvu, juhtimise ning ülesande üleandmise teemal. Keerukamaks muutis arutelu ka asjaolu, et koalitsioonilubaduste tõttu tuli muudatusi kavandada paralleelselt nn tasuta ühistranspordi korraldamise skeemi väljatöötamisega.

Ebaselgem oli kogu protsessi jooksul muude riigi täidetavate, ent olemuslikult omavalitsuslike ülesannete üleandmine, milles oli koalitsioonilepingus ja valitsuse tegevusplaanis kokku lepitud. Rahandusministeerium püüdis pakkuda teistele ministeeriumidele mitmesuguseid võimalusi, millest valdav osa siiski valdkonnapoliitika täideviimise tulemuslikkust arvestades toetust ei leidnud.[34]

Protsessi vältel käsitleti väiksema või suurema tõsidusega ja detailsusega mitmesuguste riigi ülesannete üleandmist,[35] kuid olulise mõjuga suuri muudatusi omavalitsuse ülesannetes reformi käigus ei toimunud.

Ühest küljest oli probleemiks asjaolu, et abstraktne „riiklike ülesannete üleandmine" ei olnud suunatud konkreetse ja arusaadava probleemi lahendamisele, mistõttu selle eesmärgi täitmise vajadust ei tajunud paljud ametnikud ega ka poliitikud ise.

Teisest küljest lisandus asjaolu, et probleeme on enam nende ülesannete täitmisega, millel puudub piisav rahastus (või üldse riigi rahastus). Seega ei olnud ministeeriumidel erilist huvi anda üle seni riigi rahastatud toimivaid teenuseid, vaid pigem ülesandeid, mis olid kas puuduva regulatsiooni (täitmiskohustuse) või rahastuse tõttu ebarahuldavalt täidetud.

Et valdkonnaministrite ja ministeeriumide ametnikkonna leige huvi tõttu soikunud riiklike ülesannete üleandmise protsessi kiirendada, haaras peaminister 2016. aasta alguses initsiatiivi ning kavandas valitsuse eraldi istungi ülesannete üleandmise aruteluks. Pärast seda hoogustusid läbirääkimised ministeeriumidega, tõsised arutelud käisid haridusministriga õpetajate palgavahendite ning osa kutsekoolide ja

---

[34] Näiteks pakuti, et sotsiaalvaldkonnas antakse riigilt omavalitsustele üle teatud teenuste ja toetuste korraldamine ning rahastamine (riiklik lapsehoiuteenus, puudega inimeste perioodilised toetused, riiklik sünnitoetus) või transpordi valdkonnas antakse üle osa avalikult kasutatavaid teid, st osa riigiteid koos vahenditega.

[35] Näiteks esmatasandi tervishoiuasutuste ülalpidamise, erihoolekandeteenuste korraldamise, riigimetsa majandamise, riigigümnaasiumide ja kutsekoolide ülalpidamise või maakondlike muuseumide ja teatrite haldamise üleandmine.

riigigümnaasiumide üleandmiseks omavalitsustele. Konkreetseid kokkuleppeid märkimisväärsete ülesannete üleandmiseks siiski ei saavutatud, sotsiaalvaldkonnas lepiti kokku puuetega inimeste perioodiliste toetuste maksmise ja asendushoolduse rahastamise üleandmine omavalitsustele. Haridusvaldkonna muudatuste teemal pidid põhjalikumad analüüsid jätkuma veel pärast haldusreformi rakendumist.

Rahastamise muudatuste otsustamine ja elluviimine on olnud järkjärguline ja kestab siiamaani.

Haldusreformi eksperdikomisjon ja selle roll reformiprotsessis

Nagu mainitud, oli üks reformi ettevalmistamisse panustanud jõude haldusreformi eksperdikomisjon. Eksperdikomisjoni, kelle ülesanne oli haldusreformi elluviimisel nõu anda, moodustas riigihalduse minister Arto Aas juba umbes kuu pärast uue valitsuse ametisseasumist 2015. aasta aprillis. Reformi ettevalmistamise evolutsioonilisust kinnitab ka asjaolu, et ekspertidest komisjoniliikmed olid suuresti samad, kes kuulusid 2012/2013. aastal regionaalminister Siim Kiisleri moodustatud kohaliku omavalitsuse mõttekotta ja selle töörühmadesse.

Komisjoni nõupidamised toimusid 2015. aasta maist – peagi pärast uue valitsuse moodustamist – 2017. aastani, kokku oli neid üle kümne. Eriti oluline roll oli komisjonil just reformi algusjärgus reformi eesmärkide sõnastamisel ja kriteeriumivaliku ettepanekute esitamisel. Sel ajal tuli komisjon kokku iga kuu.

Just komisjoni kuuluvate ekspertide koostatud põhjendused ja ettepanekud olid aluseks valitsuse otsusele rakendada reformi alusena (ainult) elanike arvule tuginevat kriteeriumi ning valida konkreetseks kriteeriumiks 5000 ja soovituslikuks 11 000 elaniku piir.[36]

---

[36] Ka eksperdid ei toetanud konkreetseid arvulisi kriteeriume ühehäälselt, kuid komisjoni arutelude jooksul lähenesid seisukohad piisavalt, nii et komisjon otsustas esitada valitsusele ettepaneku kolme eri arvu kohta – 3500, 5000 ja 11 000 –, millest kõik leidsid ka rakendust.

Haldusreformi eksperdikomisjoni esimene koosolek 29.05.2015
Foto: Siseministeerium

Valitsuse roll disainiprotsessis

Valitsuse rolli reformi ettevalmistamisel võib hinnata mitmeti. Asjaolu, et peaministri juhtimisel haldusreformi ette valmistanud valitsuskomisjon, mis moodustati protsessi alguses, kohtus vaid kaks korda ega kujunenud reformi ettevalmistamisel oluliseks areeniks, ei tähenda, nagu olnuks valitsuse roll nõrk või olematu. Kuigi osa kriitikuid on nii väitnud, ei saa artikli autori hinnangul sellega nõustuda, kuna peaministri(te) suurem roll reformi eestvedamisel oleks eeldanud, et Riigikantseleis olnuks selleks eraldi ametnik või üksus, kes oleks sisuliselt hakanud dubleerima riigihalduse ministri meeskonna tööd ja võinud mingites etappides hoopis vastutust hägustada.

Tagantjärele hinnates saab mõlema peaministri (esialgu Taavi Rõivase ja reformi lõpuleviimise ajal Jüri Ratase) rolli, kursisolekut ning võimekust juhtida sisuliste kokkulepeteni jõudmist pidada väga heaks. Protsessi alguses läks aega, et teemadega valitsuse päevakorda jõuda (ja seda juhtus ka edaspidise protsessi vältel), aga arvestada tuleb samal ajal toimunud riigireformi ning Eesti ELi eesistumise ettevalmistamist, mis valitsuse töökoormust igapäevatöö kõrval suurendasid.

Haldusreformi arutati valitsuses etapikaupa korduvalt, enamasti valitsuskabineti nõupidamistel, kuid ka mitmel valitsuse istungil. Esimene arutelu reformi eesmärkide, ajakava ja põhimõtete üle toimus valitsuskabinetis 2015. aasta juulis, kui kinnitati reformi ajakava ja kriteeriumipõhisus ning kiideti heaks ühinemistoetuste kahekordistamine. Muud reformi põhimõttelised suunad võeti toona teadmiseks.

Kontseptsiooni arutelu valitsuskabinetis jätkus 2015. aasta novembris, mil kiideti põhimõtteliselt heaks 5000 elaniku kriteerium ja selle erandid. Teiste kontseptsioonis esitatud põhimõtteliste suundade kohta toona ikka veel otsuseid ei tehtud ja kontseptsioon formaalselt pigem võeti teadmiseks kui kinnitati. Siiski said valitsuse heakskiidu need aspektid, mis olid vajalikud haldusreformi seaduse ettevalmistamiseks, ning eelnõu valmis kuu aja pärast, 2015. aasta detsembris.

2016. aasta jooksul arutati haldusreformiga kavandatavaid muudatusi valitsuses korduvalt. Veebruaris arutati kohaliku omavalitsuse üksuste rahastamist, märtsis kiideti heaks haldusreformi seaduse eelnõu. Juulis toimus haldusreformi eesmärgi täitmist toetavate valdkonnaseaduste muutmise memorandumi arutelu valitsuskabinetis. Küsimuse arutelu lükkus suve jooksul korduvalt edasi ning alles augusti lõpus kiitis valitsus valdkonnaseaduste muutmise põhimõtted heaks ja andis Rahandusministeeriumile ülesandeks esitada 2016. aasta detsembriks eelnõud.

2016. aasta oktoobri lõpuks oli eelnõu valmis ja esitati kooskõlastamisele, ent kuna novembris astus ametisse uus, Jüri Ratase valitsus, seiskus menetlus mõneks ajaks ning jätkus uue riigihalduse ministri juhtimise all, saades ka mõningaid sisulisi täiendusi (eelkõige ühistranspordi

korralduse muudatused[37] ja ettevõtluskeskkonna arendamise väljajätmine[38]). Valitsus kinnitas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu ning esitas selle Riigikogule veidi vähem kui viis kuud pärast ametisse astumist 2017. aasta aprillis. Riigikogu menetles seadust vähem kui kaks kuud, seadus võeti vastu 14.06.2017 ja see jõustus 01.01.2018[39].

Kokkuvõte

Haldusreformi ettevalmistamine algas 2015. aasta aprillis, kui ametisse astus Reformierakonna juhitav valitsus ja samasse erakonda kuuluv riigihalduse minister, ning kuni ettevalmistusprotsessi lõpuni 2017. aasta juulis, mil Vabariigi Valitsus kinnitas viimased enda algatatud ühinemised, juhtis protsessi kolm ministrit. Reformierakondlasest Arto Aasale järgnes valitsuse vahetudes 2016. aasta novembris Mihhail Korb (Keskerakond) ja kui tema tagasi astus, juhtis reformi ettevalmistust selle lõpusirgel alates 2017. aasta juunist riigihalduse minister Jaak Aab (Keskerakond).

Veidi üle kahe aasta pikkust ettevalmistusperioodi saab tagasi vaadates pidada optimaalseks. Alati võib leida põhjust kritiseerida, et ettevalmistuseks ei võetud piisavalt aega, ei kaasatud piisavalt huvirühmi ega tehtud küllaldaselt analüüse. Ent mida pikemaks venib ettevalmistusperiood, seda tõenäolisem on risk, et poliitiliste olude muutudes ja koalitsioonide vahetudes protsessid seiskuvad. Seda on minevikus korduvalt juhtunud.

Ka selle reformi ettevalmistuses oli valitsuse vahetudes kohalike omavalitsuste seas ootus, et Keskerakonna juhitav valitsus reformiga ei jätka või kui jätkab, siis ainult selle vabatahtliku osaga. Seda enam, et möödunud presidendivalimiste kampaania käigus väljendas

---

[37] Kohalikele omavalitsustele muudeti kohustuslikuks piirkondlike ühistranspordikeskuste asutamine või olemasolevaga liitumine, välja arvatud Saare- ja Hiiumaal.

[38] Eelnõust jäeti välja kohalike omavalitsuste kohustus arendada ühiselt ettevõtluskeskkonda.

[39] https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017002.

Keskerakonna kandidaat üsna avalikult ja otsesõnu omavalitsusjuhtidele vastuseisu haldusreformile sellisel kujul. Lisaks aitas uute keskerakondlastest ministrite väljaöeldu kahetimõistetavus osas omavalitsusjuhtides kujuneda usul, et nende omavalitsusi siiski ei ühendata.

Peamised reformiprotsessi sujumise takistused olid valitsuse vahetus ning asjaolu, et Riigikohus jõudis 2016. aasta suvel ja sügise hakul 26 omavalitsuse vaidlustatud haldusreformi seaduse asjus otsusele alles vahetult enne 2016. aasta jõule, napilt enne reformi vabatahtliku etapi lõppu. Mitme eksperdi hinnangul oleks ilma nende asjaoludeta olnud omaalgatuslike ühinemiste osakaal selgelt suurem, sest paraku oli omavalitsusi, kus ettevalmistused jäeti pooleli usus, et Riigikohus tunnistab haldusreformi seaduse põhiseadusevastaseks, ning vastupidise otsuse teatavakssaamisel ei jõutud enam protsessiga jätkata.

Mida oleks saanud teisiti või paremini teha, kui keskenduda nendele reformiprotsessi osistele, mis erinevalt valitsuse vahetusest ning Riigikohtu menetlusest olid ametnike ja poliitikute kontrolli all?

Kindlasti ei mõjutanud reformiprotsessi ja tulemust asjaolu, nagu oleks senise olukorra analüüse tehtud liiga vähe, mis on üks levinumatest kriitikute argumentidest. Samuti on igasuguse poliitika kujundamisel tüüpiline kritiseerida vähest kaasatust. 2017. aasta reformi ettevalmistamisel oli kaasamisel suur rõhk, ent sageli ilmnes, et teave, mida on levitatud nii kohtumistel omavalitsusjuhtidega, infokirjades kui ka -lehtedes, ei ole siiski kõigi omavalitsusjuhtideni päris hästi jõudnud, rääkimata teistest ametnikest. Siin võib olla põhjuseks tüüpiline kaasamise dilemma – kui kaasata liiga vara, on kaasatavad rahulolematud, sest jutt on ebamäärane, kindlate otsuste ja lubadusteta; kui kaasata aga liiga hilja ja otsused on tehtud, saavad kaasatavad need ainult teadmiseks võtta, kuid nende tagasisidet ei saa otsuste kujundamisel kasutada.

Kuigi haldusreformi kontseptsioon oli valmis ja seda oli valitsusele tutvustatud juba 2015. aasta lõpus, ei olnud sellel siiski piisavat kaalu, kuna valitsus ei olnud dokumenti kinnitanud, samuti ei olnud selles kõigi reformi osiste kohta valmis lahendusi. Kohtumistel võidi takerduda

teadmatusse ja kriitikasse üleantavate ülesannete ning rahastamiskorralduse muudatuste teemal, mida ei olnud veel poliitiliselt otsustatud, ning nende puhul jäi väheks pelgalt põhimõtete ja kavade tutvustamisest. Suuresti oli põhjuseks ka see, et keskvalitsuse ja omavalitsuste suhetes valitseb keskmisest suurem usaldamatus, mistõttu väljatöötatud plaanidesse, mida valitsus pole veel kinnitanud, suhtutakse erilise umbusuga ning neid ei võeta omaks.

Niisiis ei saa tagantjärele hinnates öelda, et oleks pidanud rohkem kaasama, küll aga oleks kaasamisprotsess saanud olla tulemuslikum, kui valitsus oleks poliitilist diskussiooni varem alustanud ja haldusreformi kontseptsioonis esitatud ülejäänud teemade osas suunised 2015. aasta lõpus formaalselt heaks kiitnud ning kui Rahandusministeerium koos partneritega oleks need töösse võtnud. See oleks võimaldanud vältida takerdumist vaidlustesse ülesannete ja rahastamise pärast nii haldusreformi seaduse kui ka hilisemate valdkonnaseaduste menetlemise käigus (kuna ka neis ei sisaldunud rahastamiskorralduse muudatusi).

Samuti olnuks võimalik pidada omavalitsustele üle antavate ülesannete ja rahastamise teemal sisulisemaid debatte ja valmistada neid põhjalikumalt ette, kui valitsus oleks selle päevakorda võtnud juba 2015. aasta lõpul, mitte 2016. aasta augustis. Samas oleks see võimaldanud vähem paindlikkust reformi sisuliste aspektide üle otsustamisel valitsuste ja ministrite vahetudes.

Kokkuvõttes võib reformi ettevalmistust hinnata rahuldavaks või heaks ja sellise hinnangu on omavalitsusreformi ettevalmistamisele korduvalt andnud ka Praxise eestveetav riigireformi radar[40].

See, kuidas reformi käigus ette valmistatud ja rakendatud muudatused kohalike omavalitsuste korraldust ja inimeste igapäevaelu mõjutavad, on juba eraldi küsimus ning väärib eraldi artiklikogumikku.

---

[40] https://www.reformiradar.ee/hinnangud/.

Peamised poliitilised hoiakud ja argumendid haldusreformi eel. Miks nüüd õnnestus?

ARGO IDEON
Maaleht

Esimene võimalus Eestis omavalitsuste arvu otsustavalt vähendada libises selle sajandi algul käest. 2001. aasta alguseks oli eelseisvast haldusreformist räägitud juba neli aastat ja põhjalikult. Algust tegid Koonderakonna ja Maarahva Ühenduse valitsuse ministrid Jaak Leimann, Mart Opmann ning Raivo Vare 1997. aastal ettepanekuga vähendada omavalitsuste arvu ühe kolmandikuni. Kevadeks 2001 näiski, et asi on sama hästi kui tehtud. Siseministeeriumis joonistati kaardid uute linna- ja vallapiiridega, uute omavalitsuste võimaliku arvuna oli arutusel 60–110.

2002. aasta sügisel olid sobivalt tulemas ka kohalikud valimised, mis võinuks toimuda juba uutes piirides. Siseminister Tarmo Loodus (Isamaaliit) oli selleks ajaks ära teinud peaaegu võimatu töö – sõitnud Eestis ringi ja saavutanud mitmetes omavalitsustes toetuse muudatustele, mis näisid vältimatud.

Kuid võta näpust. 20. märtsil toimus Reformierakonna juhatuse koosolek, millelt poliitikud väljusid seisukohaga, et haldusreformile tuleb tõmmata pidurit. „Me peaksime ausalt eesti rahvale ütlema, et selle valimisperioodi jooksul haldusreformi ei toimu," ütles Reformierakonna toonane aseesimees Andrus Ansip.[1]

Oravapartei põhjendas oma vastuseisu avalikult sellega, et nemad ei toeta linnade ja valdade sunniviisilist ühendamist ülevaltpoolt. Parlamendi Reformierakonna fraktsiooni esimees Jürgen Ligi lausus, et partei tahab omavalitsuste ühinemisel rohkem vabatahtlikkust näha.[2]

Opositsiooni kuuluvad Rahvaliit ja Keskerakond olid nagunii täielikult valitsuse haldusreformiplaanide vastu. Reformierakonna liikumisel vastaste poolele kujunes haldusmuudatuste tegemine suisa võimatuks. (Vt üksikasjalikumat tolleaegsete sündmuste kirjeldust Madis Kaldmäe artiklist – *toim*.)

Reformierakond ei tunnistanud avalikult, et otsuse taga on soov mitte kaotada presidendikandidaat Toomas Savi jaoks toetust valimiskogus, kuhu presidendivalimised eeldatavasti pidid jõudma. Vastupidi, oravad olid sõnades poolt – aga mitte sellisel kujul. Mart Laari Isamaaliit oli ajanud justkui mingisugust oma asja, millel valitsusliidu partneritega pistmist polnud. Võimuliitu kuuluvad sotsid jäid küll reformi pooldajaiks, ent sellest otsustamiseks ei piisanud.

Haldusreformi pidurdamine Reformierakonna presidendikandidaati Toomas Savi võidule ei viinud. Eesti riigipeaks valiti 2001. aasta sügisel Arnold Rüütel.

---

[1] T. Sildam, Reformierakond võtab toetuse haldusreformilt. – Postimees, 21.03.2001.

[2] Reformierakond seiskab haldusreformi. – Eesti Päevaleht / BNS, 23.03.2001.

Omajagu skeptiline oli õigupoolest ka president Lennart Meri. 2000. aasta sügisel leidis ta, et haldusterritoriaalsete muudatustega võiks veel oodata. „Mulle meeldiks väga, kui ettepanekud territoriaalreformiks tuleksid inimeste poolt ega sünniks kirjutuslaudade poleeritud vaikuses," sõnas president Meri.[3]

Seega ei läinud haldusreform tol ajal läbi, sest kahtlejaid kogunes liiga palju. Lisaks tuli muutustest alles tulevikus oodatav kasu ohverdada päevapoliitika eesmärkidele.

•

Pärast 2001. aastat jäid Eestis haldusreformi ettevalmistused mõneks ajaks soiku. Poliitikutel ei olnud soovi läbikukkunud ettevõtmist taaselustada. Aeg-ajalt muidugi kerkis ka üksikuid ettepanekuid, millest mõned olid üsna kurioossed.

Näiteks 2009. aasta algul tuli Keskerakonna juhitud Tallinna linnavõim välja otsusega, et pealinn teeb oma haldusreformi. Selleks pidi Tallinn sulgema linnaosavalitsused ja alustama läbirääkimisi pealinnalähedaste valdadega liitumiseks.[4]

Valitsuserakonnad omakorda leidsid, et Tallinn üritab sedasi korraldada Keskerakonnale suuremat häältesaaki eelseisvatel valimistel. Parlamendienamusega keelati kiirkorras Tallinnal kaotada linnaosi valimiste aastal. 2010. aasta kevadeks loobus Tallinn ka ise linnaosade kaotamise kavatsusest.

Oli ka tõsisemaid katseid. IRLi poliitik Siim Kiisler tegi oma pikal regionaalministri perioodil 2008–2014 korduvalt proovi haldusterritoriaalset reformi surnud punktist nihutada.

2009. aasta kevadel teatas minister, et juba samaks sügiseks tuleb haldusterritoriaalsed muutused ellu viia. Tal oli konkreetne ajakava. Seadus tuli vastu võtta mai lõpuks, juunis teha omavalitsustes

---

[3] U. Klaas, President Lennart Meri intervjuu Postimehele. – Postimees, 03.10.2000.

[4] M. Jürgenson, Mõistlikuma elukorralduse nimel. – Kesklinna Sõnumid, 02.2009.

„Haldusreformiga ei saa oodata viimsepäeva laupäevani," ütles toonane riigikontrolör Mihkel Oviir juba aastal 2009. Riigikontroll on olnud üks järjekindlaid haldusreformi vajalikkuse eestkõnelejaid. Foto: Delfi.

arvamusküsitlused ning juulis pidi valitsus juba kinnitama uued omavalitsuste nimed ja piirid, milles sügisel volikogusid valida.[5]

„Sel ajal, kui mina töötasin valitsusliikmena, haldusreformi ellu ei viidud," meenutas Kiisler seitse aastat hiljem parlamendis. „Me valmistasime küll ette kaks seaduseelnõu. Esimene lähtus pigem maakondlikust loogikast [---]. Teine eelnõu põhines tõmbekeskuste loogikal."

Kiisleri kava oli entusiastlik, kuid reaalselt elluviidamatu, kuna Eesti ühiskond polnud valmis rutakalt ja pealegi veel suveajal nii suuri ümberkorraldusi tegema. Ministri selja taha ei kogunenud põhjalikuks reformiks tarvilikku poliitilist toetust.

See ei tähenda, et reformi üle tol perioodil ägedat debatti ei toimunud. Tugevalt argumenteeritud seisukohavõtt haldusreformi toetuseks oli näiteks riigikontrolör Mihkel Oviiri kiri rahandusminister Ivari Padarile „Haldusreformiga ei saa oodata viimsepäeva laupäevani".

---

[5] U. Seaver, M. Tamm, Kiisler esitas valitsusele haldusreformi koos ajakavaga. – Postimees, 05.03.2009.

Oviir ütles muu hulgas: „Omavalitsuste piisava haldussuutlikkuse saavutamiseks praegu neile pandud ülesannete ulatuses on vaja moodustada sellise inimeste hulga ja kompetentsusega üksused, kel oleks eeldusi täita neid ülesandeid, mis omavalitsusel on." See on tähelepanuväärne, kuna hiljem, pärast 2015. aasta valimisi kujunes väikeste omavalitsuste nõrkus põhiliseks argumendiks, miks neid tuleb ka sundkorras liita. „Ei maksa unustada, et kogu Eestis elab sama palju inimesi kui ühe normaalse suurlinna ühes linnajaos," teatas riigikontrolör Padarile.[6]

Tegelikult tol sügisel, 2009. aasta kohalike valimiste eel haldusreform siiski suureks kampaaniateemaks ei tõusnud.[7] Parajasti oli ka majanduskriisi kõrgaeg.

•••

Päris elus sai haldusreformi mõtte edenemisel olulisemaks 2004. aasta suvel vastu võetud seadus, mille kohaselt ühinevatele omavalitsustele tuli maksta riigi toetust. Juhan Partsi valitsuse koalitsioonileppes, kus osalesid ka Reformierakond ja Rahvaliit, oli kirjas, et oluline on soodustada ja toetada omavalitsuste vabatahtlikku liitumist. Regionaalminister Jaan Õunapuu juhitud töörühm töötas välja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse eelnõu.

Seaduse järgi tuli maksta ühinemisel toetust 500 krooni iga ühinenud omavalitsuse elaniku kohta, s.o 1,5–3 miljonit krooni omavalitsuse kohta. Ette oli nähtud ka loetelu tegevustest, millele ühinemistoetuse võib kulutada. Eelnõu seletuskirjas oli eraldi nimetatud, mis peab omavalitsuste ühinemisega paremaks muutuma. Toetuskõlblik ühinemine pidi kaasa tooma haldussuutlikkuse kasvu, parema projektitaotluste koostamise, avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemise ning omavalitsuste koostöö tugevnemise.[8]

---

[6] Mihkel Oviiri kiri Ivari Padarile, 27.02.2009.

[7] A. Ideon, Seitse valimishetke. – Postimees, 16.10.2009.

[8] Seaduseelnõu 359SE ja seletuskiri. – Riigikogu.ee.

Ühinemistoetuse maksmine osutus edukaks meetmeks, mis aitas kaasa mitmetele vabatahtlikele ühinemistele. Aastatel 1997–2008 ühinesid 47 kohalikku omavalitsust 20 omavalitsusüksuseks.[9] 2009. aastaks oli Eestis 227 omavalitsust.

•

Oluline põhjus, miks haldusterritoriaalne reform nüüd erinevalt varasemaist katsetest ellu viidud sai, peitub erakonnapoliitikas.

Kaks suuremat parteid, kes varem olid haldusreformi peamised kriitikud – Reformi- ja Keskerakond –, tulid eri aegadel üle toetajate paati, kus IRL ja SDE juba ees ootasid. Oravatega toimus see 2015. aasta Riigikogu valimiste järel, kui Taavi Rõivas moodustas oma teise valitsuse ja riigihaldusministriks sai Arto Aas.

Sotsiaaldemokraadist endine Järva maavanem Alo Aasma ütles, et haldusreformi puudutava poliitilise kokkuleppe sünniks oli 2015. aastal lihtsalt soodne tähtede seis. „Ei saa alahinnata ka seda, et omavalitsuste olukord oli üle Eesti kohati väga nutune," nentis ta.[10]

Oma rolli mängis pildi selginemine tehtud uuringute põhjal, sealhulgas uue kohaliku omavalitsuse võimekuse indeksi koostamine, mis näitas Eesti kaardil kätte vähema suutlikkusega vallad. „Kui 25 aastaga on maalt piltlikult öeldes iga kolmas elanik ära kadunud, ega siis avalik haldus ja omavalitsus ei saa olla need viimased, kes muutustega kaasa lähevad," sõnas Aasma.

Riigihaldusminister aastail 2015–2016 Arto Aas ütles, et parlamendivalimiste järel sündinud võimuliidul oli konkreetne soov haldusreform ära teha. „Tõsi – poliitilises kokkuleppes ei olnud kirjas, kuidas seda teha tuleb. Mil moel, mis ajaks, jäi minu kui ministri välja töötada."[11]

---

[9] A. Teeväli, Kohalike omavalitsuste sotsiaalmajandusliku arengu seos haldusterritoriaalse reformiga – aastatel 1999–2005 ühinenud omavalitsusüksuste sotsiaalmajanduslike muutuste analüüs. Magistritöö. Tartu, 2009.

[10] Autori intervjuu Alo Aasmaga detsembris 2017.

[11] Autori intervjuu Arto Aasaga detsembris 2017.

Aasa hinnangul aitas kaasa ka see, et kriitiline hulk Eesti omavalitsusjuhte, ettevõtjaid ja arvamusliidreid, kes tegutsesid väljaspool Toompea siseringi, jõudsid arusaamisele, et haldusreform on möödapääsmatu.

Reformierakonnas endas aitas kaasa põlvkonnavahetus, kui haldusreformi suhtes traditsiooniliselt väga skeptiline esimees Andrus Ansip vahetus Taavi Rõivase vastu. Uus valitsusjuht võttis selles asjas avatuma positsiooni. „Tõsi ta on, et ei Siim Kallas ega Andrus Ansip olnud suured algul väljapakutud reformivariantide fännid," möönis ka Arto Aas.

Endine regionaalminister Siim Kiisler leidis, et ilma koalitsiooni kokkuleppeta 2015. aasta kevadel poleks midagi juhtunud.

„Selliseid reforme ei saa teha alt üles, see on kogu maailma kogemus," sõnas Kiisler. „Kindlasti tegi omavalitsuste ja kohalike liidrite valikud lihtsamaks see, et reform tehti kahes etapis, andes alguses võimaluse vabatahtlikuks liitumiseks etteantud kriteeriumide alusel. Nii tuli keskvalitsus pigem kohalikule tasandile appi, et asjad tehtud saaks."[12]

Tema arvates oli kogu idee pikalt küpsenud ja inimestele omaseks saanud. „Küsitlused näitasid juba mitmeid aastaid, et Eesti elanike hulgas oli toetajaid rohkem kui vastaseid. Ja suur osa ettevalmistavast tööst oli tehtud, võimalikud mudelid olid läbi mängitud 2015. aasta valimisteks."

Poliitiliselt kirjutaks Kiisler aga mootori rolli oma erakonna nimele.

„Põhitõuke andis see, et IRL võttis oma üheks põhinõudmiseks saada haldusreform peale valimisi koalitsioonileppesse ja otsustas jätta selle elluviimise au Reformierakonnale, kes sai vastutava ministri koha. IRL mõistis, et kui see koht ei ole Reformierakonna enda käes, jätkub nendepoolne pidurdamine, kas või lõputult," sõnas ta.

„Pärast seda kokkulepet muutus aga Reformierakonna suhtumine kardinaalselt – jutud täiendavate analüüside vajadusest lõppesid päevapealt ja alustati reformiga," meenutas Kiisler. „Naljaga pooleks – lugedes alguses reformi eest vastutanud ministri Arto Aasa intervjuusid,

---

[12] Autori intervjuu Siim Kiisleriga detsembris 2017.

pidin järele vaatama, ega tegemist pole mõne minu vana intervjuuga. Igal juhul oli see koalitsioonipartnerite jaoks suur samm ja tahan siin neid ka siiralt tänada!"

Kõige kriitilisemad hetked haldusreformi saatuse otsustamisel jõudsid kätte 2016. aastal, kui suvel toimus Riigikogus haldusreformi seaduse teine ja kolmas lugemine.

Olulist rolli mängisid ka sellesse seadusse sisse kirjutatud omavalitsuste ühinemistoetused. Rõivase valitsus ajas niiviisi omamoodi kommi ja kepi poliitikat: kui seadust täidetakse ja ettenähtud tähtaegadel ise ühinetakse, siis on ette nähtud kopsakas ühinemispreemia. Kui seda ei tehta, otsustab ühendamised valitsus ja preemiast tuleb suu puhtaks pühkida.

Ühinemistoetus tegi ka omavalitsusjuhtide jaoks lihtsamaks olukorra selgitamise kohapealsetele skeptikutele ja vastastele: reform tuleb nagunii, parem lepime ise kokku, saame raha investeeringuteks ja nii on mõistlikum.

„Peamine oli selge sõnum: kui te ise ei ühine, siis ühendame teid niikuinii!" meenutas Jüri Ratase valitsuse keskkonnaminister Kiisler.

Üks põhiline kriitikakoht oli tol ajal väide, et reformi ettevalmistajad mõtlevad ja räägivad linna- ja vallapiiridest, aga ei tegele sellega, mis ülesanded on uutel omavalitsustel või kuidas neid rahastada.

„Toompealt saadakse küll kätte toonekurg, aga järgnevatel aastatel tuleb hakata varblasega elama," rääkis seaduseelnõu arutelul Keskerakonna poliitik Kersti Sarapuu. Ta viitas sellele, et omavalitsuse tulubaasi küsimus on jäänud lahendamata.

Reformierakonna juhitud valitsus arutas sisuteemasid küll kabinetis, ent enne langemist mingeid uusi lahendusi Riigikogule edastada ei jõudnud.

Teine otsustav koht poliitikute jaoks saabus 2016. aasta detsembris, mil hinge kinni pidades oodati Riigikohtu otsust haldusreformi seaduse vastavuse kohta põhiseadusele.

„Kaasuse tuum on ikkagi see, kas Eesti põhiseadusliku korra järgi omavalitsusüksuste liitmine nii, nagu seda näeb ette haldusreformi seadus

– esiteks vabatahtlik liitumine ja siis nende puhul, kes vabatahtlikult ei liitu, sunniviisiline liitmine –, on lubatav või mitte," selgitas Riigikohtu esimees Priit Pikamäe pärast 26 omavalitsuselt kaebuste laekumist oktoobris.[13]

Kõrgeim kohus leidis lõpuks vastuolu vaid ühes sättes – ühinemiskulude hüvitamise 100 000 euro suuruses ülempiiris. Muus osas jäi kogu reform paika, sh võimalus omavalitsuste sundliitmiseks.

Riigikohtu positiivne otsus võttis argumendid käest ka Keskerakonna poliitikutel, kes olid valmis teistsuguse sõnumi korral haldusreformi teemat uues valitsuses taas avama.

Keskerakonda jõudis pööre haldusreformi asjus 2016. aasta lõpus, mil erakonna esimeheks valiti Jüri Ratas, kes otsekohe tõusis ka peaministriks. Reformi elluviimise eest seisva riigihaldusministrina hakkas Keskerakonna juhitud valitsuses tööle Mihhail Korb, kuid pärast tema tagasiastumist asus 2017. aasta juunis sellele kohale Jaak Aab.

•

Keskerakonna aseesimees Mailis Reps sõitis 2016. aasta suvel presidendivalimiste kampaaniat tehes läbi Eesti omavalitsusi ja üritas saada ka ülevaadet haldusreformiga toimuvast. See, mida Keskerakonna presidendikandidaat nägi, tegi teda skeptiliseks.

„Enamikule valdadest on see ikkagi sunnitud abielu, ainult üksikud ütlevad, et liituks ka siis, kui sundi poleks," rääkis ta augustikuus. „Mina presidendina ei oleks haldusreformi seadust sellisel kujul välja kuulutanud. Riigikohtust võib siin tulla veel huvitavaid lahendeid, mis asja üldse tagurpidi keeravad."[14]

Jüri Ratase valitsuse haridusminister Reps meenutas, et ka poliitiliselt sõltus kõik tol hetkel Riigikohtu otsusest.

---

[13] A. Ideon, Riigikohtu esimees: haldusreformi kohtuotsusega venitamist ei tule. – Maaleht, 06.10.2016.

[14] A. Ideon, B. Mikovitš, Mailis Reps: valimiskogu lööb poliitilise tagatoa segi ja see sobib. – Maaleht, 04.08.2016.

„Nii mõnedki arvasid, et Riigikohtust tuleb midagi põrutavat. Meil oli Keskerakonnas kokkulepe, et sel juhul võtame teema uuesti lahti. Aga kui midagi ei tule, siis on rong läinud. Ilma juriidiliste argumentideta ei olnud meil õigust segadust tekitada – enamik omavalitsusi oli oma lepingutega juba lõppfaasi jõudnud. Kõik, kes vähegi asja sees olid, ütlesid, et reformi tagasikerimine tekitaks meeletu kaose."[15]

Mailis Reps tunnistas, et eriti raske oli Keskerakonnal seedida haldusreformi seaduse seda osa, mis lubas omavalitsusi sundliita.

„See oli väga keeruline. Mul kripeldab siiani südamel näiteks see, mida tehti Lüganuse vallaga Ida-Virumaal – nad olid just läbi teinud väga raske kolmikliitumise ja sellega justnagu leppinud." (2013. aastal ühinesid Ida-Virumaa Maidla vald, Püssi linn ja Lüganuse vald uueks Lüganuse vallaks; 2017. aastal aga sundühendati Lüganuse vald Kiviõli linna ja Sonda vallaga.)

„Kes olid ise vabatahtlikult liitunud, nende puhul oli emotsionaalset, isiklikku valu vähem. Aga iga liitumise taga on mingi lugu," tõdes Reps.

Endine riigihaldusminister Arto Aas nentis, et omavahelistes vestlustes tulid ka Keskerakonna liikmed juba tema ministriajal õlale patsutama ja ütlema: tegelikult sa teed õiget asja.

„Kuigi Keskerakond ei ole haldusreformi kunagi päriselt enda omaks pidanud, ei olnud ma väga üllatunud, et nad valitsusse jõudes reformi seisma ei pannud. Õnneks olid ka IRL ja sotsiaaldemokraadid haldusreformi elluviimisega juba piisavalt seotud, et nendelgi oleks olnud imelik seda kõike prügikasti visata," rääkis Aas.

Sotside liige, kuid 2017. aasta kohalikel valimistel Paides Suur-Järvamaa valimisliidus kandideerinud Alo Aasma tõdes, et valitsusse tõusnud Keskerakonnale oli haldusreformi toetamine võimalus näidata end populistide asemel riigimeestena. „Nii-öelda uue põlvkonna juhil nagu Jüri Ratas oli seda võib-olla vaja."

---

[15] Autori intervjuu Mailis Repsiga detsembris 2017.

Kuid suurte üleriigiliste reformide õnnestumiseks ongi lõpuks vaja, et kõik oleksid ühes pundis, nentis ta. „Suurte oluliste reformide jaoks on toetuspind palju laiem, kui ainult koalitsioonil hääli on. Võib-olla nii ongi õige."

Siim Kiisler omakorda leidis, et Keskerakonna käitumine valitsusse jõudes oli loogiline. „Võimul olles tuleb käituda mõistlikult. Pealegi, see protsess oli selleks hetkeks juba piisavalt kaugele arenenud ja näha oli, et ka kohalikud poliitikud ja liidrid olid selle omaks võtnud."

Pärast Riigikohtu 2016. aasta otsust küttis ikkagi veel kirgi see uutelt valdadelt nõutav 5000 elaniku piir, ent värske valitsusjuht Ratas lubas sellesse suhtuda paindlikult.

„Kui need numbrid tulevad ühel hetkel valitsuse laua peale, siis lähtun kõigepealt sellest, kas selle elanike arvuga omavalitsus on võimeline oma ülesandeid täitma, kas ta on geograafiliselt loogiline, ja alles siis tuleb numbri küsimus," sõnas Jüri Ratas 2016. aasta lõpus tehtud usutluses.[16]

„Lõplikud arvud on sellised: meil on 79 kohalikku omavalitsust, 64 valda ja 15 linna," ütles riigihaldusminister Jaak Aab pärast 2017. aasta sügisel toimunud kohalikke valimisi. „Kui enne ühinemisi ja ühendamisi oli Eestis alla 5000 elanikuga omavalitsusi 169, siis peale haldusreformi on neid järel 15."[17]

Seega lubas valitsus siiski mõne erandi. Mailis Repsi sõnul oleks erandeid ilmselt tulnud rohkemgi, kui IRLi esimeheks oleks saanud juba varem sundliitmistesse kriitiliselt suhtunud Helir-Valdor Seeder. Kuid asjad otsustati enne. Kõige kriitilisemad olid Keskerakonna poliitilised konkurendid Loksa linnale tehtud erandi suhtes.

„[Omavalitsuse] keskmine pindala oli enne 204 ruutkilomeetrit, nüüd 550 ruutkilomeetrit," tõdes Aab pärast ühendamist.

---

[16] A. Ideon, B. Mikovitš, Kaks vaadet Eesti elule – Jüri Toompealt ja Anne Järvamaalt. – Maaleht, 04.01.2017.

[17] Valitsuse pressikonverentsi stenogramm, 26.10.2017.

•

Haldusreformi õnnestumisele oli kahtluseta suureks abiks see, et pärast 2015. aasta kevade poliitilist kokkulepet üritas Eesti valitsus kogu protsessi korraldada nii kaasavalt ja avatult kui vähegi võimalik.

„Me teadsime juba ette, et nagunii lõpptulemus kõigile ei meeldi ja on neid, kes lähevad kohtusse, ja nagunii on parlamendiopositsioon vastu," rääkis toonane riigihaldusminister Arto Aas. „See kõik oli ennustatav."

Vastukaaluks kutsus Aas kokku kohaliku halduse reformi eksperdikomisjoni, kelle laualt käisid läbi kõik olulised otsused ja analüüsid ning kes andsid neile heakskiidu.

„Meil olid seal teadlased, omavalitsusjuhid, maavanemad, parteide esindajad jt," meenutas Reformierakonna poliitik. „Ministrina andis see hästi palju tuge, et valitsuses või parlamendis käies ei tuginenud ma ainult oma teadmistele ja hinnangutele, vaid kandepind oli palju laiem."

Kõikvõimalikke uuringuid haldusreformi vajalikkuse kohta ei hakatud muidugi tegema 2015. aastal, vaid Aasa sõnutsi olid tal „lauasahtlid neid uuringuid täis ja me saime seda teadmist ära kasutada".

Kogu see eeltöö lihtsustas ka hiljem valitsuse seisukohtade põhjendamist näiteks eelviidatud Riigikohtu arutelul.

Tähelepanuväärne detail haldusreformi seaduses oli hüvitiste maksmine oma kohtadest muutuste tõttu ilma jäävatele omavalitsusjuhtidele.

„Praegu on pakutud valla- ja linnajuhtidele porgandit: kui nad oma kohalt lahkuvad, saavad preemia," nentis Keskerakonna esindaja Kersti Sarapuu haldusreformi seaduse arutelul.

„Ka see soovitus tuli tegelikult ju ekspertidelt – inimestelt, kes teadsid, kuidas lähiriikides neid reforme oli läbi viidud," sõnas Aas. „Ma ei arva, et see oleks olnud võluvõti, aga see võttis hulga pingeid maha."

Alo Aasma hinnangul oli selline hüvitiste määramine aga ülearune, kuna sundliitmise perspektiiv oli juba niigi piisav motivatsioon, et kohapeal vajalikud otsused ära teha.

„See oli lihtsalt tore preemia, aga oma funktsiooni pole see täitnud," nentis Aasma.

•

Kokkuvõttes õnnestus haldusreform seekord ellu viia sellepärast, et muutuste poolt saavutati lai poliitiline üksmeel, mis hõlmas ka varem skeptilisi suurerakondi. Selle eeldus oli varasem töö, sh uuringud, mis näitasid reformi möödapääsmatust ja vajalikkust.

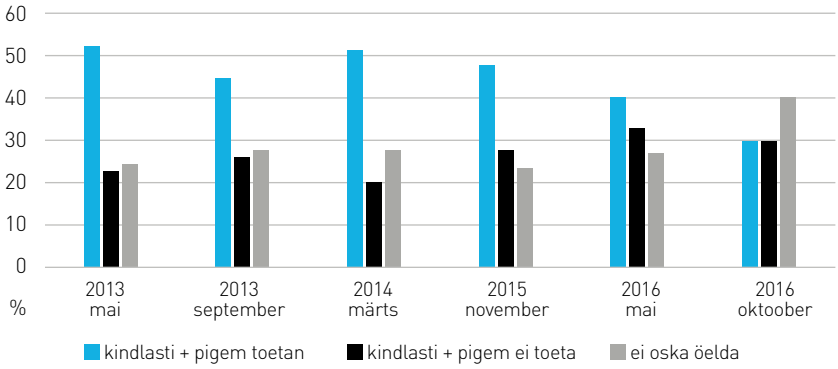
Reformi ettevalmistused kulgesid nii sujuvalt, et selle üle imestasid poliitikud eri leeridest. Riigi arsenali võeti juba varem järeleproovitud vahendid, sh ühinemistoetused. Kui muu ei aidanud, oli valitsusel võimalik otsustada sundliitmine, mille edukas vaidlustamine Riigikohtus ei läinud omavalitsustel korda.

Elanikkonna suhtumine haldusreformi aastatel 2013–2016

HELLA KALDARU
Turu-uuringute AS uuringujuht

Turu-uuringute AS küsitles Eesti täiskasvanud (alates 15 a) elanikkonda haldusreformi teemal kuus korda 2013. aasta maist 2016. aasta oktoobrini. Küsitlused toimusid regulaarsete *omnibus*-uuringutena, mille käigus küsitletakse 1000 elanikku üle Eesti vastajate kodudes. Küsitluspunktid valitakse Eesti haldusjaotuse ja piirkondade asustustiheduse põhjal, küsitluspunktides kehtivad kindlad reeglid leibkondade ja vastajate valimiseks. *Omnibus*-küsitlus toimub silmast silma küsitlejate vahendusel. Tulemusi saab laiendada kogu vastavaealisele elanikkonnale, maksimaalne lubatud statistiline viga jääb ±3–4% piiresse.

Eesti elanike suhtumine haldusreformi 2013–2016



Joonis 1.

Küsimusele, kuidas suhtutakse kavandatavasse haldusreformi, eelnes väike sissejuhatav selgitus. Selle sõnastus muutus aastate jooksul vähe. 2013. aastal oli tekst järgmine:

„Kavandatava haldusreformi plaani kohaselt ühinevad väiksed omavalitsused piirkondlike tõmbekeskustega. Tõmbekeskused kujunevad kogu piirkonna ettevõtluse, hariduse ja teeninduse arengu eestvedajateks, mida ühendavad ülejäänud asulatega head teed ja transpordiühendused. Edaspidi hakkab üks omavalitsus vastutama kõigi kohalike küsimuste eest, millega inimene igapäevaselt kokku puutub: töökohtade loomisest kuni teede-tänavate korrashoiuni. Kohalikke avalikke teenuseid (lasteaiad, alg- ja põhikoolid, sotsiaalteenused, abi eakatele jms) pakutakse inimestele ka edaspidi kodu lähedal. Kuidas suhtute sellisesse haldusreformi kavasse?"

2015. aastal lisandus lause: „Selleks, et omavalitsuste arengut tagada, peab elanike arv olema piisav."

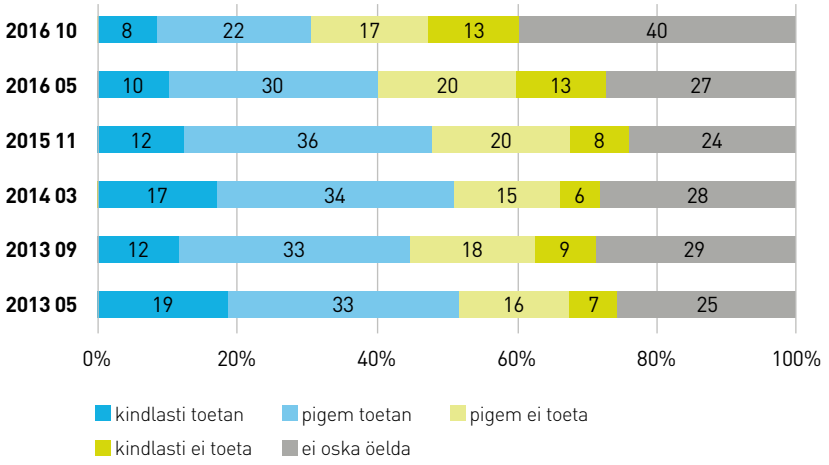
Tulemused

Küsitluse esimestel aastatel (2013–2014) olid tulemused pisut kõikuvad, ent siiski oli reformi pooldajaid vastastest alati tublisti enam.

2016. aasta oktoobris oli reformil suuremal või vähemal määral toetajaid ning vastaseid täpselt sama palju – mõlemaid 30% elanikkonnast – ning märgatavalt oli kasvanud nende vastajate osakaal, kes ei osanud asjast midagi arvata (40%). Varasematel kordadel oli see arv alla 30%, 2013. aastal koguni 25% (vt joonis 1).

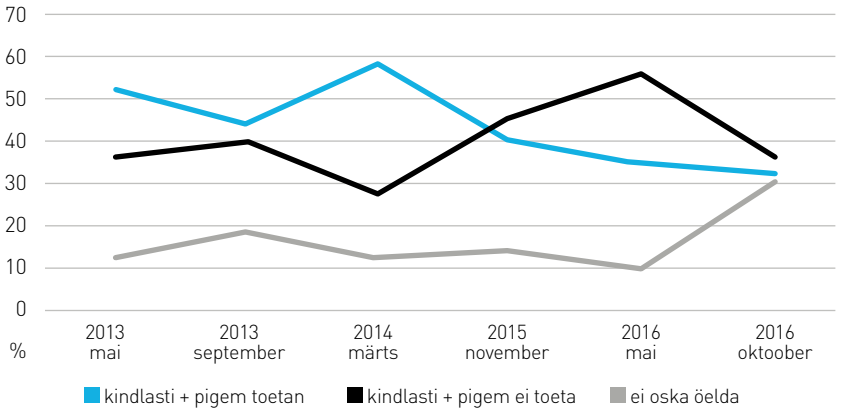
Vastajate taustrühmade piires kõikus suhtumine aja jooksul sageli. Siiski võib täheldada seaduspärasust, et reformi pooldajate osakaal oli alati suurem nooremate, kõrgharidusega, suurema sissetulekuga vastajate, eriti ettevõtjate seas. Keskmisest rohkem oli vastaseid pensionialiste, vaesemate, külaelanike seas, regioonidest eriti Lääne-Eestis.

Toetus kavandatavale haldusreformile (n = 1000)



Joonis 2.

Maaelanike suhtumine kavandatavasse haldusreformi 2013–2016



Joonis 3.

Külade ja alevike elanike toetus muutus silmapaistvalt kahtlevaks 2015. aastal, mil ankeeti lisandus märkus nõudest omavalitsuse suuruse kohta (vt joonis 3).

Venekeelsest elanikkonnast ei osanud suur osa seisukohta võtta.

Haldusreformi alused ja õiguslikud valikud

OLIVIA TALUSTE
Rahandusministeerium

Eri aegadel koostatud haldusreformi kavades, mida on tagantjärele seostatud kava juhimise eest vastutanud ministri nimega (vt Ave Viksi artiklit „Haldusreformi protsessi disain" ja Madis Kaldmäe artiklit „Eesti haldusterritoriaalse korralduse ümberkujundamise kavad 1989–2005"), on kord tõstetud esile vajadust moodustada tõhusamaks omavalitsuslikuks juhtimiseks teine tasand (maakondlik juhtimine), kord rõhutatud kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi: kohalik omavalitsus) vajadust teha võimekuse suurendamiseks ja kvaliteetsemate avalike teenuste pakkumiseks koostööd, kord toonitatud vajadust soodustada ühinemist kohalike omavalitsuste volikogude algatusel või nähtud ette kohalike omavalitsuste ühendamine Vabariigi Valitsuse algatusel.

Kokkuvõttes on haldusreformi kavade eesmärk olnud suurendada kohalike omavalitsuste võimekust pakkuda avalikke teenuseid. Nii tõukus ka 2017. aasta haldusreformi ettevalmistamine riigihalduse ministri Arto Aasa eestvedamisel vajadusest toetada kohalike omavalitsuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel.[1] Nende sihtide täitmise vajadus lepiti kokku 2015. aastal koalitsioonileppes ja sätestati haldusreformi keskse eesmärgina ka haldusreformi seaduses.[2]

Iseenesest oli 2015. aasta valitsuskoalitsiooni etteantud reformi aluste raamistik, mida tuli Rahandusministeeriumi eestvedamisel sisuga täitma hakata, üsna abstraktne. Mis puudutab riigireformi osaks oleva kohaliku halduse reformi (edaspidi: haldusreform) kavandamise aluseid, olid Isamaa ja Res Publica Liit, Reformierakond ning Sotsiaaldemokraatlik Erakond otsustanud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2015–2019[3] võtta 1. juuliks 2016 vastu haldusreformi elluviimiseks vajalikud seadusemuudatused, milles muu hulgas tuli sätestada reformi lõpptähtaeg. Samuti otsustati, et haldusreformi elluviimiseks tuleb korraldada omavalitsuste vastavuse hindamine objektiivsete ja üheselt tõlgendatavate kriteeriumide põhjal. Lepiti kokku ka selles, et kriteeriumidele mittevastavad omavalitsused peavad seaduses nimetatud tähtajaks ühinema.

Algses tekstis oli öeldud, et kui ühinemine ei ole läbi viidud ühe aasta jooksul pärast hindamist, viib ühendamise läbi Vabariigi Valitsus. Samuti anti suunis, et kõik sammud tuleb kavandada nii, et reformi raames toimuv omavalitsuste vabatahtliku ühinemise protsess oleks

---

[1] Põhjalikumalt saab 2017. aasta haldusreformi elluviimise vajadustest ja ajenditest lugeda haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirjast (200 SE): https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40/Haldusreformi%20seadus. Seadus võeti Riigikogus vastu 7. juunil 2016 ja see jõustus 1. juulil 2016.

[2] Haldusreformi seaduse § 1 lõige 2.

[3] https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3030/6201/5006/231klisa.pdf.

võimalik lõpule viia 2017. aasta kohalikeks valimisteks. Viimast seisukohta siiski protsessi käigus täpsustati – sellest edaspidi lähemalt.

Haldusreformi olulisuse rõhutamiseks viidi reformi poliitiline koordineerimine peaministri juhtimise alla, kuid peamised eelnõu väljatöötamise vedurid olid siiski Rahandusministeerium ja riigihalduse minister. Artikli autoril oli au kuuluda Rahandusministeeriumis haldusreformi seaduse eelnõu eest vastutava juristina eelnõu väljatöötajate meeskonda.

Selles artiklis on avatud autori hinnangul peamised haldusreformi sisulised kaalutlused ja neile vastavad reformi õiguslikud valikud, millele Rahandusministeeriumis, Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus haldusreformi seaduse eelnõu väljatöötamisel ja selle põhimõtete sisustamisel tugineti.

Haldusreformi põhimõtete väljatöötamisel lähtuti nii Eestis koostatud arvukatest uuringutest ja analüüsidest, eksperdiarvamustest, Euroopa Nõukogu ja OECD soovitustest kui ka kogemustest Eestile kultuuriliselt ja ajalooliselt lähedastes riikides, kus reform ei ole piirdunud vaid kohaliku tasandi initsiatiiviga, vaid selle suunamisse on mingil etapil sekkunud ka riik keskvõimu tasandil.

Haldusreformi seadus sätestab haldusreformi eesmärgi saavutamiseks valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise alused ja korra, sealhulgas haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks vajalike otsuste ja toimingute tegemise tähtajad, reformi aluseks oleva omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumi, mis lähtub elanike arvust, erandite kohaldamise tingimused selle kriteeriumi rakendamisel ning kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevad üldised õigused ja kohustused.

Artiklis on puudutatud vaid olulisemaid põhimõtteid, mis moodustavad haldusreformi selgroo. Selleks esitati eelnõu väljatöötamise eel järgmised küsimused.

- Kas 2015. aastal kehtinud omavalitsuskorraldus oli põhiseaduspärane?
- Millisel viisil saaks tõhusamalt suurendada kohalike omavalitsuste võimekust – kas kohustusliku koostöö või ühinemise kaudu?

- Kas omavalitsuse võimekuse näitamiseks on võimalik esitada objektiivseid kriteeriume ja kui, siis milline see võimekuse lävend nn keskmise omavalitsuse jaoks on?
- Kas seadusega tuleks kavandada vaid kohalike omavalitsuste ühinemine või näha omavalitsustele ette ka võimalikke lisaülesandeid, sh kuidas seadus pealkirjastada?
- Kas eelistada haldusreformi elluviimisel selgelt alt-üles-lähenemist, see tähendab anda juhtroll omavalitsustele, ja mis tingimustel võimaldada riigil sekkuda, kui omavalitsused reformi eesmärke täitma ei asu?
- Millisena sätestada reformi ajakava ning kas korraldada kohalike omavalitsuste algatatud ühinemiste ja Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamiste käigus volikogu valimised ühel või erineval ajal?
- Kuidas selgitada kohalike omavalitsuste ühinemisel ja haldusüksuse piiride muutmisel välja elanike arvamus?
- Kuidas soodustada keskuste ühinemist tagamaaga (kas säilitada linna ja valla ühinemisel haldusüksuse liigina linn)?
- Kuidas tagada elanike kaasamine kohaliku võimu teostamisse ja piirkondlik kaasarääkimisõigus (osavaldade ja linnaosade täpsem regulatsioon)?
- Kas sätestada Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamiste korral ühendamismääruste kohtuliku vaidlustamise lühendatud kord?

Kas haldusreformi ettevalmistamise alguses kehtinud omavalitsuskorralduse süsteem oli põhiseaduspärane?

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta järgi[4] tähendab kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ning kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Seega peab kohalikel omavalitsustel olema

[4] Harta artikli 3 lõige 1.

nii võimalus kohalikku elu korraldada ja juhtida kui ka võime ja kohustus seda teha.

Harta täpsustab omavalitsuse võimekust, sätestades, et omavalitsuste töötajate töötingimused peavad võimaldama palgata hea kvalifikatsiooniga personali isikuomaduste ja kompetentsuse alusel.[5] Ka Eesti Vabariigi põhiseadus seob kohaliku omavalitsuse garantii tema võimekusega, osutades, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.[6]

Sestap leiti haldusreformi seaduse väljatöötamise eel, et senine omavalitsuskorraldus ei ole põhiseaduspärane, sest paljud omavalitsused ei suuda oma väiksuse, haldussuutmatuse ja vähese finantsvõimekuse tõttu täita kõiki neile seadustega pandud olemuselt kohalikke ülesandeid.

Eestis oli enne 2017. aasta kohalikke valimisi 213 omavalitsust. 80 protsendis neist elas vähem kui 5000 inimest. Keskmise suurusega omavalitsuses elas vähem kui 2000 inimest. Piiratud ressursside ning väheneva ja vananeva rahvastikuga ei oleks selline omavalitsuskorraldus olnud jätkusuutlik.

Kui kohalik omavalitsus ei täida võimekusprobleemide tõttu kõiki kohaliku omavalitsuse ülesandeid[7], on halvemal juhul selle tagajärjeks elanike põhiõiguste tagamata jätmine. Riigikohtu üldkogu on näiteks

---

[5] Harta artikli 6 lõige 2.

[6] Põhiseaduse § 154 lõige 1.

[7] Riigikohtu üldkogu defineeris 16.03.2010. a lahendi 3-4-1-8-09 punktis 53 kohaliku elu küsimusi järgmiselt: „Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi. Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsusülesanne), kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks. Omavalitsuslikud ülesanded jagunevad niisiis seadusest tulenevaiks omavalitsusülesandeiks (ka „kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded") ja muudeks ülesanneteks (ka „vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded"), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud." https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09.

leidnud, et põhiseaduse § 28 mõtte kohaselt ei ole aktsepteeritav olukord, kus peamiste sotsiaalsete põhiõiguste tagatus on osas, milles selle eest vastutab kohalik omavalitsus, riigi eri piirkondades olulisel määral varieeruv sõltuvalt erinevustest omavalitsuste majanduslikus suutlikkuses. Kohus märkis, et riik ei saa lasta tekkida olukorral, kus esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavus johtub ulatuslikult sellest, milline on isiku elu- või asukohajärgse omavalitsuse majanduslik suutlikkus.

Kohaliku tasandi kulude kokkuhoid ei olnud siiski haldusreformi käivitamise algpõhjus ega otsene peamine oodatav eesmärk, küll aga oli reformi eesmärk soov luua kohalike omavalitsuste ühinemise tulemusel omavalitsuskorralduse süsteem, mis tagaks kohalike elanike põhiõiguste kaitse. Konstitutsiooniõiguses käsitletakse kohalikke omavalitsusi põhiõiguste adressaadina, kes peavad üksikisikutele ehk põhiõiguste kandjatele tagama põhiseadusest tulenevad subjektiivsed õigused[8]. Et neid tagada, peab põhiõiguste kandja olema professionaalne ja piisavalt võimekas.

Eesti omavalitsuskorralduse põhiseaduspärasuse tagamiseks sätestati haldusreformi seaduses reformi legitiimne eesmärk – et selle tulemusena moodustuksid piisava võimekusega kohalikud omavalitsused, kes suudaksid täita kõiki seadusega neile pandud ülesandeid ning tagada avalike teenuste pakkumisel kvaliteet ehk tagada isikute põhiõiguste kaitse igas Eestimaa paigas.

Haldusreformi aluste kokkuleppimisel valitses valdav üksmeel selles, et tuleb välistada kahetasandiline omavalitsussüsteem, kuna Eesti riigi suurust arvestades oleks see ebamõistlik nii sisuliselt kui ka ressursi kasutamise poolest. Teise tasandi omavalitsuste moodustamine ei oleks lahendanud põhiseaduspärasuse defitsiiti väikevaldades. Ka Euroopas ei ole täheldatud regionaliseerumise trende.

---

[8] Vt ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaande II peatüki kommentaare: http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=12.

Ühinemiste alternatiivina ei soositud ka lahendust riigistada järjest enam kohaliku omavalitsuse ülesandeid, millega suur hulk neist toime ei tule, kuna sedasi oleks kaugenetud omavalitsuse tegelikust olemusest – korraldada kohaliku elu küsimuste lahendamist. Sellist tegutsemisviisi ei kiitnud heaks ka omavalitsused ise.

Kas eelistada kohalike omavalitsuste võimekuse suurendamiseks kohustuslikku koostööd või ühinemist?

Kui varasemad haldusreformi kriitikud (ka kohalikud omavalitsused haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuse kohtuvaidluses[9]) märkisid reformi ühe vastuargumendina, et omavalitsuste ühinemise asemel tuleks eelistada leebemat lahendust – suunata omavalitsusi avalike teenuste pakkumisel koostööd tegema –, siis haldusreformi seaduse eelnõu koostamisel lähtuti tõhusamast võimekuse suurendamise meetmest ehk ühinemisest.

Tegelikkuses ei ole omavalitsused näidanud märkimisväärset initsiatiivi omavaheliseks koostööks. Koostöö ei ole toiminud mitmel põhjusel, näiteks poliitilise rivaalitsemise ja administratiivse keerukuse tõttu, mis eeldab kohalikult omavalitsuselt nii juriidilist kui ka valdkondlikku pädevust.

Selge on ka see, et konkreetse kohaliku omavalitsuse korraldamist omavalitsusorganite, valla- ja linnavalitsuse ning volikogu kaudu ei saa delegeerida täitmiseks teisele omavalitsusele[10]. See tähendab, et koostööd saab teha vaid üksikute avalike teenuste pakkumisel, mis tervikuna ei too kaasa omavalitsuse võimekuse olulist suurenemist. Siiski kaaluti haldusreformi ettevalmistamise aruteludel ka küsimust, kas saaks nõuda omavalitsustelt ülesannete täitmist kohustuslikus koostöös.

---

[9] Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20.12.2016. a lahendit 3-4-1-3-16, https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-3-16.

[10] Näiteks valla A volikogu ei saa volitada oma õigusaktide andmist vallale B, õigusaktid kehtivad vaid konkreetse omavalitsusüksuse haldusterritooriumil (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 7 lõige 3).

Kas haldusreformi seadusega tuleks ette näha terviklik omavalitsuse ülesannete revisjon või piirduda peamiselt ühinemise reguleerimisega? Kas koostada eriseadus ja kuidas sõnastada seaduse pealkiri?

Nii haldusreformi seaduse eelnõu kooskõlastusringil, Vabariigi Valitsuse aruteludel kui ka Riigikogu menetluses esitati märkusi, et kuna tegemist on valdavalt kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muudatustega, siis ei peaks pealkiri olema haldusreformi seadus, vaid näiteks haldusterritoriaalse korralduse muutmise reformi seaduse eelnõu. Leiti, et haldusreformi mõiste on laiem kui omavalitsuste ühinemine.

Justiitsministeerium kahtles üldse vajaduses koostada reformi elluviimiseks uus eraldi seadus, kuna leidis, et võimalik on ka lahendus, kus reformi käsitlevad sätted lisataks näiteks Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusesse ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadusesse[11].

Rahandusministeerium nende seisukohtadega ei nõustunud, kuna tavateadvuses oli termin „haldusreform" nagunii juurdunud kui omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise sünonüüm. Leiti, et eraldi seadust on vaja reformi tähtsuse rõhutamiseks ja selleks, et oleks üheselt arusaadav reformi ajaline piiritletus. Teistesse seadustesse kirjutamise korral oleks olnud veelgi keerulisem haldusreformi rakendada.

Algne ambitsioon oli peale ühinemise anda omavalitsustele haldusreformi käigus üle ka mõned uued ülesanded. Sellest kavast üsna pea poliitiliste kokkulepete puudumise tõttu loobuti.

Nagu hilisem praktika näitas, oli eraldi seaduse koostamine õigusselguse huvides ainuõige valik. Muudesse seadustesse mahuka reformi sissekirjutamine oleks teksti tarbetult koormanud, lisaks oleks see sama akti sees põhjustanud viitelist segadust – mis osas seadust rakendada, mis osas mitte. Ka normi adressaatidele, omavalitsustele, oli eraldi seadus lihtsamini hoomatav.

---

[11] https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7a8fcd91-77ec-4293-8555-09c23c1081a3.

Peale ajutise iseloomuga haldusreformi seaduse sätete täiendati näiteks ka Eesti territooriumi haldusjaotuse seadust ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadust n-ö püsimuudatustega, mida saab rakendada ka omavalitsuste edasiste ühinemiste korral (näiteks osavaldade moodustamist ja ühinemislepingu muutmist puudutav regulatsioon).

Omavalitsusüksuse võimekuse objektiivse näitaja otsingud – kas eelistada hinnangulist või konkreetset arvulist miinimumsuuruse kriteeriumi?

Kohaliku omavalitsuse võimekuse indikaatoriks valiti haldusreformi seaduse eelnõu väljatöötamisel elanike arv, kuna see on objektiivselt hinnatav näitaja.[12]

Kui haldusreformi keskseks kriteeriumiks oleks valitud vaid laia kaalutlusruumi nõudvad näitajad, näiteks kui oleks keskendutud ainult Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolude ja mõjude hindamisele[13], oleks olnud konkreetsel juhul äärmiselt keerukas tõendada, miks on optimaalne ühendada omavahel just sellised omavalitsused. Suurem osa hinnatavast mõjust on vaid prognoositav ning sõltub suuresti ka ühinevate ja ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsuste otsustest, kuidas tagatakse avalike teenuste osutamine ja milline omavalitsuse sisemise korralduse mudel valitakse (kas ühinenud valdades moodustatakse näiteks osavallad, halduskeskused, piirkondlikud osakonnad). See tähendab, et selliste subjektiivsete kriteeriumide järgi võib vaid prognoosida, milline eelduslik mõju on konk-

[12] Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirjas on kriteeriumi valikut põhjalikult käsitletud, mistõttu neid argumente artiklis korratud ei ole. Vt https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40/Haldusreformi%20seadus.

[13] Kohalike omavalitsuste ühinemisel tuleb selle sätte järgi arvestada 1) ajaloolist põhjendatust, 2) mõju elanike elutingimustele, 3) elanike ühtekuuluvustunnet, 4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile, 5) mõju haldussuutlikkusele, 6) mõju demograafilisele olukorrale, 7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele, 8) mõju ettevõtluskeskkonnale, 9) mõju hariduslikule olukorrale ning 10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

reetsete omavalitsuste ühinemisel olenevalt kehtivatest suundumustest, kuid need ei võimalda ammendavalt tõendada, et omavalitsuse A ühinemisel omavalitsusega B moodustub tingimata just selline omavalitsus, kuna sisemised struktuurid ja avalike teenuste korralduse näeb ette ikkagi konkreetne omavalitsus ise.

Nii riigihalduse ministri käskkirjaga moodustatud haldusreformi eksperdikomisjonis kui ka Vabariigi Valitsuses kaaluti põhjalikult ka teisi võimalikke kriteeriume, aga ometi jõuti üsna üksmeelselt veendumusele, et elanike arv on esitatud valikutest kõige objektiivsem ja õiglasem. Teised variandid olnuks palju subjektiivsemad ja ebatäpsemad, rääkimata võimalusest neid lõpmatult vaidlustada või nendega manipuleerida.

Haldusreformi seaduses sätestati esmakordselt omavalitsuse võimekust näitav elanike miinimumarv, mis on korrelatsioonis omavalitsustele seadustega antud ülesannetega. Haldusreformi seaduse (HRS) kohaselt[14] on omavalitsus nimelt võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete korraldamiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile omavalitsuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksuses elab vähemalt 5000 elanikku (edaspidi: omavalitsuse miinimumsuuruse kriteerium).

See ei olnud siiski riigi poolt etteantud ideaalne ja optimaalne, vaid minimaalne omavalitsuse suurus. Eksperdiarvamused näitasid, et vähemalt 5000 elanikuga omavalitsustes ilmneb selge mastaabiefekt ja suurenenud finantsvõimekus. Soovitusliku suurusega omavalitsuses peaks ekspertide hinnangul elama vähemalt 11 000 elanikku[15].

Soovitusliku kriteeriumi täitmist või maakonnasuuruse omavalitsuse moodustamist volikogude algatatud ühinemise etapis otsustas Vabariigi Valitsus toetada poole miljoni euro suuruse täiendava ühinemistoetusega. Paraku ei olnud tegelikkuses ühtegi volikogude algatatud ühinemist, mille tulemusena oleks moodustunud maakonnasuurune omavalitsus.

---

[14] HRSi § 3.

[15] HRSi § 1 lg 3.

Vabariigi Valitsuse aruteludel leiti, et Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamiste valutumaks läbiviimiseks tuleks seaduses sätestada, et valitsus algatab ühendamise juhul, kui omavalitsuses elab alla 5000 elaniku, ega võta aluseks omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumi (vähemalt 11 000 elanikku).

Valitsusele anti kohustus teha täiendav ühinemisettepanek ka sellistele omavalitsustele, mille volikogud on algatanud ühinemise alla 5000 elanikuga omavalitsuse moodustamiseks, välja arvatud juhul, kui taotleti haldusreformi seaduse § 9 lõike 3 kohast erandit.

Kriteeriumide ja erandite kohaldamine tekitas haldusreformi seaduse eelnõu kooskõlastusringil ja Riigikogu menetluses suurt diskussiooni. IRLi ja Vabaerakonna arvates oli näiteks 5000 elaniku nõue liiga vähene, teisalt leiti, et 5000 elaniku nõue on ülemäära suur (Eesti Konservatiivne Rahvaerakond), või siis, et haldusreformi saaks ellu viia vaid volikogude algatusel ja mitte nõuda 5000 elaniku kriteeriumi täitmist (Keskerakond). Lõpuks oli see kriteerium siiski poliitiline kompromiss, mis oli küll ekspertide pakutud ja objektiivsetel arvutustel põhinev näitaja, kuid tulevikku vaadates ja rahvastiku vähenemise suundumust arvestades oleks võinud seadusandja ka kriteeriumi suurendada (nt omavalitsusüksuse soovitusliku suuruseni), et võimaldada omavalitsustele veelgi tugevamat arenguhüpet.

Omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumi kujundamisest saab täpsemalt lugeda Veiko Sepa ja Rivo Noorkõivu artiklist „Haldusreformi kesksete kriteeriumide valik".

Haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuse kohtuvaidluses leidis Riigikohus[16] omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumi kohta, et ei

---

[16] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20.12.2016. a kohtuotsus nr 3-4-1-3-16, punktid 119 ja 120: https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-3-16. Kohus märkis samuti: „Arvestada tuleb sedagi, et enne elanike miinimumarvu kindlaks määramist püüdis seadusandja soodustada suuremate omavalitsusüksuste tekkimist ka muul viisil, kehtestades selleks juba 2004. aastal kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse (KOÜS). See abinõu ei osutunud aga tõhusaks, kuna Statistikaameti andmetel oli 1. jaanuari 2016. a seisuga Eestis 213 omavalitsusüksust. Ka omavalitsusüksuste koostöövõimalused ei ole märkimisväärselt parandanud omavalitsusüksuste võimekust."

ole põhjust kahelda seadusandja eelduses, et suuremate omavalitsusüksuste moodustamine võib parandada omavalitsuste avalike teenuste osutamise võimekust, ja tunnistas kriteeriumi põhiseaduspäraseks. Kohus nõustus, et eeldatavasti suudavad enam kui 5000 elanikuga omavalitsused neile pandud ülesandeid paremini täita kui väiksema elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksused, ja rõhutas, et omavalitsuste võimekuse aluspõhimõtete kehtestamine on selline oluline riigielu küsimus, mille üle on pädev otsustama vaid Riigikogu, mitte kohtuvõim.

Samuti kasutasid haldusreformi kriitikud omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumi vastu väidet, et tegeliku võimekuse näitamiseks tuleks töötada välja omavalitsuse osutatavate avalike teenuste miinimumstandardid. Kuivõrd omavalitsustel on enesekorraldusõiguse põhimõtte järgi olemuslikult omavalitsuslike ülesannete täitmisel õigus omal äranägemisel otsustada teenuse pakkumise täpsem viis, ülesande täitmise kord ja sagedus, siis oleks kohustuslike standardite kehtestamine riigi poolt rikkunud ebamõistlikult omavalitsuse enesekorraldusõigust[17].

Kuidas saavutada haldusreformiga maksimaalne tulemus ja samal ajal tagada omavalitsuste enesekorraldusõigus? Haldusreformi elluviimine kahes etapis

Enne 2017. aasta haldusreformi käsitleti kohalikke omavalitsusi pigem kogukondlike omavalitsuste või kogukondliku-riikliku omavalitsuse teooria sümbioosina[18].

Riik ei peaks kogukondliku omavalitsuse teooria kohaselt üldse omavalitsuste enesekorraldusõigusesse sekkuma või peaks tegema seda väga erandlikel ja piiratud juhtudel. Kogukondliku omavalitsuse

---

[17] Seadusega tuleb elanike põhiõiguste kaitseks siiski sätestada vajalikud alusnormid. Omavalitsus ise põhiõiguste kitsendusi seada ei saa.

[18] Kogukondlike omavalitsuste teooria rajaneb loomuõiguse ideedel, mis tunnistavad kohalikke omavalitsusi võimu algallikana, ja põhistab riigi kohustust austada kogukondliku halduse vabadust ning kogukondlike õiguste võõrandamatust ehk mis tagab kohalikele omavalitsustele ulatusliku autonoomia ehk enesekorraldusõiguse. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud võrguväljaanne, 2017; http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=170.

mudeli pooldajad on pidanud omavalitsusi justkui riigiks riigis ning pigem välistanud keskvalitsuse pädevuse sekkuda nende haldusterritoriaalse korralduse muutmisse ehk sisuliselt omavalitsussüsteemi ümberkujundamisse riigi poolt arenguvajaduste või sotsiaal-majanduslike olude põhjal või muul otstarbel. Selle käsitlusviisi toetajad pooldasid ka Eestis aastakümneid vaid omavalitsuste vabatahtlikke ühinemisi, mis ei ole siiski üheski riigis hoolimata riigi finantsstiimulitest toonud kaasa rohkearvulisi ühinemisi.

Samas ei ole õigusteoorias suudetud piiritleda terminit „kogukond" ehk määratleda kogukonna tunnuseid ja territoriaalset ulatust. Ei ole ühtset arusaama, kas kogukond on seotud kohaidentiteediga või saab kogukonnana käsitleda kõiki omavalitsuse territooriumil elavaid elanikke kogumina või sellest väiksemat kindlapiirilist osa.

Argumente abstraktse kogukondliku omavalitsussüsteemi kaitsmise vajaduse kohta esitati ometi sageli poliitilise dogmaatilise väitena. Näiteks haldusreformi vastaste retoorikas kasutati sageli reformi vastulausena asjaolu, et omavalitsuste ühinemise tulemusena kaovad ühtsed kogukonnad ja otsustamine liigub elanikest kaugemale, mistõttu kohaliku elu korraldamisel ei saa enam arvestada euroopalikku lähimuspõhimõtet. Siinkohal jäeti aga arvestamata, et lähimuspõhimõtte korral ei tule arvestada vaid seda, et avalikke teenuseid pakutakse võimalikult kodu lähedal, vaid ka asjaolu, et ülesannet täitev organ oleks sobilik ning ülesande täitmine oleks võimalikult tõhus ja säästev.

Samuti kasutati reformi vastu olles argumenti, et kuna omavalitsustel on õigus õigussubjektsusele ehk õigus olla, siis saab riik kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muudatustesse sekkuda vaid juhul, kui muudatuste tegemiseks on legitiimne eesmärk ning sekkumine on vajalik, kohane ja mõõdukas[19] (ehk tuleb teha laiaulatuslik proportsionaalsuskontroll).

---

[19] Vt ka kohalike omavalitsuste seisukohti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas nr 3-4-1-3-16; https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-3-16.

Õigusteadlaste hinnangul ei taga põhiseadus konkreetsele vallale ja linnale *status quo*'d tema haldusterritooriumi suuruse või isegi tema õigussubjektsuse püsimise suhtes. Samas on leitud, et kohaliku omavalitsuse õigussubjektsuse lõpetamine eeldab riigivõimult erinevate formaalsete (ärakuulamine) ja materiaalsete eelduste (eri huvide väljaselgitamine ja kaalumine, proportsionaalsuse põhimõte, põhiseaduslikud printsiibid – õigusriiklus, demokraatia, sotsiaalriiklus) järgimist.[20] Samuti on leitud, et haldusterritoriaalse korralduse muudatustega koos tuleks teha muudatused ka omavalitsuste täidetavates ülesannetes, ehk õiguskirjanduse kohaselt on taunitud haldusreformi läbiviimist vaid haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks[21]. Samas ei ole seda seisukohta põhistatud sisuliste argumentidega.

Ka poliitilises retoorikas valitses aastaid dogma, et omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muudatused saavad toimuda vaid rangelt vabatahtlikul alusel, kuna haldusterritoriaalse korralduse muutmine on olemuselt kohaliku elu, mitte riigielu küsimus, kuigi rahvusvaheline praktika sellist seisukohta ei toetanud.

Arvestades senist õiguskirjanduses ja poliitiliselt väljendatud tagasihoidlikku ja ettevaatlikku suhtumist haldusreformi elluviimisse riigi initsiatiivil, sõnastati ka haldusreformi seaduses ühinemiste läbiviimine kahes etapis: esmalt kohaliku omavalitsuse volikogude algatatuna ja seejärel – kui volikogude algatatud etapis ei ühinetud üldse või ei ühinetud omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaks – Vabariigi Valitsuse algatatuna.

Esimene etapp ehk n-ö vabatahtliku ühinemise etapp nägi ette ühinemisläbirääkimiste pidamise ning selle tulemusena ühinemistaotluse ja -dokumentatsiooni esitamise maavanemale hiljemalt 1. jaanuariks 2017. Haldusreform oli selgelt sihitud ühinemisele omavalitsuste volikogude algatusel ning volikogude algatatud ühinemist otsustati

---

[20] Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, 2008, lk 866.

[21] Vt nt https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_olle_ps-riive.pdf.

Haldusreformi protsessi kavandades oli ootus, et enamik omavalitsusi võiks ise jõuda omavahel kokkuleppele ühinemises volikogude algatusel reformi esimeses etapis. Paljudes kohtades nii ka läks. Pildil hetk Valga vallaks ühinenute volikogude ühisistungil pärast otsuse kinnitamist. Foto: Arvo Meeks / Valgamaalane.

stimuleerida kahekordse ühinemistoetuse (võrreldes 1. jaanuarini 2018 kehtinud kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadusega[22]) ja üle 11 000 elanikuga või maakonnasuuruseks ühinenud omavalitsuste täiendava toetuse abiga. Seda püüti tagada ka vallavanematele, linnapeadele ja volikogude esimeestele makstava suurendatud lahkumishüvitisega[23].

Need hüvitised olid omavalitsusjuhtidele ühtaegu nii sotsiaalseks garantiiks, kuna võrreldes omavalitsuse ametnike ja töötajatega on nende

[22] KOÜSi § 6 lõige 1.

[23] HRSi § 19.

seadusjärgsed sotsiaalsed tagatised piiratumad, kui ka ühendamise eestvedamise toetamiseks. Varasematel ühinemistel on selgelt olnud näha, et protsess õnnestub seal, kus omavalitsusjuht ühinemisi eest veab. Seaduses välistati kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 54[1] lõigete 3–4 eeskujul hüvitise maksmine vaid neile omavalitsusjuhtidele, kes jätkasid ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsuses samal ametikohal (senine vallavanem uues omavalitsuses vallavanema või linnapeana, senine volikogu esimees uues omavalitsuses volikogu esimehena).

Praktikas läheneti regulatsioonile pahatihti kasuistlikult. Näiteks avaldati ühinemisi heauskselt ja tõhusalt juhtinud vallavanematele ja volikogu esimeestele vahetult enne volikogude valimiste päeva umbusaldust, et välistada neile hüvitiste maksmine, ja valiti kiiresti uus volikogu esimees või vallavanem, kes sai napi teenistuses oldud aja eest ise seaduses ettenähtud hüvitise. Samuti vangerdati uues, ühinemise tulemusel moodustunud omavalitsuses mitmel juhul omavalitsusjuhtide kohtadega, nimetades sihilikult näiteks senise vallavanema uues vallas volikogu esimeheks, mitte vallavanemaks, üksnes seetõttu, et isik saaks kätte aastapalga suuruse hüvitise, kuigi tegelikult ta jätkab uues omavalitsuses teenistust. Autori hinnangul oleks sellise taunitava praktika ja poliitilise kultuuri vältimiseks võinud haldusreformi seaduses sätestada, et hüvitist ei maksta ka juhul, kui vallavanem või linnapea valitakse uues omavalitsuses volikogu esimeheks ja vastupidi.

Üks lisastiimul, millega püüti suunata omavalitsusi omaalgatuslikult ühinema, oli asjaolu, et kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse sätted, mis käsitlesid ühinemistoetuse üldkorras (st haldusreformi väliselt) maksmist volikogude algatusel ühinevatele omavalitsustele, tunnistati alates 1. jaanuarist 2018 kehtetuks. Seega anti muudatusega selge signaal, et edasised ühinemised toimuvad ilma riigi makstava toetuseta ning ka seetõttu tasub omavalitsustel kasutada veel viimast võimalust saada ühinemiseks riigi rahalist tuge.

Vabariigi Valitsusele otsustati haldusreformi seaduse 3. peatükiga anda õigus sekkuda haldusterritoriaalse korralduse muutmisse vaid

juhul, kui esimene ühinemisetapp ei olnud haldusreformi eesmärki ja omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumi arvestades piisavalt tulemuslik – st juhul, kui volikogude algatatud ühinemise tulemusena jäi ikka mõni alla 5000 elanikuga omavalitsus või kui alla 5000 elanikuga omavalitsus ei osalenud üheski ühinemisläbirääkimiste grupis ega esitanud ühinemistaotlust maavanemale 1. jaanuariks 2017.

Omavalitsuse miinimumsuuruse kriteerium ei olnud aga absoluutne, kuna eelnõu väljatöötamisel leiti, et seaduses oleks mõistlik sätestada ammendavalt erandid, millisel juhul võivad omavalitsused taotleda Vabariigi Valitsuselt ühendamata jätmist.[24] Peale erandite jäeti aga kohalikele omavalitsustele veel üks erandlik võimalus taotleda ühinemise ära jätmist. Nimelt jäi omavalitsustele pärast Vabariigi Valitsuse ettepaneku saamist haldusreformi seaduse ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse[25] põhjal võimalus tõendada, et hoolimata Vabariigi Valitsuse esitatud põhjendustest suudab omavalitsus tagada haldussuutlikkuse ja avalike teenuste kvaliteedi ka ühinemata.

Seega anti Vabariigi Valitsusele nn sundühendamistel või neist loobumisel kaalutlusõigus, mille rakendamine oli seadusega siiski piiratud, kuna omavalitsused pidid mitteühinemise argumente põhjalikult hindama. Seadusandja jättis haldusreformi keskse kriteeriumi eiramiseks teadlikult küllaltki väikese mänguruumi, arvestades, et vastasel korral ei oleks võimalik saavutada omavalitsuste võimekuse kasvu ja seeläbi jääks täitmata ka haldusreformi eesmärk.

---

[24] HRSi § 9 lõige 3: valitsus võib miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastavale omavalitsusele jätta haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku esitamata, kui omaalgatusliku ühinemise etapis ühinevad vähemalt kaks omavalitsust, mille elanike arv on kokku 3500 ja mille territoorium on kokku üle 900 km^2; tegemist on mereliste saarvaldadega; omaalgatusliku ühinemise käigus moodustatakse nelja ajalooliselt, kultuuriliselt ja geograafiliselt seotud omavalitsuse territooriumidest või nende osadest riigipiiri seaduse § 22 lõike 1 tähenduses Eesti Vabariigi ajutise kontrolljoonega maismaal piirnev uus omavalitsus, mille elanike arv on vähemalt 3500; ühinevate omavalitsuste elanike arv on viimase aastaga (1. jaanuariks 2017) langenud alla 5000.

[25] HRSi § 9 lõike 9 punkt 1 koostoimes ETHSi § 7 lõikega 5.

Paljud omavalitsused alustasid ühinemisläbirääkimisi juba enne, kui haldusreformi seaduse eelnõu anti Riigikogule menetleda. Siiski võib tagantjärele järeldada, et kokkuvõttes oleks volikogude algatatud ühinemisi ilmselt rohkem olnud, kui ühinemisläbirääkimistega samal ajal ei oleks toimunud Vabariigi Presidendi valimisi, mille kampaania käigus mõnelt kandidaadilt kõlanud väljaütlemiste tõttu, et presidendiks saades jäetakse haldusreformi seadus välja kuulutamata, osa põhjalikke läbirääkimisi pidanud omavalitsusi ühinemisest kahjuks ootamatult loobus. Oma roll oli siin kahtlemata ka omavalitsusjuhtide hirmudel oma tuleviku pärast.

Samuti tõi 2016. aasta lõpu valitsusvahetus ja Riigikohtus toimunud haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuse vaidlus kaasa osa omavalitsuste veendumuse – mida õhutasid tagant ka mõne endise opositsioonipoliitiku lubadused –, et ühinemised jäävad Vabariigi Valitsuse edasiste sammude ja kohtulahendi loodetava tulemuse (eeldati kohalikele omavalitsustele soodsat Riigikohtu lahendit) tõttu ära (vt Argo Ideoni artiklit „Peamised poliitilised hoiakud ja argumendid haldusreformi eel. Miks nüüd õnnestus?"). Üllatav oli siiski kohata haldusreformile osas omavalitsustes nii suurt vastupanu, mille võimendamisesse panustasid ebariigimeheliku sammuna nii mitmedki poliitikud kui ka mõned tippadvokaadid[26].

Reformi elluviimine puhtalt volikogude algatusel ei oleks olnud võimalik, isegi kui selleks oleks pakutud veelgi suuremat riigi rahalist toetust. Enne haldusreformi oli seadusandja juba aastaid ette näinud ühinemistoetuse maksmise omaalgatuslikult ühinevatele kohalikele omavalitsustele[27] ning seda summat oli mitu korda ka suurendatud.

---

[26] Arusaadav, et advokaadibürood tegutsevad oma kliendi huvides, kuid antud juhul tehti ise aktiivset kihutustööd, et KOVid vaidlustaksid haldusreformi seaduse ja sundühendamismäärused. Mis oli kokkuvõttes vastutustundetu avaliku raha tuulde loopimine.

[27] Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus, jõustunud 25.07.2004. Muudetud ühinemistoetuse suurendamiseks Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega, avaldamismärge RT I, 19.03.2013, 1.

Praktika aga näitas, et ainult ühinemistoetusega motiveerimine ei too kaasa sellises ulatuses süsteemseid omavalitsuste ühinemisi, mis korrastaks kogu omavalitsussüsteemi ja suudaks asendada haldusreformi.

Arvestades nii õiguskirjanduses avaldatud kui ka ekspertide väljendatud konservatiivseid seisukohti omavalitsuskorralduse süsteemi reformimise kohta, ei olnud tõsiselt kaalumisel alternatiivne lahendus, et riik oleks haldusreformi võinud ellu viia ainult Vabariigi Valitsuse algatusel. Sel juhul ei oleks omavalitsustel jäänud ühinemispartnerite valikuks kaalutlusõigust, kuna riik oleks „kaardi ette joonistanud" või andnud kohalikele omavalitsustele ette ühinemispiirkondade loetelu, millesse kuuluva teise kohaliku omavalitsusega oleks tulnud ühineda.[28]

Seetõttu eelistati haldusreformi seaduse väljatöötamisel lahendust, kus kohalikele omavalitsustele jäetakse ühinemispartnerite valikuks lai kaalutlusõigus (esimeses ühinemisetapis), ka juhul, kui ühinemise tulemusena tuleks muuta valla või linna maakondlikku kuuluvust ehk ühineda üle maakonna piiri. Vabariigi Valitsusele jäeti kohalike omavalitsuste enesekorraldusõiguse tagamise eesmärgil teadlikult andmata õigus volikogude algatatud ühinemisi määrusega mitte kinnitada, isegi kui kohalikud omavalitsused taotlesid esimeses etapis ühinemist alla 5000 elanikuga omavalitsuse moodustamiseks või kui ühinemine ei oleks taganud Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) § 7 lõikes 5 nimetatud mõjude ja asjaolude arvestamist parimal viisil, näiteks kui oleks moodustunud mitmekeskuseline ja omavahel nõrgalt seotud uus omavalitsusüksus. See on kindlasti üks 2017. aasta haldusreformi suuri õppetunde.

Kui edasised võimalikud omavalitsussüsteemi muudatused otsustataks ellu viia kahes etapis (loomulikult tingimusel, et reformi teostamise aeg on piisav), võiks võimaldada omavalitsustel küll ühinemispartnereid valida, kuid riik peaks võtma juhtohjad ühinemiste suunamisel, juhul kui

---

[28] Riigikohus ei välistanud haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuse vaidluses, et seadusandja ise kehtestab sobiva omavalitsussüsteemi.

need ei vasta ETHSi § 7 lõike 5 kohastele positiivse mõjuga asjaoludele, ning jätma nn ebaloogilised ühinemised kinnitamata.

Haldusreformi seaduse eelnõu väljatöötamisel leiti, et riik saab volikogude algatatud ühinemiste käiku vaid soovituslikult suunata valitsuse moodustatud piirkondlike komisjonide kaudu[29], kelle roll oli nõustada omavalitsusi, Rahandusministeeriumi ja Vabariigi Valitsust. Piirkondlike komisjonide peamine ja keerulisim ülesanne oli teha Vabariigi Valitsusele ettepanekuid valitsuse algatatava ühendamise ettepaneku tegemiseks alla 5000 elanikuga omavalitsuste kohta.[30] Ka maavanemad olid reformi menetlusse kaasatud (kuulusid piirkondlikesse komisjonidesse) ning nad toetasid ja nõustasid oma maakonna omavalitsusi. Komisjonide hinnata oli ETHSi § 7 lõike 5 mõjude ja asjaolude arvestamine ja nad pidid kaaluma alternatiivseid ühinemisi alla 5000 elanikuga omavalitsuste puhul.

Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamiste jaoks kaaluti ka lahendust, kus riik ei kinnitaks volikogude algatatud ühinemist alla 5000 elanikuga omavalitsuseks. Selline lahendus oleks olnud ühinemist taotlenud omavalitsustele siiski liiga problemaatiline, kuna Vabariigi Valitsuse algatusel mõne ühinemispartneri lisandumine ja alles siis ühinemise kinnitamine oleks võinud kaasa tuua ettearvamatuid olukordi, ka poliitilisi vangerdusi, mis oleks kogu ühinemise lasknud liiva joosta. Halvemal juhul oleks see võinud panna mõne omavalitsuse üldse algsest ühinemisest loobuma ja riigiga kohtuvaidlusi algatama.

Leiti, et volikogude algatusel ühinemist taotlenud omavalitsuste puhul võiks Vabariigi Valitsus ühinemismäärused 1. veebruariks 2017 vastu võtta ning alles seejärel piirkondlike komisjonide ettepanekul otsustada,

---

[29] HRSi § 5 lõike 4 alusel moodustas piirkondlikud komisjonid Vabariigi Valitsus. Esialgu oli haldusreformi seaduse eelnõus sätestatud, et piirkondlikud komisjonid moodustab valdkonna eest vastutav minister, kuid Riigikogu menetluses (sh põhiseaduskomisjoni istungitel) leiti, et poliitiliselt tasakaalustatum oleks, kui komisjonid moodustaks valitsus, et neid ei süüdistataks põhjendamatult ühe ministri nägu olemises.

[30] Komisjonide koosseisu, töökorra ja ettepanekutega saab tutvuda haldusreformi veebilehel https://haldusreform.fin.ee/abiks-uhinejale/haldusreformi-piirkondlikud-komisjonid/.

millistele alla 5000 elanikuga omavalitsustele või ühinevatele omavalitsustele teha haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanek, isegi kui valitsuse ettepaneku realiseerimisel tuleks muuta või kehtetuks tunnistada vabatahtliku ühinemise etapis vastu võetud ühinemismäärus.

Ainus erand lisandus Riigikogu menetluses, kus koalitsioonisaadikute ettepanekul sai haldusreformi seadusesse[31] säte, mis võimaldas omavalitsustel algatada haldusterritoriaalse korralduse muutmise ka juhul, kui neil ei ole ühist piiri, kuid kui ühinevate omavalitsuste vahele jääb alla 5000 elanikuga omavalitsus, kes ühendatakse Vabariigi Valitsuse algatusel volikogude algatusel ühinemist taotlenud omavalitsustega. Eelnõu menetlemise ajal oli teada konkreetne näide ühinemist taotlenud Kaiu, Raikküla ja Rapla vallast, kelle territooriumide vahele jäi alla 5000 elanikuga Rapla valla toimeruumi kuuluv Juuru vald, kes oli keeldunud ühinemisläbirääkimistest Rapla vallaks ühinevate valdadega.[32]

Vabariigi Valitsuse algatatava ühendamise etapi väljatöötamisel oli üks enim vaieldud küsimusi see, et juhul kui omavalitsused ei ole ühinenud 5000 elanikuga omavalitsuse moodustamiseks, siis millistest nõuetest lähtudes peaks Vabariigi Valitsus neile ühinemispartnerid valima. Dilemma seisnes selles, kas seaduses tuleks sätestada, et miinimumsuuruse kriteeriumi alla jääv omavalitsus ühendataks loogilise tõmbekeskusega (näiteks rõngasvald keskusomavalitsusega), või tuleks aluseks võtta pigem aritmeetiline tehe ja ühendada omavalitsus naabriga, kellega koos täidetaks formaalselt miinimumsuuruse kriteerium. Teisisõnu – kui on valida elanike arvu kriteeriumile mittevastava omavalitsuse ühendamine piirinaabriga, kes samuti ei vasta kriteeriumile, või kriteeriumile vastava võimeka omavalitsusega, kellega on tugevamad seosed ja kellega ühinemisel avaldub positiivsem mõju ETHSi § 7 lõike 5 asjaoludele, siis kummaga ühendamist peaks eelistama?

---

[31] HRSi § 7 lõige 3.

[32] https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/20170618_rapla_kaiu_raikkula_juuru_sk.pdf.

Leiti, et kuna nagunii tuleb ühtaegu järgida haldusreformi eesmärki ehk vähemalt 5000 elanikuga omavalitsuse moodustamist ning arvestada ETHSi § 7 lõike 5 mõjusid ja asjaolusid, siis oleks põhjendatud kriteeriumile mittevastava omavalitsuse ühendamine loogilise keskusega. Seda seisukohta selgitati ka haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirjas. Vastasel juhul, st olukorras, kus ühinevad omavalitsused ei ole varem sisulist koostööd teinud ja ühes toimeruumis tegutsenud, olnuks omavalitsuse sisemine korraldus ja teenuste pakkumine keerulisem. Nii võimaldati Vabariigi Valitsusel algatada kriteeriumile mittevastava omavalitsuse ühendamine ka sellise omavalitsusega, kes juba vastab miinimumsuuruse kriteeriumile või ka soovitusliku suuruse kriteeriumile.[33]

Haldusreformi kohta on kõlanud kriitika, et kahetsusväärselt loobus riik reformi elluviimisel tõmbekeskustel põhinevast mudelist. Tegelikkuses nõuti ka haldusreformi seaduses nii volikogude kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste korral arvestamist ETHSi § 7 lõike 5 mõjude ja asjaoludega, mis tervikuna on suunatud omavalitsuste ühinemisele tõmbekeskustega, st selline ühinemine tagabki kõige paremini nende asjaoludega arvestamise.

Seadusega ei nõutud siiski, et Vabariigi Valitsuse ettepaneku kohasel ühendamisel oleks ülekaalukas mõju eraldi igale üksikule ETHSi § 7 lõikes 5 nimetatud mõjule ja asjaolule, vaid et ühinemisega kaasnev positiivne mõju tervikuna ületaks võimaliku negatiivse mõju.[34] Kuna suur osa omavalitsustest ei olnud enne ühinemist avalikke teenuseid pakkudes aktiivselt ja ulatuslikult omavahel koostööd teinud, siis ei saanudki olemas olla laialdasi koostöövõrgustikke, mis oleksid üheselt võimaldanud näidata omavalitsusi ühtse koostööpiirkonnana ja seega kajastanud positiivset mõju kõigis valdkondades.

---

[33] HRSi § 9 lõige 2.

[34] Selle seisukohaga nõustus ka Riigikohus Vabariigi Valitsuse ühendamismäärusi puudutavates kohtuvaidlustes.

Haldusreformi seaduse eelnõu koostajad lähtusid eeldusest, et suuremate kohalike omavalitsuste moodustamine ei halvenda *per se* lähimuspõhimõttega[35] arvestamist, ei lõhu väljakujunenud kogukondi ega halvenda avalike teenuste kättesaadavust[36], kuna omavalitsuse sisemise töökorralduse kujundamisel tuleb arvestada kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduses sätestatud teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi nõuetega. Selle seaduse järgi[37] peab ühinemise tulemusel moodustunud omavalitsus tagama valla või linna elanikele avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi vähemalt samal tasemel, mis oli enne omavalitsusüksuste ühinemist. Avalike teenuste osutamist tuleb omavalitsustel korraldada kõikides asustusüksustes, kus enne ühinemist paiknesid valla- või linnavalitsused.[38]

Riigikohus[39] täpsustas kohaliku omavalitsuse autonoomia ulatust ja seadusandja pädevust seni pigem keelutsooniks peetud omavalitsuste enesekorraldusõiguse piiramisel ja omavalitsussüsteemi kujundamisel haldusreformi seaduse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendis (täpsemalt saab Riigikohtu seisukohtadest lugeda Vallo Olle ja Liina Lust-Vedderi artiklist „Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste kaitse haldusterritoriaalses reformis"). Kuigi põhiseadus

---

[35] Lähimus- ehk subsidiaarsuspõhimõte ei tähenda, et avalikke ülesandeid täidaks tingimata elanikule lähim organ, oluline on ka ülesande täitja sobivus ja efektiivsus.

[36] Enne haldusreformi toimunud kohalike omavalitsuste ühinemised on valdavalt toonud positiivse mõju avalike teenuste pakkumisel, finantssuutlikkus ja investeerimisvõimekus on paranenud ning see on võimaldanud omavalitsustel viia ellu olulisi projekte. Vt nt https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf.

[37] KOÜSi § 4.

[38] Riigihalduse minister Arto Aas selgitas haldusreformi seaduse eelnõu esimesel lugemisel Riigikogus: „Kõike ei ole võimalik aastateks ette detailideni kokku leppida, kõike ei saa lahendada seaduse tasemel. Tähtis on ka mõista, et haldusreform iseenesest ei ava ega sulge ühtegi kooli, lasteaeda ega raamatukogu. Need on küsimused, mida kaaluvad ja otsustavad kohalikud inimesed ise volikogu liikmete, valla- või linnajuhtidena." Vt http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201604061400#PKP-18642.

[39] Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20.12.2016. a lahend 3-4-1-3-16: https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-3-16.

näeb kohalike omavalitsuste enesekorraldusõiguse riivamiseks ette lihtsa seadusereservatsiooni,[40] oli seni levinud seisukoht, et Vabariigi Valitsuse algatusel kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmine omavalitsuste tahte vastaselt on pigem enesekorraldusõiguse ülemäärane riive. Samuti leidsid õigusteadlased, et haldusreformi läbiviimise aluste puhul tuleb põhjendamisel järgida proportsionaalsuskontrolli ehk tõendada, et seadusega kavandatav lahendus on sobiv, vajalik ja mõõdupärane.[41] Sellest teadmisest lähtuti ka haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirjas ning kohalike omavalitsuste põhiseaduslike tagatiste riive põhjendusi ja seaduse rakendamisega kaasnevat mõju selgitati põhjalikult. Tol hetkel ei olnud kindlust, et haldusreformi elluviimiseks piisab vaid kavandatavate meetmete meelevaldsuse kontrollist ja reformi legitiimse eesmärgi väljatoomisest.

Riigikohus leidis, et seadusandjal on avar otsustusruum kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse kehtestamiseks ja muutmiseks. Omavalitsuse üksused eksisteerivad küll avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides, kuid nad ei ole põhiseaduse kohaselt mõeldud olema riigid riigis. Ka omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmine on kohtu hinnangul oluline riigielu küsimus, mille otsustamine peab olema seadusandja pädevuses. Kuna põhiseadus jätab Riigikogule riigi territooriumi haldusjaotuse kehtestamiseks suure otsustusruumi, siis ei pea riik omavalitsussüsteemi kujundamisel täitma proportsionaalsuskontrolli

---

[40] Põhiseaduse § 154 järgi tegutsevad kohalikud omavalitsused seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult **seaduse alusel või** kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seega võimaldab põhiseadus kohaliku omavalitsuse iseseisvust mis tahes seadusega piirata, isegi kui kohalike omavalitsustega ei jõuta küsimuses kokkuleppele.

[41] Proportsionaalsuse põhimõtte järgi peab riive taotletava eesmärgi suhtes olema sobiv (abinõu peab soodustama eesmärgi saavutamist), vajalik (eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene) ning mõõdupärane (kasutatud vahendid on proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Piirangud ei tohi kahjustada kaitstud õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav). Vt https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_olle_ps-riive.pdf.

nõudeid, küll aga täitma meelevaldsuse keelu tingimusi.[42] Kohus leidis, et reformil oli legitiimne eesmärk ja haldusreformi seaduses järgiti meelevaldsuse keelu nõudeid.

Kokkuvõttes valiti haldusreformi mudeliks kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust vähim riivav meede, kuna omavalitsustele oli jäetud võimalus ise endale ühinemispartnereid valida.

Kas anda haldusreformi raames kohalikele omavalitsustele ka uusi ülesandeid?

Kuigi seaduse eelnõu väljatöötamisel kavatseti reformi nn teise etapina anda kohalikele omavalitsustele üle ka uusi ülesandeid tegevust lõpetavatelt maavalitsustelt ja muudelt riigiasutustelt, rõhutati tegelikult Rahandusministeeriumis ja rõhutas ka riigihalduse minister Riigikogus kogu haldusreformi seaduse eelnõu menetluse vältel, et omavalitsuste täidetavates ülesannetes revolutsiooni ei kavandata[43]. Eesmärk oli anda omavalitsustele koos riigieelarveliste vahenditega üle riigi täidetavad, kuid olemuselt omavalitsuslikud ülesanded.

---

[42] Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20.12.2016. a lahendi nr 3-4-1-3-16 punkte 89 ja 91. Selle lahendi järgi eeldab meelevaldsuse keeld kohtu hinnangul, et kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalset korraldust muutes tuleb järgida põhiseaduse formaalseid nõudeid (piirangute ettenägemine seadusega). Lisaks formaalsetele nõuetele vastamisele peab kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmine olema ka materiaalses mõttes põhiseaduspärane, st teenima põhiseaduspärast eesmärki ning aitama seda saavutada (olema selle saavutamiseks asjakohane). Samuti tuleb arvestada põhiseaduse §-s 158 sätestatut, mille kohaselt ei tohi kohaliku omavalitsuse üksuste piire muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata (vt otsuse punkti 88). Kõiki neid nõudeid järgiti haldusreformi seaduse eelnõu väljatöötamisel.

[43] Riigihalduse minister Arto Aas ütles haldusreformi seaduse eelnõu esimesel lugemisel Riigikogus kohalikele omavalitsustele lisaülesannete üleandmise kohta järgmist: „Me otsime võimalusi, kuidas omavalitsusi tugevamaks muuta, kuidas nende rolli ja rahaeraldisi suurendada. Samas, mitte üheski arutelus ega meile laekunud ettepanekutes ei ole näha olnud, et Eestis toimub mingi tohutu (omavalitsuse ülesannete) revolutsioon. Me tegelikult teame, et meil on 20 aasta jooksul enam-vähem paika loksunud, mis on omavalitsuse ülesanne, mis on riigi ülesanne. Omavalitsus tegeleb haridusega, sotsiaalkaitsega, kohalike teede ja infrastruktuuriga. Selles vallas ei ole ringlemas mingeid dramaatilisi muudatusettepanekuid. See on otsitud põhjus, kui tahetakse reformi kritiseerida. Ühinemised on igal juhul vajalikud. See muudab omavalitsused võimekamaks ja kui nad on võimekamaks muutunud, siis me saame juba süsteemselt ka riigi tasandil vaadata, kuidas minna edasi." http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201604061400#PKP-18642.

Selles osas püüti haldusreformi seaduse eelnõuga mõtestada ümber seni õigusteadlaste arvamustes sõnastatud reformi eeldusi, mille järgi ei saa haldusterritoriaalse korralduse reformi riigi juhtimisel ellu viia lahutatuna omavalitsuse ülesannete reformimisest. Näiteks leiti, et ei saa lugeda õiguslikult korrektseks sellist lahendust, kus territoriaalsete muudatuste aspekt jõustatakse kavandatud kujul lahus omavalitsuste ülesannete ja finantseerimise muudatustest. Leiti, et omavalitsuste õiguspärasele ootusele ja õigusselgusele vastaks lahendus, kus kehtestatakse kõigi muudatuste pakett korraga. Seejuures võivad konkreetsete ülesannete ülemineku tähtajad olla erinevad, ent selgus selles osas, mida reform funktsionaalses mõttes sisuliselt tähendab, peaks valitsema raamseaduse kehtestamisest peale.[44]

Samalaadseid argumente kasutasid haldusreformi seaduse eelnõu kooskõlastusringil ka omavalitsuste üleriigilised liidud. Eesti Maaomavalitsuste Liit leidis näiteks, et halduskorralduse oluline ümberkujundamine eeldab selgust ülesannete ja rahastamispõhimõtete osas, milles aga valitseb eelnõuga ebaselgus. Eelnõus kavandatav ühinemise ühekordne rahastamine on oluline, kuid ei asenda kohaliku omavalitsuse terviklikku ja ülesannetele vastavat ning tulevikku suunatud rahastamissüsteemi.[45]

Eesti Linnade Liit tegi eelnõu kooskõlastusringil ettepaneku, et omavalitsuste tulubaasiga seonduv – tulubaasi tugevdamise põhimõte ja vastav rahastamismudel – oleks üks osa haldusreformi seadusest. Leiti, et omavalitsuste tugevdamise rahastamismudel peaks olema vastu võetud koos haldusreformi seadusega, ja seetõttu sooviti näha haldusreformi seaduse eelnõu osana konkreetseid ettepanekuid kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasi tugevdamiseks.[46]

---

[44] https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_olle_ps-riive.pdf, lk 9.

[45] https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7a8fcd91-77ec-4293-8555-09c23c1081a3.

[46] *Ibid*.

Kuna haldusreformi seaduses sätestatud omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumi väljatöötamisel võeti aluseks kehtivates seadustes omavalitsustele täitmiseks antud ülesanded, ei saanud omavalitsused lähtuda eeldusest, et kuna ei teata tulevikus täidetavate ülesannete mahtu, siis ei saa ka hinnata, kui suureks tuleb ühineda.

Et vältida võimalikke õiguslikke vaidlusi haldusreformi „sisupoole" üle, sätestati haldusreformi seaduse §-s 38 maanduseks valdkonnaministeeriumide ülesanne analüüsida koostöös riigihalduse ministriga ministeeriumide vastutusvaldkonna seadusi, et selgitada välja riigi täidetavad, kuid olemuselt omavalitsuslikud ülesanded, mille saaks üle anda haldusreformi käigus moodustuvatele omavalitsustele.

Samuti sätestati, et valdkonnaseaduste muutmise ettepanekud esitatakse valitsusele heakskiitmiseks pärast haldusreformi seaduse jõustumist, kuna nendes küsimustes ei suudetud ministeeriumidega haldusreformi seaduse menetlemise ajal erinevalt esialgsest eesmärgist kokkuleppele jõuda. Haldusreformi seaduse eelnõu menetlemise ajal puudusid ka poliitilised kokkulepped ülesannete üleandmise kohta. Lisaülesannetes jõuti kokkuleppele alles 2017. aastal, mil Riigikogus võeti 14. juunil vastu kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muutmise seadus[47] ning maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tulenev Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus[48] (kohalike omavalitsuste uutest ülesannetest saab lugeda Ave Viksi artiklist „Haldusreformi protsessi disain").

Maavalitsuste reform oli kavas ellu viia sammu võrra hiljem, kuna ei soovitud seadusega omavalitsustele antavate lisaülesannete ja nende rakendamisega alles ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsuste jaoks segadust juurde tekitada.

Ka Riigikohus võttis haldusreformi seaduse põhiseaduspärasust käsitlenud lahendis leebema positsiooni ega leidnud, et haldusreformi

---

[47] https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017002.

[48] https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017001.

saab ellu viia vaid koos kohalike omavalitsuste täidetavate ülesannete reformimisega.[49]

Milline peaks olema haldusreformi ajakava, et tagada optimaalne tulemus?

Esialgu oli Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis ette nähtud omavalitsuste ühinemine kahes etapis selliselt, et volikogude algatatud ühinemised jõustuksid 2017. aastal volikogude korraliste valimistega ja Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamised toimuksid aasta möödumisel omavalitsuste algatatud ühinemistest.[50]

Haldusreformi ajakava kohta lepiti aga Vabariigi Valitsuses enne eelnõu koostamist kokku, et optimaalne ja põhjendatum on nii volikogude kui ka valitsuse algatatud ühinemiste jõustumine korraga, et hoida omavalitsuste arengut n-ö ühel joonel hoolimata asjaolust, kas ühinemise initsiatiiv tuleb omavalitsusest või riigilt, ja mitte tekitada pikema üleminekuperioodiga segadust.

Üleriigilised omavalitsusliidud, õiguskantsler ja kohtuvaidlustes osalenud omavalitsused ning ka mitmed Riigikogu liikmed leidsid, et haldusreformi ajakava on ebamõistlikult tihe ega võimalda pidada omavalitsustel sisulisi ühinemisläbirääkimisi.

Eelnõu väljatöötajate hinnangul sai haldusreformi seadusega määratud ajakava küll pingeline, kuid siiski piisav, et omavalitsused

---

[49] Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20.12.2016. a kohtuotsuse nr 3-4-1-3-16 punkte 125 ja 130. Lihtsustatult märkis kohus, et kuigi kohtuotsuse tegemise ajal ei olnud selge, milliseid uusi riiklikke kohustusi pannakse tulevikus kohalikele omavalitsustele, ei saa see tingida haldusreformi seaduse põhiseadusvastasust. Põhiseadus ei nõua, et omavalitsus peab ette teadma, milliseid riiklikke kohustusi talle tulevikus pannakse. Selliseid kohustusi võib riik kohalikule omavalitsusele panna seaduse alusel ka ühepoolselt. Sestap ei ole seadustes tulevikus tehtavad muudatused ja võimalikud probleemid omavalitsuste rahastamisel Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse reformi elluviimisel õiguslikuks takistuseks. (Valitsuse ettepaneku tegemisel ja ühendamise otsustamisel) tuleb seetõttu lähtuda omavalitsuste võimekusest täita kehtiva õiguse järgi kindlaks määratud ülesandeid.

[50] https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3030/6201/5006/231klisa.pdf.

saaksid nii omaalgatuslikud kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemised lõpule viia nii, et volikogude valimised toimuksid korraliselt 15. oktoobril 2017.

Tahtlikult sooviti vältida olukorda, kus Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste korral lükkuksid valimised korraliste valimiste vahelisse perioodi või 2021. aastasse, mil toimuvad järgmised korralised volikogude valimised. Lähtuti peamiselt argumentidest, et omavalitsustel on olnud võimalik omaalgatuslikult ühineda juba 21 aastat[51], sellest viimased 12 aastat on riik ühinemisi soodustanud ka ühinemistoetusega[52]. Ühinemispreemiat kui hüvet sisaldab ka haldusreformi seadus, samuti hüvitatakse omavalitsustele ühinemisega seotud otsesed ja tõendatud kulud Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste korral.

Omavalitsustele olid haldusreformi kavandatavad kriteeriumid üldjoontes teada juba 2015. aasta detsembris, mil Rahandusministeerium esitas haldusreformi seaduse eelnõu[53] kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi. Hiljemalt 1. juulist 2016, mil haldusreformi seadus jõustus, olid kõik omavalitsused selle reformi kriteeriumidest ja ajakavast teadlikud.

Seniste vabatahtlike ehk volikogude algatatud ühinemiste praktika oli samuti näidanud, et poole aastaga on hea tahte olemasolul võimalik pidada edukaid ühinemisläbirääkimisi ja teha seadusega nõutud toimingud ühinemise taotlemiseks. Kuna kõigil miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastavatel omavalitsustel oli alates 1. juulist 2016 kohustus valida ühinemispartnerid ning seadusega sätestati tagajärg, kui ühinemistaotlust ei esitatud maavanemale 1. jaanuariks 2017, siis kogumina loeti reformi tähtaegu omavalitsustele ühinemise läbiviimiseks piisavaks.

Reformi ajakava koostamisel oli üks väga oluline argument poliitiline selgus ja õiguskindlus. Loomulikult kaaluti ka siin eri alternatiive.

---

[51] ETHS jõustus 27.03.1995.

[52] KOÜS jõustus 25.07.2004.

[53] https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7a8fcd91-77ec-4293-8555-09c23c1081a3.

Aga Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamiste lõpuleviimine hiljem kui 2017. aasta oktoobris ehk erakorraliste valimistega oleks tähendanud omavalitsuse arengu ja poliitilise juhtimise edasilükkamist ebamäärasesse tulevikku. Volikogude nelja-aastase töötsükliga arvestamine on oluline õigusrahu seisukohalt ja võimaldab keskenduda omavalitsuse sisulisele tööle. Ühendamisega venitamine ja erakorraliste valimiste korraldamine oleks tekitanud vähemalt paariks aastaks poliitilise vaakumi. See olnuks majanduslikult koormav ja elanikkonda ebamõistlikult kurnav protsess.

Sealjuures arvestati ajakava sätestamisel eelnõus asjaolu, et ajakava ei välista ega kitsenda omavalitsuste võimalusi pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Vastupidi, omavalitsustele anti seeläbi, et Vabariigi Valitsus pidi ühinemised kinnitama oma määrusega[54] ehk õigustloova aktiga, tõhusaim ühendamismääruste edasikaebamise õigus – põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 kohaselt võib omavalitsuse volikogu esitada otse Riigikohtule taotluse tunnistada Vabariigi Valitsuse jõustumata määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või Vabariigi Valitsuse jõustunud määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Seega ei pidanud omavalitsused oma võimalike õiguste kaitseks läbima kolmeastmelist halduskohtumenetlust.

Samuti ei soovitud haldusreformi seadusesse kirjutada eraldi kohtulikku menetluskorda, kuna puudus vajadus rõhutada, et õigustloova akti vaidlustamiseks saab omavalitsus pöörduda taotlusega Riigikohtusse. Haldusreformi seaduse eelnõu (200 SE) seletuskirjas (lk 32) märgiti: „Määruse formaat on valitsuse ettepaneku esitamiseks kohasem, kuna haldusterritoriaalse korralduse muutmisega riivatakse omavalitsuste enesekorraldusõigust, mille riive tuleb õigusteooria kohaselt ette näha õigustloova aktiga."

Niisamuti ei peetud eelnõu koostamise ajal vajalikuks sätestada vaidluste lahendamiseks lühendatud menetlustähtaegu, kuna igasugune

---

[54] HRSi §-id 8 ja 13.

lisapiirangu seadmine oleks nõudnud äärmiselt kaalukaid argumente. Praktikas kasutasid omavalitsused ja nende esindajad Vabariigi Valitsuse ühendamismääruste kohtuvaidlustes ebaõigeid argumente, et valitsuse määrus on olemuselt hoopis haldusakt, mille peale saab pöörduda kaebusega halduskohtusse. Siin eirati haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirjas väljendatud seisukohta, et määrused õigustloova aktina on vaidlustatavad Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, mitte halduskohtumenetluses.

Tagantjärele võib öelda, et Vabariigi Valitsuse määruste peale esitatud tarbetuid kaebusi halduskohtusse, mis jäeti halduskohtute poolt menetlusse võtmata, oleks aidanud vältida haldusreformi seaduse säte, mis lubanuks valitsuse määruseid vaidlustada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse alusel, ning konkreetselt sätestatud tähtaeg taotluste esitamiseks Riigikohtusse ja vaidluste lahendamise tavapärase neljakuulise menetlusaja lühendamine. Nii oleksid omavalitsused eelduste kohaselt saanud halduskohtus vaidlemise asemel keskenduda uue omavalitsuse ülesehitamisele.[55]

Arvestades, et hüpoteetiliselt võivad omavalitsused vaidlustada Vabariigi Valitsuse määruse kehtivuse otse põhiseaduslikkuse

---

[55] Lisaks jäi arusaamatuks omavalitsuste ja nende lepinguliste esindajate veendumus, justkui saaks kohtud Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamistel ühinemismääruste seletuskirjades ühendamise kaalutlusi ja argumente ETHSi § 7 lõike 5 tähenduses sisuliselt läbi vaadata ja hinnata. Valitsuse ühendamismääruste üle peetud kohtuvaidlustes leidis Riigikohus, et kohtulik kontroll Vabariigi Valitsuse otsustuse üle muuta omavalitsusüksuse haldusterritoriaalset korraldust haldusreformi eesmärkide saavutamiseks on piiratud. Valitsusel on omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle otsustamisel ulatuslik kaalumisruum. Samuti on enamik ETHSi § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest sellised, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise tegelikku mõju neile saab hinnata alles pärast seda, kui ühinemise või liitmise tulemusel moodustatud omavalitsusüksus on mõnda aega olemas olnud. Seejuures sõltub ühinemise või liitumise tegelik mõju ETHSi § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele suuresti moodustatava omavalitsusüksuse edasisest tegevusest ja otsustest. Kohus saab kontrollida üksnes seda, kas valitsus on omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmisel arvestanud olulisi ja asjakohaseid asjaolusid ega ole lähtunud ebaõigetest faktidest. Muu hulgas saab kohus kontrollida, kas valitsus on hinnanud omavalitsusüksuse negatiivses arvamuses esitatud põhjendusi ning esitanud määruse seletuskirjas asjakohased põhjused, miks ta ei pea omavalitsusüksuse põhjendusi piisavalt kaalukaks. Vt nt Koeru valda puudutava lahendi punkti 75: https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-17-21/10.

järelevalve kohtumenetluse raames, mille kohta ei ole seadustes sätestatud, mis aja jooksul sätteid vaidlustada saab, ei olnuks mõistlik ka reformi tähtaegu võimalike prognoosimatute vaidluste tõttu hilisemaks lükata. Ükskõik, kui kaugele reformi lõpptähtaeg nihutada, võib alati leiduda keegi, kes soovib seda viimasel hetkel vaidlustada.[56]

Ei peetud vajalikuks sätestada erisusi ka olukorraks, kui ühinemised on juba toimunud, kuid võimalikud kohtuvaidlused saavad lahendi alles pärast volikogude valimiste tulemuste väljakuulutamise päeva. Et haldusreformi seaduses nähti Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamiste korral ette ka kohustus omavalitsused enne valitsuse lõplikku otsust ära kuulata, mille käigus said omavalitsused esitada ühinemise kohta põhjendatud vastuväiteid, ja valitsuse kohustus vastuväidete paikapidavust hinnata, siis leiti, et valitsuse võimalikud kaalutlusvead saab ka sel viisil kõrvaldada ja ärakuulamisõiguse kasutamine võimaldab kohtuvaidlusi ära hoida või siis vähemalt nende arvu vähendada.

Kuna ei Riigikohtul põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses ega halduskohtul halduskohtumenetluses ei ole pädevust hinnata haldusorgani asemel kaalutluste ja argumentide paikapidavust – see kaalutlusõigus ja põhjenduskohustus lasus Vabariigi Valitsusel (kes omakorda tugines haldusreformi piirkondlike komisjonide heakskiidetud eksperdihinnangutele) –, siis ei prognoositud eelnõu koostamisel ka arvukaid kohtuvaidlusi ega hinnatud haldusreformi seaduse eelnõu väljatöötamisel võimalike taotluste või kaebuste eduperspektiivi väga heaks.

Kuidas selgitada haldusreformi käigus kavandatavate ühinemiste ja haldusüksuse piiride muudatuste korral välja elanike arvamus?

Üks küsimus, mis tõi reformi elluviimise käigus palju negatiivseid arvamusi, oli haldusreformi seadusega ette nähtud[57] kohustus korraldada

---

[56] Kohtuvaidluse algatamine ei peata määruse kehtivust. Määrus on kehtiv, kuni Riigikohus ei ole tunnistanud seda põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.

[57] HRSi § 6 ja § 12 lõike 2 punkt 1.

nii omavalitsuste kui ka Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisel elanike arvamuse väljaselgitamiseks küsitlus.

Kohustus selgitada omavalitsusüksuste piiride muutmisel välja elanike arvamus tuleneb Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklist 5. Harta ei kirjuta oma osalisriikidele ette, millistel viisidel elanike arvamus tuleks välja selgitada, samuti ei sätesta harta elanike arvamuse siduvat iseloomu. Pigem on harta seletuskirjas selgitatud, et elanike arvamuse ärakuulamisel on elanike kaasamise ja informeerimise funktsioon. Kui harta osalisriik soovib, võib korraldada elanike arvamuse väljaselgitamiseks ka referendumi. Haldusreformi seaduses lähtuti põhimõttest, et elanike kaasamine küsitluse kaudu tuleb omavalitsustele tagada, kuid küsitluse tulemus ei ole otsustajatele siduv, vaid seda saab otsustamisel arvestada ühe argumendina. Seevastu avalikkuse arusaam oli pigem selline, et elanike küsitlus peaks olema siduv.

Riigikohus aga leidis, et elanike arvamuse andmine on võimalik anda ka omavalitsuse organi pädevusse[58], seega ei peagi tingimata asjaomase omavalitsuse elanikelt küsima nende seisukohta ühinemise suhtes.

Kas võimaldada jätta valla ja linna ühinemisel haldusüksuse liigina linn?

Varasemate haldusreformi arutelude puhul põrkuti tihti omavalitsuste tõstatatud probleemiga, et kuna ühinemisel ei ole seaduste järgi võimalik säilitada ajaloolist linna nime iseseisva omavalitsusüksuse tähenduses, siis pigem loobuti üldse ühinemist algatamast. Selleks, et õhutada

---

[58] Haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuse lahendi punkt 136: Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ei nõua kolleegiumi hinnangul kohalike elanike arvamuse ärakuulamist. Harta artikkel 5 sätestab: „Kohaliku omavalitsuse üksuse piire ei muudeta asjaomase kohaliku kogukonnaga eelnevalt nõu pidamata; kui seadus lubab, võib seda teha rahvahääletuse teel." (*„Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute."*) Harta jätab sellega ühinenud riigi otsustada, kas korraldada rahvahääletus, mis Eesti õiguskorra kohaselt on siduva iseloomuga, või rahvaküsitlus, mis Eesti õiguskorras siduvat õiguslikku jõudu ei oma, või anda elanike arvamuse andmine kogukonda esindava kohaliku omavalitsuse organi pädevusse.

omavalitsusi ühinema oma loogiliseks tõmbekeskuseks oleva linnaga, sõnastatigi haldusreformi seaduses erandlikult võimalus säilitada linna ja valla ühinemisel moodustuva omavalitsusüksuse liigina linn.[59] Selle tulemusena kuuluvad moodustunud linna haldusterritooriumile ka maalised asustusüksused – külad.

Samuti anti võrdse kohtlemise kaalutlusel linnale, kes varasema ühinemise tulemusena oli oma iseseisva linna staatuse minetanud ja muutunud asulaks, vallasiseseks linnaks, võimalus taastada ühinemisel haldusüksuse liigina linn.

Linna liigi taastamist haldusreformi käigus ei kasutatud, küll aga oleks seda sätet seadusesse mitte lisades ilmselt jäänud moodustamata näiteks Pärnu linn uutes piirides (Pärnu linnaga ühinesid Audru ja Paikuse vald ning Vabariigi Valitsuse algatusel ka Tõstamaa vald).[60]

Kusjuures alguses nähti eelnõus ette, et linnaks saab jääda juhul, kui elanike arv on 2017. aasta 1. jaanuari seisuga rahvastikuregistri andmetel vähemalt 5000 ning kui ühineva linna elanike arv moodustab vähemalt 1/2 ühinenud omavalitsuse üksuste elanike koguarvust. Riigikogu menetluses aga otsustati loobuda linna liigi säilimiseks tingimuste seadmisest, kuna see oleks omakorda kaasa toonud võimalike eelnõu arutelude ajaks algatatud ühinemiste ärajäämise, kus vastavat linnatagamaa proportsiooni ei oleks ühinemisega suudetud tagada.

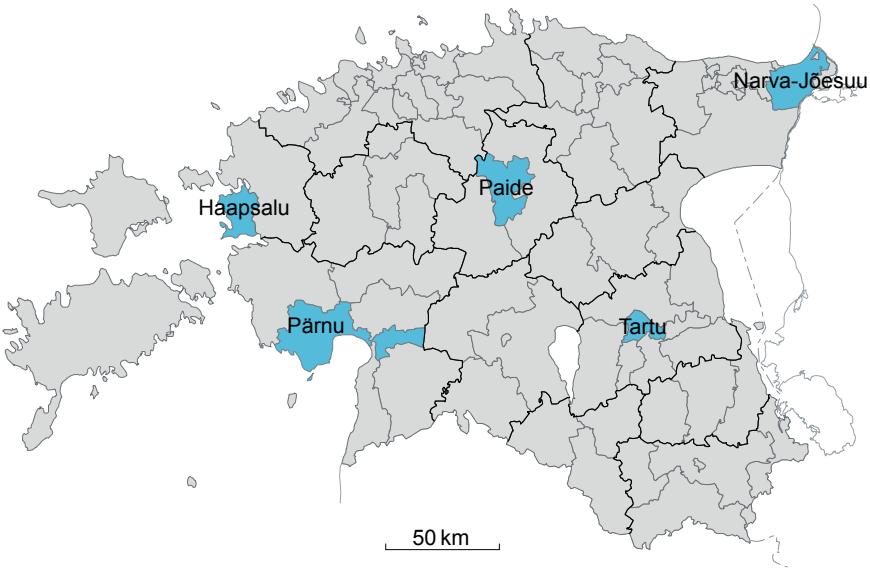
Sellega kerkis kohe ka küsimus, millist terminit kasutada ühinenud linna territooriumi kohta, sest ühinemise tulemusena moodustunud linnas ei saanud kasutada asustusüksuse terminit „vallasisene linn". Küsimust arutati nii kohanimenõukogus, haldusreformi eksperdikomisjonis, Vabariigi Valitsuses kui ka Riigikogu põhiseaduskomisjonis. Kohanimenõukogu liikmete esialgne ettepanek oli „tuumlinn", mis laideti kooskõlastusringil maha. Samuti ei sobinud termin „keskuslinn".

---

[59] HRSi § 14.

[60] Haldusüksuse liigina jäid ühinemise tulemusena linnaks Haapsalu, Narva-Jõesuu, Paide, Pärnu ja Tartu linn.

Ühinemiste tulemusel tekkinud linna nime kandvad omavalitsusüksused



Joonis 1.

Alles Riigikogu menetluses tehti põhiseaduskomisjoni arutelul ettepanek üldse mitte kasutada asustusüksusena valla- ja linnasisese linna kohta eraldi termineid, vaid kasutada ühtset terminit „linn asustusüksusena". Praktikas on linna kui haldusüksuse ja linna kui asustusüksuse sama nimekuju põhjustanud siiski ka eksitusi, näiteks aadressi kirjutamisel (ühinenud Pärnu linna puhul peaks aadress koosnema sellistest osadest: Pärnu maakond, Pärnu linn, Pärnu linn, Rüütli 1; Pärnu linnaks ühinenud Paikuse valla puhul aga nt Pärnu maakond, Pärnu linn, Silla küla). See küsimus võiks edaspidi leida seadusandlikult parema lahenduse, sest mõjub eksitavalt.

Kas elanike kaasamiseks kohaliku elu küsimuste otsustamisse võiks kasutada osavalla või linnaosa moodustamise regulatsiooni, kas näha ette kohustuslik mudel?

Kui varasemates haldusreformi kavades arutati ka võimalust kohustada omavalitsusi moodustama ühinenud valdade ja linnade territooriumil osavaldu või linnaosi (edaspidi koos: osavald), et tagada avalike teenuste kättesaadavus ja elanike kaasamine, siis haldusreformi seaduse eelnõu väljatöötamisel leiti, et osavaldade moodustamine võiks olla sätestatud vaid vabatahtlikuna.

Samuti leiti, et omavalitsuse ülesannete täitmine osavaldade kaudu tuleb sisuliselt korraldada omavalitsustel endil, kuna osavaldade kaudu kohaliku elu korraldamine on vaid üks võimalus kohalikku võimu detsentraliseerida[61], ja et omavalitsuste praktika võib olla erinev, ei saa omavalitsuste sisemisele enesekorraldusõigusele seadusega kitsendusi seada.

Erinevalt varem kehtinud kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest otsustati arutelude tulemusel muuta elanike kaasamise instrumendina osavaldade mudeli kasutamise korral kohustuslikuks osavallakogude moodustamine, mille eesmärk on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt esindada valla või linna ülesannete täitmisel piirkondlikke huve. Arutelude tulemusena otsustati sätestada seaduses kohustus saata enne omavalitsuse arengukava või eelarvestrateegia kinnitamist see osavallakogule seisukoha kujundamiseks ja ettepanekute esitamiseks.

Varem oli osavaldade moodustamisel kohustuslik moodustada ka osavalla või linnaosa valitsus ametiasutusena koos selle teenindamiseks vajaliku ametkonnaga. Haldusreformi seadusega otsustati osavalla valitsuse moodustamine ja vanema nimetamine jätta omavalitsuste endi otsustada.

---

[61] Vt ka Rahandusministeeriumi tellimusel koostatud soovituslikke juhiseid detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks omavalitsuses: https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud_juhtimismudelid_loplik_21.07.2016.pdf.

Seadusega otsustati ühinevatele valdadele ja linnadele anda osavalla moodustamise garantii ehk sätestati, et kui ühineva valla või linna volikogu selle moodustamist oma territooriumil on soovinud, siis on ühinenud omavalitsusel kohustus osavald moodustada.[62]

Samuti muudeti keerulisemaks osavalla likvideerimine ja selle ülesannete muutmine nelja aasta jooksul alates ühinemisest. Nimelt sätestati haldusreformi seaduses, et ühinenud omavalitsuse maa-alal moodustatud osavalda või linnaosa ei või moodustunud omavalitsus lõpetada esimese ühinemisjärgse valimisperioodi jooksul, välja arvatud osavalla- või linnaosakogu taotlusel. Samuti lisati seadusesse põhimõte, et ühinemislepingus või -kokkuleppes kokku lepitud osavalla või linnaosa õiguste ja täidetavate ülesannete muutmisel esimese ühinemisjärgse valimisperioodi jooksul on vaja volikogu koosseisu vähemalt kahekolmandikulist häälteenamust.

Väga selgelt sooviti osavalla täpsustatud regulatsioonis välistada olukord, kus ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsuses tekiks osavalla korral kahetasandilise kohaliku omavalitsuse korraldus ehk säiliks sisuliselt ühinemiseelsete omavalitsusüksuste *status quo*.

Kui palju haldusreformi seaduse eelnõu menetlemise käigus muutus?

Eelnõude infosüsteemi esitatu ei erinenud väga olulisel määral Vabariigi Valitsusele esitatud eelnõu tekstist. Suurem osa parandustest olid normitehnilist laadi ja enamik ettepanekutest leidis lisaselgitamist haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirjas.

Nagu eespool viidatud, olid üleriigiliste omavalitsusliitude peamised etteheited eelnõu kohta seotud asjaoluga, et kooskõlastusringile saatmise hetkel ei olnud veel lahendatud küsimused, millised lisaülesanded omavalitsustele haldusreformi elluviimise tulemusena antakse ja kuidas muudetakse tulubaasi jaotamise põhimõtteid.

---

[62] HRSi § 15.

Liidud toetasid oma seisukohtades reformi elluviimist volikogude algatatud ühinemistena. Valitsuse algatatud ühendamise menetluse suhtes oli Eesti Maaomavalitsuste Liit märksa negatiivsemal seisukohal, mis oli ka loogiline, kuna valdavalt puudutas reform just selle liidu liikmeid. Põhimõttelisemad märkused olid pigem emotsionaalsed ja maailmavaatelised. Eelnõu esitatud märkuste tulemusena oluliselt ei muudetud.

Liidud heitsid ette näiteks seda, et haldusreformi esimene, volikogude algatatud ühinemiste etapp on vaid näiliselt vabatahtlik, kuna kõigile omavalitsustele, kus elanikke alla 5000, pannakse ikkagi kohustus omale ühinemispartnerid leida. Heideti ette ka ülinappi ajakava.

Eesti Maaomavalitsuste Liit leidis oma väiteid põhistamata koguni, et on tõsiasi, et omavalitsuse suuruse ja võimekuse vahel puudub kindel seos, st nõrku ja tugevaid omavalitsusi on nii suurte kui ka väikeste omavalitsuste seas. Leiti, et ühinenud suuremal omavalitsusel ei teki raha üldjuhul märkimisväärselt juurde, seda enam ei jõua see valla äärealadele, eriti ettevõtluseks ja töökohtade loomiseks. Rahandusministeeriumile teada olnud seniste ühinemiste kogemuste analüüside järgi aga ei olnud need hirmud ühinenud omavalitsustes realiseerunud.[63]

Riigikogu menetluses selgus, et erakondadel on reformi elluviimisele risti vastupidised vaated.[64] Keskerakond soovis sisuliselt reformi elluviimist vaid vabatahtlikult (sealjuures sooviti suurenenud ühinemistoetust ja omavalitsusjuhtide hüvitist), lisamata omavalitsusüksuste miinimumsuuruse kriteeriumi ja Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise sätteid. Vabaerakond soovis suurendada omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumi, kuid samal ajal suurendada ka haldusreformi erandite

---

[63] Omavalitsusliitude märkused haldusreformi seaduse eelnõu kohta ja Rahandusministeeriumi vastused neile leiab eelnõu kooskõlastustabelist: https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7a8fcd91-77ec-4293-8555-09c23c1081a3. Seniste ühinemiste kogemused: https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2014/04/oppetunnid-pool-aastat-parast-uhinemisi.pdf.

[64] Vt muudatusettepanekuid: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40/Haldusreformi%20seadus.

Riigikogu pidas haldusreformi seaduse arutamiseks tänu opositsiooni venitamistaktikale ka ööistungi 11.05.2016. Muudatusettepanekute loetelu haldusreformi seaduse eelnõule. Foto: Erik Prozes / Postimees.

arvu, samuti muuta Tallinna linna valitsemiskorraldust ja valimiskorda ning anda osavaldadele suure otsustusõiguse, mis oleks läinud vastuollu seniste omavalitsuskorralduse põhimõtetega (n-ö kaaperdanud suures ulatuses volikogu ainupädevuses olevate küsimuste otsustamise) ja oleks loonud juurde teise omavalitsustasandi.

Isamaa ja Res Publica Liit seevastu leidis, et reform on vähe ambitsioonikas ja eesmärk peaks olema vähemalt 11 000 elanikuga või maakonnasuuruste omavalitsuste moodustamine; samal seisukohal olid ka mitmed Sotsiaaldemokraatliku Erakonna liikmed. Eesti Konservatiivne Rahvaerakond soovis aga miinimumsuuruse kriteeriumi langetamist 3500 elaniku peale ja reformi tähtaegade hilisemaks muutmist.

Suur osa parlamendis toimunud vaidlustest puudutas haldusreformi erandeid.[65] Üks peamisi parlamendis tehtud muudatusi oli selge Setomaa valla moodustamise erandi lisamine, kus võimaldati ühinemine kinnitada ka nii, et ühinevatel omavalitsustel ei jää omavahel ühist piiri (endise Misso valla koosseisu kuulunud Setomaa nulk on Setomaa valla lahusmaatükk).

Riigikogu menetluses täpsustati ka sätet, mille kohaselt anti Vabariigi Valitsusele õigus algatada ühinemise käigus ka territooriumiosa üleandmine ühe omavalitsuse koosseisust teise koosseisu, kui see on vajalik miinimumsuuruse kriteeriumi täitmiseks. Sel juhul samamoodi tuli tagada nõue, et territooriumiosa üleandmisega tagatakse omavalitsuse territoriaalne terviklikkus.

Millised olid haldusreformi õppetunnid protsessi juhtimise mõttes?

Haldusreformi elluviimine andis seaduse eelnõu ettevalmistajatele ja rakendajatele (nii riigile kui ka omavalitsustele) korraliku ellujäämiskursuse. Teisipidi oli reformi elluviimine väga õpetlik, kuna andis asendamatu kogemuse niivõrd laiapõhjalise ja ühiskonda oluliselt mõjutava protsessi juhtimisel. Siinkohal ei ole küsimus reformi sisulistes või õiguslikes valikutes, kuid allnimetatud menetluslikud õppetunnid väärivad artikli autori arvates eraldi esiletoomist.

---

[65] Ka kolm haldusreformi seaduse muutmise seaduse eelnõu olid suunatud haldusreformi erandite muutmisele, vt 273 SE, 274 SE ja 376 SE: https://www.riigikogu.ee/?withoutTitle=haldusreform&checked=eelnoud&s=.

- Reformil peab olema selge eesmärk, mis tugineb eksperdiarvamus(t)ele, kuid mille suhtes on poliitilistel jõududel kohe algusest peale konsensus. Hea, kui reformi poliitiline vastutus lasub peaministril, et rõhutada teema tähtsust. Kui reformi eest vastutaks vaid valdkonnaga tegelev minister, oleks poliitilise vastuseisu korral lihtsam küsimus kalevi alla panna. Reformi eesmärk ja üldine raamistik võiks sisalduda koalitsioonileppes, et vältida põhimõttelisi vaidlusi eelnõu koostamisel. Ametkond peab toetama kokkulepitud poliitilisi suundi ja poliitikud peavad vastutama reformi vedamise eest.
- Reformi elluviimist tuleb alustada kohe pärast uue valitsuse ametisse kinnitamist, et jõuaks poliitilised ja võimalikud kohtuvaidlused ilma liigse ajasurveta ära pidada. Selguse huvides oleks hea reformi alused sätestada eraldi seadusega.
- Seaduse sõnastus peaks olema võimalikult lihtne, vältima peaks kiillauseid, mis võivad tekitada hilisemaid tõlgendusprobleeme.
- Vältima peaks ka poliitilist volatiilsust, kus võim vahetub poole protsessi peal ja reformi elluviimine satub ohtu.
- Reformi ette valmistav ja rakendav meeskond peab olema piisav. Kõigile meeskonnaliikmetele tuleb anda selged rollid, määrata detailne ajakava ning pidevalt jälgida kokkulepitud ülesannete täitmist. Reformi eest vastutav minister peab samuti olema üksikasjadega kursis. Selleks on hea pidada ametnikega regulaarseid koosolekuid, et olla ühises infoväljas. Teabe jagamine kellegi vahendusel ei ole piisavalt tõhus.
- Kindlasti peab reformil olema juhtministeerium, kuid tuleks vältida olukorda, kus teised ministeeriumid jäävad passiivseks, kuigi tervet riiki haarav oluline muudatus ei jäta ka teiste ministeeriumide valitsemisala puudutamata.
- Väga suurt tähelepanu peab pöörama aruteludele ja kohtumistele omavalitsuste esindajatega, omavalitsusliitudega, teiste ministeeriumidega, poliitikutega, muude huvirühmadega, meediaga. Nii kasvab ka usaldus, partnerlus ja tunne, et tegelikult aetakse ühist

asja. Ka teiste ministeeriumide jooksvalt kursishoidmine protsessi käiguga on vajalik. Selgitada, selgitada ja selgitada!

- Kuigi siht on võetud õigusloome mahu vähendamisele, võib haldusreformi elluviimise kogemusele tuginedes öelda, et omavalitsustel on ootus veelgi täpsemate ja detailsemate seadusenormide sõnastamise suhtes. Paraku ei ole suurel osal omavalitsustest seaduse seletuskirja lugemise harjumust.
- Eraldi aega ja vahendeid tuleb leida omavalitsuste juhendamise ja koolituste jaoks.
- Erasektori asutustele tuleb aegsasti teada anda, millised tagajärjed muudatustel on ja kuidas see puudutab nende toimimist (nt notariaalsete kannete tegemisel peab teadma omavalitsuse ühinemisjärgse esindusõiguse põhimõtteid).
- Samuti tuleb omavalitsustes leppida kokku konkreetsed protsessi eest vastutajad ja tähtajad, vajaduse korral pöörduda suluseisu või erimeelsuste lahendamisel riigi poole (ühinemiskonsultantide tugi oli väga vajalik).

Mis ja miks võinuks olla teistmoodi 2017. aasta haldusreformi ettevalmistuses?

SULEV MÄELTSEMEES

Haldusreform on iseseisvuse taastamisest alates aeg-ajalt ikka lainetena aktuaalne olnud, et siis jälle vaibuda. 2017. aasta reformi puhul räägiti seitsmendast lainest, kuigi teatud tunnuste alusel olnuks see nagu üheksas laine, mis käis kõrgemalt kui varem. Seda kinnitab ka tõsiasi, et esmakordselt võeti vastu vastava nimega seadus. Kahtlemata sõltub hinnang paljuski aga sellest, millist tegevust me haldusreformiks nimetame.

Õppe- ja uurimistöös on terminite ühene arusaadavus ja selgus endastmõistetav. Laiema praktilise tähenduse omandab see põhimõte aga siis, kui termin puudutab ka väga paljusid tavakodanikke nende igapäevaelus. Aga just nii on haldusreformi terminiga. Samas on vähe valdkondi (kui neid üldse veel on), kus ühte põhiterminit kasutatakse nii erinevalt.

Öeldu kinnituseks pean vajalikuks esitada kokkuvõtlik ülevaade haldusreformi mõiste kasutamise arengust kõigest veerand sajandi jooksul. Lisaks keeleprobleemile on selle arengu teadmine vajalik ka seleks, et mõista, mis oleks pidanud olema (vähemalt võinuks olla) teistmoodi 2016. aastal vastu võetud haldusreformi seaduses ja selle rakendamisel.

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, alates sajandi algusest toimuski see ettevalmistus järjepidevalt, kuid kahjuks üksnes haldusterritoriaalsele reformile (piirireformile) keskendudes. Olulistest sisulistest probleemidest, nagu ülesannete ja rahastamise jaotus avaliku halduse eri tasandite vahel (isegi Riigikohtu asjakohane 16. märtsi 2010. aasta otsus[1] nõudis seda), regionaalhalduse (eelkõige maavalitsuste ja maakondlike kohaliku omavalitsuse üksuste liitude) korraldus jne, üksnes räägiti palju.

Sõna „haldusreform" kasutati esimesena Ülemnõukogu 8. augusti 1989. aasta otsuses „Haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s".[2] Otsuses seati kaks eesmärki: avaliku võimu detsentraliseerimine, sh omavalitsusliku juhtimistasandi väljaarendamine, ning territoriaalse haldusstruktuuri reorganiseerimine. Seega sisaldus selles otsuses ka n-ö piirireform, aga see eesmärk jäi (teadlikult) täitmata.[3]

---

[1] Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsus 3-4-1-8-09.

[2] ÜN ja VT, 1989, 26, 348.

[3] Vt S. Mäeltsemees, Haldusterritoriaalne poliitika. – Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011. Toim. Raivo Vetik. Tallinna Ülikooli Kirjastus, 2012, lk 325–355.

Tolleaegsele haldusreformile on ette heidetud, et samal ajal oleks tulnud ka piire muuta. Seda olnuks siis lihtsam teha vms. Nende seisukohtade väljendajad võib-olla 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 sooviti taastada 1920. aastate vallapiire ning üksikutes paikkondades meeldisid inimestele koguni 1970.–80. aastatel edukalt tegutsenud majandite (kolhooside, sovhooside) piirid. Lisaks võib veendunult väita, et kui siis oleks tegeldud piiritulpade ümberpaigutamisega, oleks kohaliku omavalitsuse õiguslik ja majanduslik sisustamine kannatanud.

Ülemnõukogu presiidiumi juurde moodustatud haldusreformi eksperdikomisjon (mille liige ka artikli autor oli) püüdles kohaliku omavalitsemise sisulise taastamise poole. Julgen väita, et sellega saavutati silmapaistvat edu. Mõne aastaga taastati meil pool sajandit varem likvideeritud kohalik omavalitsus, millel oli ka hindamatu panus omariikluse taastamises.[4]

Haldusreformi mõiste kasutamise arengus näib kahjuks olevat unustatud kõigest paar aastat hilisem dokument, iseseisvuse taastanud Eesti Vabariigi esimese valitsuse 1992.–1995. aasta koalitsioonilepe. Muljetavaldav on, et seal kasutati haldusreformi mõistet laias tähenduses. Vähese tuntuse tõttu toon siinkohal sellest dokumendist pikema väljavõtte:

„Kiire haldusreform on Eesti riikluse tugevdamiseks ning majandusuuenduste teostamiseks möödapääsmatu. 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.

---

[4] Vt nt S. Mäeltsemees, Tallinna Linnavolikogu 140. Tallinna Raamatutrükikoda, 2017.

Eri tähelepanu tuleb pöörata omavalitsuslike institutsioonide tekkele suurlinnades. […] Paralleelselt haldusreformiga ja uute haldusüksuste tekkega tuleb võimalikult kiiresti korraldada uued valimised vallavolikogudesse. Enne seda (Mitte pärast valimisi! – *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."[5]

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 dokumendi koostamisest on haldusreformi mõiste seisukohalt vaja meenutada, et alguses moodustati Vabariigi Valitsuse asjatundjate komisjon (11. juuni 1997. a korraldusega nr 452-k), kelle ülesandeks seati haldusreformi kontseptsiooni väljatöötamine. Aga juba esimestel aruteludel jõudis see veerandsaja liikmega (kelle hulgas oli Riigikogu liikmeid, ministreid, maavanemaid, kohaliku omavalitsuse ja nende liitude esindajaid, teadlasi) komisjon seisukohale, et haldusreformi märksõna on juba (NB! 20 aastat tagasi!) piisavalt leierdatud ja ei ole ka kindel, kui n-ö reformimeelseks kavandatav kontseptsioon kujuneb, mistõttu asutigi välja töötama dokumenti pealkirjaga „Avaliku halduse arendamise alused".

Kontseptsioonis tõusis olulisele kohale regionaalhalduse korraldus. Pole tähtsusetu, et just samal ajal, 1990. aastate teisel poolel, oli Euroopa Nõukogus aktuaalne Euroopa regionaalse omavalitsuse harta. Nüüd, 2018. aasta alguses, toimus teatavasti regionaaltasandil radikaalne muutus ja maavalitsused likvideeriti.

---

[5] Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei, Isamaa ja Mõõdukate 1992.–1995. aasta koalitsioonilepe.

Oluline õiguslik mõju ka põhiseaduse § 156 muutmisele oli Abja-Paluoja linna ja Abja valla ühendamisel 1998. aastal, mis toimus kohaliku omavalitsuse volikogude korraliste valimiste vahelisel ajal.

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

Peaaegu märkamatuks on järgnenud aastatel jäänud regionaalminister Toivo Asmeri 2000. aastal pakutud ettepanek muuta maakonnad valdadeks. Selle ettepaneku kohaselt pidanuks Eestisse jääma 15 + 5 omavalitsust (15 valda ja 5 suuremat linna). Ministri väitel tekitanuks valdade ja linnade sunniviisiline liitmine vallajuhtide vahel palju tüli ning valdade sellise liitmisega ei saavutatavat tulemust, mida oodatakse. Senised vallad võinuksid tema arvates jääda alles osavaldadena.[6]

Teame, et 2017. aasta haldusreformi tulemusel ongi nüüd moodustatud (peaaegu) maakonnasuuruseid valdu (Hiiumaa, Saaremaa) ning kostab kriitikat, et selliseid üksusi pidanuks moodustatama rohkemates maakondades.

Sajandi algul jõuti siseminister Tarmo Looduse juhtimisel haldusterritoriaalse reformi ettevalmistustega üsna kaugele, aga protsessi katkestas presidendivalimiste võitlus ja uue valitsuse moodustamine. Järgnevasse perioodi mahtusid regionaalministrite Jaan Õunapuu ja Vallo Reimaa avaliku halduse üksikute valdkondade reformimise ettepanekud. Kõige pikema perioodi hõlmasid regionaalminister Siim Kiisleri haldusterritoriaalse reformi mudelid (sh tõmbekeskuste mudel). Mahuka töö riigireformi ettepanekutega tegi Eesti Koostöö Kogu Külli

---

[6] http://epl.delfi.ee/news/eesti/asmeri-haldusreformi-idee-valistab-vallajuhtide-tulid?id=50842443.

Taro juhtimisel.[7] 2016. aastal jõuti riigihalduse ministri Arto Aasa juhtimisel haldusreformi seaduse vastuvõtmiseni.

Kahetsusväärselt ainus sama valdkonna seadus, mis haldusreformi seaduse kõrval 2016. aasta juunis (7. juunil) vastu võeti, oli Riigikogu liikme staatuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus (nn kahe tooli seadus), mis jõustus 16. oktoobril 2017. Rääkimata selle õiguse enda probleemsusest,[8] on autor arvamusel, et haldusterritoriaalse reformi edukaks käivitamiseks olnuks vaja hoopis paljude muude õiguslike, majanduslike, juhtimisalaste jms küsimuste reguleerimist. Neid küsimusi tõstatasid muu hulgas kohaliku omavalitsuse üksused ja nende liidud Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogul 31. märtsil 2012. aastal.[9]

Aastaid räägiti ja kirjutati, et radikaalset haldusterritoriaalset reformi on vaja ka selleks, et hoida kokku halduskulusid. 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 (15 + 5) 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 nimetamisväärset halduskulude kokkuhoidu. Meie noore poliitilise kultuuri juures võiks üks eesmärke olla ka poliitilise järelkasvu kasvatamine. Rootsis on kommuunides ligi 46 000 poliitikut ja

---

[7] https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/11/Omavalitsuskorraldus-ja-regionaalhalduse-anal%c3%bc%c3%bcs_loplik_27.11.14.pdf.

[8] Vt nt S. Mäeltsemees, Tallinna Linnavolikogu 140. Tallinna Raamatutrükikoda, 2017.

[9] http://f.ell.ee/failid/ELL_volikogu/2012/2012-03-31_Eestimaa_Linnad_ja_Vallad/DEKLARATSIOON_kinnitatud.pdf.

maakondade volikogudes veel 3500 poliitikut. *Ca* 1% aktiivses eas täiskasvanud elanikest (18–80aastased) osaleb seal kohalikus poliitikas. Meil on see suhtarv juba niigi kolm korda väiksem (*ca* 0,3%).“[10]

Juba on ka meedias juhitud tähelepanu, et „kuigi haldusreformi üheks eesmärgiks püstitati säästlik riigivalitsemine, siis Saaremaa näitel suure ühendvalla teke ametnike arvus vähemalt esialgu võitu ei anna“.[11] Lühikese ajaga on ilmunud hulk artikleid,[12] kus käsitletakse moodustatud suurvaldade juhtide palkade kohati mitmekordset kasvu.[13]

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,[14] kuid autor jagab ka Tampere Ülikooli professori Arto Haveri seisukohta, et diskussioon valdade arvu üle on pelgalt sõnade mäng.[15] Kohalikule omavalitsusele tuleb anda tänapäeva demokraatlikule kodanikuühiskonnale vajalik sisu.

Pessimistlikult on artikli autor suhtunud väitesse, et suured vallad aitavad vähendada ääremaastumist. Taustaks pole siin olnud üksnes 1970. aastatel toimunud põllumajanduslike majandite liitmine

---

[10] S. Mäeltsemees, Rechts- und Wirtschaftsprobleme der Gebietsreform in Estland. – Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik XVII. Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik der Universität Tartu, Lehrstuhl für Regionalpolitik der Tallinner Technologischen Universität, Institut für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik der Fachhochschule Kiel. Berliner Wissenschafts-Verlag, 2009, lk 56–63.

[11] http://www.err.ee/641420/haldusreform-ametnike-arvu-saaremaal-ei-vahendanud.

[12] Märkus: kahjuks tuleb siinkohal peaasjalikult kasutada viiteid ajaleheartiklitele, sest vastavaid aktuaalset olukorda analüüsivaid teaduspublikatsioone peaaegu ei olegi. Õigupoolest ei saagi neid 2016. aastal vastu võetud haldusreformi seaduse alusel alanud tegevuse uudsuse tõttu veel olla.

[13] Nt E. Arula, Vallad kaovad, vallajuhtide palgad kerkivad. – Postimees, 17.11.2017.

[14] U. Paet, Valdu võiks vähendada kuni poole võrra. Intervjuu Sulev Mäeltsemehega. – Postimees, 14.02.1997.
A. Ammas, Kümne aasta pärast peaks Eestis olema alla saja valla. Intervjuu Tallinna Tehnikaülikooli professori Sulev Mäeltsemehega. – Eesti Päevaleht, 16.01.1998.

[15] A. Haveri, E. Laamanen, Boundaries, Size and Perfomance – a Delphi Study on the Development of Local Government Structure in Finland. – Finnish Local Government Studies 4, 2006, lk 324.

(nn suurmajandite kampaania), mille tulemuseks oli paljude külade hääbumine. Aastaid oli kurb lugeda meie meedias hinnanguid Lätis 2009. aastal ellu viidud radikaalsele piirireformile, mille käigus kohaliku omavalitsuse üksuste arvu vähendati 4,5 korda (525-lt 119-le). Pärast seda küsiti meil sageli, miks meie ei tee nii nagu lätlased.

Alles 2016. aastal (Eesti Päevalehe 10. märtsi juhtkiri) tõdeti: „Omavalitsuste vabatahtlike ja sundliitmiste kõrval tuleb hakata tõsiselt mõtlema tähtsamale küsimusele: kuidas vältida Läti stsenaariumi – seda, et loodetud paranemise asemel järgneb haldusreformile uus ääremaade tühjenemise ring."

Kuu hiljem (6. aprillil 2016) ütles riigihalduse minister Arto Aas Riigikogus haldusreformi seaduse eelnõu esimesel lugemisel: „Haldusreformi eesmärk on toetada kohalike omavalitsuste võimekuse kasvu, piirkondade konkurentsivõimet ja koos sellega kogu Eesti ühtlasemat arengut. Eesmärk on luua kohalikus omavalitsemises kvalitatiivselt uus tase, et olla valmis toime tulema tuleviku väljakutsetega." Kahtlemata õiged sõnad, aga kuidas seda tegelikkuses saavutada?

Tavainimesi eksitab 2017. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste järel kõlanud väide, et pikka aega üksnes räägitud haldusreform on lõpuks ära tehtud. Meedias on selliseid väiteid kõlanud korduvalt, näiteks „haldusreform on viidud lõpuni"[16] või mitte nii resoluutses sõnastuses, kuid samas tähenduses, et „haldusreform on Eesti riigis vormiliselt tehtud"[17].

On siiski õnneks lugeda ja kuulda ka teistsuguseid arvamusi, millest üks reljeefsemaid on Igor Gräzini artikkel[18]. Muu hulgas märgib Igor Gräzin, et haldusreformi probleemid alles algavad ja Eesti riigi eksistentsi suurim probleem on praegu totaalne võimetus olla kohal kogu riigi territooriumil.

---

[16] J. Värk, Skandaalide pitser valitsuse esimesel aastal. – Postimees, 23.11.2017.

[17] M. Koemets, Suure Elva valla algus kujunes tormiliseks. – Tartu Postimees, 07.02.2018.

[18] I. Gräzin, Haldusreformi probleemid alles algavad. – Õhtuleht, 30.11.2017.

Positiivselt tuleb tõdeda, et viimasel ajal on Vabariigi Valitsus suurt tähelepanu pööranud just riigi arendamisele väljaspool pealinna. Ka riigihalduse minister Jaak Aab on kinnitanud, et haldusreform pole pelgalt omavalitsuste piiride ümberjoonistamine, vaid see loob raami suurema otsustusõiguse ning seejuures ka rohkemate ülesannete täitmiseks.[19]

Mis pidanuks olema 2016. aastal algatatud haldusreformi puhul teistmoodi?

- Haldusreform on tulemuslikum siis, kui ettevalmistuses kasutatakse järjepidevust.
- Haldusreformi tulemusi kavandades pidanuks olema objektiivsem. Liigsete illusioonidega nt maksumaksja raha kokkuhoiust avalikkust eksitada ei tohi.
- Piirireform ei tohtinuks olla eesmärk omaette. Eeskujuks saanuks olla mitmed varasemad haldusreformi kavad, alates Vabariigi Valitsuse 1992. aasta koalitsioonileppest.
- Täielikult käsitlemata jäid, aga vastamist vajaksid küsimused pealinna regiooni kohast meie kohalikus omavalitsuses ja kogu avalikus halduses, aga samuti see, kuidas ergutada kohaliku omavalitsuse üksusi tegelema piirkonna ettevõtluse arendamisega.
- Tuleb lõpetada haldusreformi käsitlemine haldusterritoriaalse reformi (piirireformi) sünonüümina.

[19] J. Aab, Omavalitsuste ajaloost ja tulevikust. – Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017. Tallinn, 2017, lk 16.

Haldusreformi kesksete kriteeriumite valik: kuidas tuli 5000 ja 11 000 elaniku nõue

VEIKO SEPP, RIVO NOORKÕIV

Sissejuhatus: elanike arvu kriteerium struktuurse haldusreformi loogikas

Kohaliku omavalitsuse üksuste optimaalne suurus elanike arvu mõttes on üks keskseid küsimusi nii akadeemilistes haldusteoreetilistes käsitlustes kui ka struktuurseid haldusreforme saatvates avalikes, administratiivsetes ja poliitilistes aruteludes. Seejuures tõstatatakse teema üldjuhul koos küsimusega ülesannete mõistlikust jaotusest valitsemise territoriaalsete tasemete vahel.[1]

[1] N. Vetter, A. Kersting (toim.), Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2003. H. Baldersheim, L. E. Rose (toim.), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders. Palgrave Macmillan, 2010.

Kas „suur on parem“ või „väike on ilus“

Vastused küsimusele koonduvad kahe üldise vastandliku positsiooni ümber: kas „suur on parem“ või „väike on ilus“.[2]

Esimene neist lähtub eelkõige majanduslikest argumentidest, mille alusel on suurematel KOVi üksustel mastaabi tõttu parem võimekus teenuseid korraldada ja osutada ning teha seda säästlikumalt ja kulutõhusamalt kui väiksemad KOVid.[3] Teine positsioon tugineb veendumusele, et väiksemad omavalitsused toetavad kohalikku esindusdemokraatiat, suurendavad valitsejate vastutust kodanike ees ning et nendega kaasneb suurem kodanike usaldus kohaliku omavalitsuse kui sellise vastu.[4]

Traditsiooniliselt eristuvadki struktuursete haldusreformide pooldajad ja vastased nimetatud asjakohaste väärtuste alusel. Need, kes seavad esiplaanile majanduslikud väärtused, nagu tulemuslikkus, ökonoomsus ja kulutõhusus, toetavad reforme, mille eesmärgiks on suuremad KOVi üksused, samas kui demokraatlikke väärtusi tähtsamaks pidajad on selliste reformide vastu. Konkreetsete KOVi süsteemide empiirilised uuringud osutavad siiski tõsiasjale, et kumbki positsioon ei oma ühest ja üldist teaduslikku tõendatust.

---

[2] B. E. Dollery, L. Robotti, The Theory and Practice of Local Government Reform. Edward Elgar, 2008.

[3] N. Marshall, K. Sproats, Managing Democracy? Assessing Some of the Outcomes of Australian Local Government Reform. – J. Caulfield, H. O. Larsen (toim.), Local Government at the Millenium. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2002. P. Swianiewicz, J. Lukomska, Does size matter? The Impact of territorial fragmentation/consolidation on performance of local governments. 2016; DOI: http://dx.doi.org/10.18509/GBP.2016.47.

[4] J. Byrnes, B. E. Dollery, Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. – Urban Policy and Research, Vol. 20, 2002, 391–414. S. W. Hansen, Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark. – Scandinavian Political Studies, Vol. 36, 2013, 43–66.

Nii on majanduslikke mastaabiefekte testivad uurimused jõudnud väga erinevate tulemusteni – osa neist kinnitab mastaabist tulenevate positiivsete mõjude olemasolu, samas kui vähemalt sama paljudes analüüsides ei ole hüpotees statistilist kinnitust leidnud.[5]

Ka positsioon, mis seob väiksemad KOVi üksused suurema demokraatiaga, on empiiriliste tõendite alusel ümber lükatav. Näiteks Taani 2007. aasta haldusreformi ettevalmistamise raames koostatud uuringus jõuti tulemuseni, et väiksemates üksustes on demokraatlik osalus pigem väiksem.[6] Lisaks iseloomustab suurema elanike arvuga KOVi üksusi suurem konkurents valituks saamisel ning eksisteerib ka hulk muid piiranguid poliitilise monopoli tekkimisele.[7]

Sotsiaalteaduslike uurimuste tulemuste vastuolulisusest sõltumata on struktuursed haldusreformid eri riikides tõsiasi. Teiste sõnadega, mingil konkreetsel ajahetkel on poliitiliste otsustajate seas ja ühiskonnas tervikuna piisavalt palju neid, kes usuvad, et on olemas positiivne seos KOVide suuruse ja nende edukuse vahel, samuti seda, et olemasolevas omavalitsuste süsteemis on liiga palju liiga väikesi KOVi üksusi.

Kuivõrd tegemist on õrna teemaga[8] ja poliitiliselt julge otsusega, siis on vähemalt samavõrra palju haldusreforme algatamata või lõpetamata jäetud.[9] Kui siiski on otsustatud haldusreform läbi viia, siis püüavad

---

[5] J. Byrnes, B. E. Dollery, Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. B. E. Dollery, L. Robotti, The Theory and Practice of Local Government Reform. M. Holzer jt, Literature Review and Analysis Related to Municipal Government Consolidation. School of Public Affairs and Administration (SPAA) at Rutgers University, 2009.

[6] U. Bundgaard, K. Vrangbæk, Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark. –Scandinavian Political Studies, Vol. 30, 2007, 491–520. P. E. Mouritzen, The Danish Revolution in Local Government: How and Why? – H. Baldersheim, L. E. Rose (toim.), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders.

[7] J. Gerring, D. Zarecki, Size and Democracy Revisited. Draft: September 22, 2012.

[8] V. Hoffmann-Martinot, Reform and Modernization of Urban Government in France. – V. Hoffmann-Martinot, H. Wollmann (toim.), State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

[9] A. Lidström, The Swedish Model under Stress: The Waning of the Egalitarian, Unitary State? – H. Baldersheim, L. E. Rose (toim.), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders.

poliitikud ja ametnikud (oma) riske maandada. Nüüdisaegses demokraatlikus riigis on parim viis selleks oma otsuste ratsionaliseerimine valijate ja oponentide ees. Struktuurse haldusreformi puhul sisaldab see kolme peamist etappi:

1) olemasoleva KOVi süsteemi toimimise problematiseerimine empiirilistele tõenditele ja loogilistele argumentidele tuginedes;
2) KOVi süsteemi probleemide seostamine KOVi üksuste mitteoptimaalse suurusega;
3) KOVi üksuste optimaalse ja seetõttu eesmärgistatava suuruse määratlemine ja kaitsmine.

Viimase punkti puhul ongi tegemist struktuurse haldusreformi kriteeriumiga, mis kõige sagedamini sõnastatakse nimelt elanike arvu kohta. Näiteid selliste kriteeriumite kohta leiab erinevatest riikidest ja aegadest.

Nii jõuti Soomes 1965. aastal järeldusele, et elujõulise KOVi üksuse miinimumsuurus on umbes 8000 elanikku. 2005. aastal algatatud haldusreformi protsessis defineeriti „tugev munitsipaliteet" juba kui vähemalt 20 000 elanikuga vald või linn.[10] Norra 1990. aastate alguse territoriaalse haldusreformi algatuse raames soovitati, et omavalitsusüksuses peaks võimaluse korral elama vähemalt 5000 inimest.[11] Ka Lätis 2009. aastal lõpule viidud haldusreformi esimeseks kriteeriumiks oli, et uue KOVi üksuse elanike arv peaks olema vähemalt 5000.[12]

Taani 2007. aastal jõustunud haldusreformis määratleti 30 000 elanikku kui eesmärk ning 20 000 elanikku kui miinimumkriteerium, võimalike tingimuslike eranditega alla selle piirmäära.[13] Isegi Prantsus-

---

[10] S. Sandberg, Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery? – H. Baldersheim, L. E. Rose (toim.), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders.

[11] H. Baldersheim, L. E. Rose (toim.), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010.

[12] G. Sootla, K. Kattai, A. Viks, Läti Vabariigis 1998.–2009. aastal läbi viidud haldus-territoriaalse reformi ja selle esmatulemuste analüüs. Lõpparuanne. Tallinna Ülikool, 2011.

[13] P. E. Mouritzen, The Danish Revolution in Local Government: How and Why?

maal, kus ei ole vabariigi välja kuulutamisest alates ükski kohaliku omavalitsuse reform õnnestunud, tunneb ajalugu katseid läbi viia kriteeriumipõhist kommuunireformi. Nimelt soovitati 1790. aasta seaduses ühineda kõigil kommuunidel, milles elab vähem kui 250 elanikku, selleks et tõsta teenuste osutamise võimekust. Viis aastat hiljem, seoses 1795. aasta konstitutsiooniga kavandati ühendada iga kommuun, milles elab vähem kui 5000 elanikku, piirkondlikuks munitsipaliteediks.[14] Nii siiski ei läinud ja tänapäeval on Prantsusmaa tuntud kui Euroopa kõige killustatuma omavalitsuste süsteemiga riik.

Riskide maandamise seisukohast ei ole põhiküsimuseks siiski mitte kriteeriumi konkreetne väärtus, vaid see, kuivõrd tugevad on seda toetav teadmuskogukond[15] ja kogukonna kujundatud tõe režiim[16]. Teisiti sõnastatuna – nimelt teadmiste etnograafia terminites[17] – on küsimus selles, kuivõrd edukalt suudetakse lahendada kaheosaline ülesanne:

1) toetada kogu oma poliitikalahendus ühele või mitmele lihtsale arvulisele koondnäitajale (kriteeriumile) – see suurendab argumendi kehtivuse ulatust ja protsessi tõhusust;
2) säilitada ja vajaduse korral demonstreerida nende koondnäitajate väärtuste seoseid võimalikult paljude kvantitatiivsete (nt muutujad statistilistes analüüsides või teenuste kliendibaasi arvutustes) ja kvalitatiivsete väärtustega (nt haldusreformi eesmärgid) ning nende väärtuste loojatega (nt teadlased, eksperdid, ametnikud, poliitikud) – see muudab koondnäitajad vastupidavamaks haldusreformi toetava tõe režiimi oponentide rünnakute suhtes.

---

[14] E. Kerrouche, France and Its 36,000 Communes: An Impossible Reform? – H. Baldersheim, L. E. Rose (toim.), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders.

[15] P. M. Haas, Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. – International Organization, Vol. 46, 1992, 1–35.

[16] L. Weir, The Concept of Truth Regime. – Canadian Journal of Sociology, Vol 33, 2008, 367–389.

[17] B. Latour, Science in Action. How to follow scientists and engineers through society. Harvard University Press, 1987.

Kõige elementaarsem, mida valitsused haldusreformi toetava teadmuskogukonna loomiseks teha saavad ja ka teevad, on reformi ette valmistava komisjoni loomine. Ülal välisriikide näidetena ära toodud haldusreformi kriteeriumid on kõik esitatud valitsustele ja selle läbi ka avalikkusele erineva nimetustega komisjonide poolt. Komisjonid omakorda koondavad, tellivad või koostavad oma lahenduste toetuseks analüüse, mudeleid, stsenaariume ja strateegiaid, mille sisus ja protsessis seotakse haldusreformi arvuliste kriteeriumitega oluline osa riigi poliitilisest ja haldussüsteemist, aga ka valdkondlikest ekspertidest ja arvamusliidritest.

Eesti varasemad kohaliku omavalitsuse reformi katsed, aga ka välisriikide kogemus näitavad, et mitte alati ei lahendata seda ülesannet piisavalt edukalt. Isegi teostunud haldusreformide puhul ei ole tõlked arvulise kriteeriumi ja haldussüsteemi edukuse vahel kõigi jaoks veenvad. Haldusreformi ümber koondunud teadmuskogukond ei ole kunagi kõiki ja kõike hõlmav.

Samuti ilmneb reformi protsessis kiiresti, et tõe režiimi asemel on tänapäeva ühiskondades fragmenteerunud kogum tõe fraktsioonidest[18], kelle väärtused, lähteteadmised ja arvutusloogikad võivad suuresti üksteisest erineda.

Kindlust õige lahenduse osas ei paku ka halduspraktika. Vaadates Euroopa riikide KOVi süsteeme, ilmneb, et kohalik omavalitsemine on võimalik väga erinevate territoriaalsete struktuuridega.[19] Isegi kui usutakse positiivse seose olemasolu KOVi üksuste suuruse ja edukuse vahel, siis pakuvad haldusteoreetilised mudelid ja teiste riikide kogemused mitmeid KOVi üksuste liitmisele alternatiivseid lahendusi[20], millest peamised on:

---

[18] L. Weir, The Concept of Truth Regime.

[19] H. Baldersheim, Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries. – J.Caulfield, H. O. Larsen (toim.), Local Government at the Millenium. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2002.

[20] B. E. Dollery, L. Robotti, The Theory and Practice of Local Government Reform.

a) ülesannete viimine kõrgemale KOVi haldustasandile (Rootsi) või sellise haldustasandi loomine (Soome);
b) KOVi üksuste eristamine suuruse ja täidetavate ülesannete ringi alusel (Hispaania, Ungari);[21]
c) regionaalsete koostööstruktuuride loomine mastaabiefekti saavutamiseks (Hispaania, Prantsusmaa, Saksamaa);[22]
d) ülesannete täitmise delegeerimine suurematele KOVi üksustele (Taani)[23].

Arvestades ühiskondade pidevat muutumist, sealhulgas ühiskondade poolt avalikule haldusele ja kohalikule omavalitsusele seatavate ootuste muutumist, samuti eri riikide avaliku halduse süsteemide erisusi, ei ole KOVi üksuste optimaalse suuruse küsimuse „fööniksilaadne iseloom" – see, et „niipea kui ühes kohas ühel ajahetkel leitakse sellele vastus, kerkib küsimus mujal uuesti üles"[24] – imekspandav.

Ühtlasi tähendab see, et kui üldse, siis on õige(m) vastus küsimusele võimalik üksnes konkreetse riigi KOVi süsteemi konkreetse arenguetapi jaoks. Ja ka siis on ilmne, et universaalset omavalitsusüksuse õiget suurust ei saa olemas olla, kuivõrd sobivaim mastaap on eri omavalitsuse ülesannete jaoks erinev[25].

---

[21] C. Alba, C. Navarro, Twenty-five years of democratic local government in Spain; G. Soos, Local government reforms and the capacity for local governance in Hungary. – N. Vetter, A. Kersting (toim.), Reforming Local Government in Europe. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2003.

[22] A. Guengant, Y. Rocaboy, Structural reform in France. – B. E. Dollery, L. Robotti, The Theory and Practice of Local Government Reform, 2008; N. Kersting, J. Caulfield, R. A. Nickson, D. Olowu, H. Wollmann, Local Governance Reform in Global Perspective. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.

[23] A. Sancton, Merger mania: the assault on local government. Montreal McGill-Queen's University Press, 2000.

[24] H. Baldersheim, L. E. Rose (toim.), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders.

[25] P. Meklin, M. Pekola-Sjöblom (toim.), The reform to restructure municipalities and services in Finland: A research perspective. Evaluation Research Programme ARTTU Studies No. 23. Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2013.

Eesti tee elanike arvu kriteeriumiga haldusreformini

Eestis on kohaliku omavalitsuse haldusreformi viimase 20 aasta jooksul korduvalt ette valmistatud ja algatatud. Arusaam, et paljud Eesti vallad ja linnad on „põhjaeuroopaliku" kohaliku omavalitsuse teostamiseks – see tähendab olulise osa avaliku sektori ülesannete täitmiseks – liiga väikesed, tekkis juba varem, vahetult pärast kohaliku omavalitsuse korralduse taastamist (vt Madis Kaldmäe artiklit). Maavalitsuste kui teise tasandi kohaliku omavalitsuse üksuste likvideerimine 1993. aastal üksnes süvendas probleemitunnetust (vt Neeme Suure artiklit).

Esimene tõsisem katse problematiseerida Eesti KOVi süsteemi ning määratleda probleemide lahendamiseks KOVi üksuse optimaalne suurus tehti 1997.–2002. aastal haldusreformi initsiatiivi raames koostatud strateegias „Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas" (2001). Reformi lähteolukorra kirjeldustes loetletakse hulk süsteemseid probleeme alustades ülesannete täitmise ebarahuldavast võimest ja lõpetades kesise majanduspotentsiaaliga. Sealsamas seostatakse need probleemid uurimustele viidates KOVi üksuste liigse väiksusega.

Olukorra analüüsist tulenevalt on sõnastatud reformi eesmärk tasakaaluna „kahe printsiibi – kogukondliku iseotsustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse – vahel". Piisava mastaabiefekti saavutamiseks on sõnastatud küllalt keerukas omavalitsusüksuste ümberkujundamise kriteeriumite ja nendest kriteeriumitest põhjendatult kõrvale kaldumist lubavate tegurite süsteem (vt Madis Kaldmäe artiklit), milles esikohal on kolm elanike arvuga seotud kriteeriumi:

1. Kohaliku omavalitsuse üksuse **elanike arv on üldjuhul vähemalt 3500 elanikku**.
2. **Linnalähises vallas**, kus elanikkonna enamus on koondunud linna satelliitasulatesse, on kohaliku omavalitsuse üksuse **elanike arv vähemalt 4500 elanikku**.
3. Linnad ja alevid suurusega alla 10 000 elaniku peavad kuuluma valla koosseisu.

Ka 2009. aastal valdkonna eest vastutava ministri algatusel valminud haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu seletuskirjas väidetakse, et „Eestis on arvestatav osa kohaliku omavalitsuse üksustest liialt väikesed selleks, et tulemuslikult ja efektiivselt teostada omavalitsuslikku haldamist". Et väide ei jääks tühjaks, esitatakse sealsamas ideaalmudel teenustest ja teenistujatest, mis ühte võimekat KOVi üksust peaks iseloomustama, kuid millele paljud ei vasta. Argumentidele lisandub KOVi üksuste rahvusvahelise konkurentsivõime nõue ning teiste riikide haldusreformide kogemus, kus on „täheldatud juba mitmeid positiivseid tulemusi". Järeldus kriteeriumite mõttes erineb oluliselt 2001. aasta järeldusest:

> *Liitumise tulemusena moodustuva kohaliku omavalitsuse üksuse* ***elanike arv ei või olla väiksem kui 25 000 elanikku****, välja arvatud maakonnas, mille elanike koguarv on rahvastikuregistri järgi seisuga 1. jaanuar 2009. a väiksem kui 25 000 ning kus liitmise tulemusena moodustatakse üks kohaliku omavalitsuse üksus. Iseseisva haldusüksusena säilitatakse kehtivates piirides linnad, mille territooriumil elab rahvastikuregistri järgi seisuga 1. jaanuar 2009. a vähemalt 40 000 elanikku.*

Uue katse haldusreformiga edasi liikuda tegi regionaalminister Siim Kiisler aastatel 2012–2014. Reformi põhjendustes olulisi muudatusi ei tehtud. Omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu seletuskirjas seisab, et „enamiku omavalitsuste väiksuse tõttu puudub suurel osal omavalitsustel kriitiline mass ja eelarveline võimekus koondamaks piisavalt kompetentsi, et reaalselt kaasa rääkida kohaliku elukeskkonna kujundamisel ja pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid".

Arvestades eelmisi läbikukkumisi, püütakse edendada ratsionaalset arutelu reformi võimalike lahenduste osas eesmärgiga laiendada teadmuskogukonda, kes toetaks haldusreformi kui sellist. Sel ülesandel konstrueeritakse ja analüüsitakse kuut võimalikku

omavalitsuskorralduse mudelit. Elanike arvu kriteeriumi mõttes oli analüüside tulemuseks lihtne ja ühene lahendus, kus

> *valdade ja linnade ühinemise tulemusena moodustuv kohaliku omavalitsuse üksus on* ***ala, ... kus elab üldjuhul vähemalt 5000 elanikku***.

Paralleelselt haldusreformi ebaõnnestunud katsetega on viimasel kahel kümnendil teadmuskogukond, kelle arvates on omavalitsusüksuste liitmine Eestis (häda)vajalik, tugevnenud ja laienenud.

Riigi institutsioonidest on kõige järjekindlam olnud Riigikontrolli positsioon, kes oma auditites ja seisukohavõttudes on osutanud KOVi üksuste väiksusele kui peamisele põhjusele, mis ei võimalda kõiki seadusest tulenevaid ülesandeid mõistlikul kulude tasemel täita.[26] Õiguskantslerid on problematiseerinud Eesti KOVi süsteemi läbi inimeste põhiõiguste kaitse. Leitakse, et suur osa Eesti KOVi üksustest ei suuda tagada avalike teenuste võrdset kvaliteeti ja kättesaadavust.[27]

Kõiki neid hinnanguid saadab teadmine, et enamikus omavalitsustes toimub elanike arvu pidev vähenemine ja elanikkonna vananemine ning trend on jätkuv.[28]

Riigisiseseid hinnanguid võimestavad rahvusvaheliste organisatsioonide raportid Eesti haldussüsteemist. Nii jõuti OECD 2011. aasta raportis Eesti avaliku halduse olukorrast arusaamiseni, et arvestades täidetavate ülesannete ringi, on elanike arvu väiksus KOVi üksustes ilmselt kõige olulisem probleem Eesti kohalikus avalikus halduses.[29]

---

[26] Vt nt Riigikontroll, Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemalasuvates omavalitsustes, 2012.

[27] Vt nt Õiguskantsler: haldusreformi läbiviimine näitab riigivõimu tugevust. – Postimees, 02.03.2009; http://www.postimees.ee/88980/oiguskantsler-haldusreformi-labiviimine-naitab-riigivoimu-tugevust.

[28] Statistikaamet, Eesti rahvastikuprognoos 2040: neli positiivset stsenaariumi, 2014; https://statistikaamet.wordpress.com/2015/10/06/eesti-rahvastikuprognoos-2040-neli-positiivset-stsenaariumi/.

[29] OECD, Estonia: Towards a Single Government Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011.

Sarnase järelduse esitas ka Euroopa Komisjon oma 2012. aasta riikliku reformikava ja stabiilsusprogrammi hindamisaruandes: „kohalikud omavalitsused näivad olevat neile seadusega pandud kohustuste täitmiseks liiga väiksed". [30] Konkreetseid sihtväärtusi optimaalse elanike arvu kohta neis raportites ei esitata.

Valdkonna eest vastutav ministeerium on püüdnud tugevdada haldusreformi põhjendatust asjakohase analüütilise teadmise suurendamise abil. Nii tellis Siseministeerium juba 2006. aastal metoodika, mille ülesandeks seati Eesti KOVi süsteemi kui terviku ning eraldi selle üksuste teenuste kvaliteedi, kulutuste tõhususe ja tegevuse tulemuslikkuse mõõtmine, selleks et tekiks tõenduspõhine alus KOVi süsteemi muutmisvajaduse hindamiseks. Välja töötatud metoodika[31] rakendamine osutus registriandmete puudulikkuse, mõõtmisülesannete keerukuse ja kulukuse tõttu siiski selles ajahetkes mitteteostatavaks.

Selle asemel töötati välja kohaliku omavalitsuse võimekuse indeks[32], mille tulemuste analüüsi esmaseks järelduseks oli, et Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemis eksisteerib ilmne vajadus omavalitsusüksuste võimekuse ühtlustamiseks. KOVi suurusrühmade võrdluse alusel väideti aga, et oluliseks lävendiks KOVi üksuste võimekuse suurenemisel on 5000 elaniku piir.[33] Seda arvu kasutati ka 2012.–2014. aasta reformi seaduseelnõus kriteeriumi väärtusena.

Ministeeriumi usu sügavust ja tahte järjekindlust haldusreformi vajalikkuse tõestamisel näitab tõsiasi, et isegi pärast järjekordse reformikatse nurjumist tellitakse vahetult enne haldusreformi valitsuse

---

[30] COM, 2012. aasta riikliku reformikava ja stabiilsusprogrammi hindamine. KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT, 2012.

[31] Geomedia, Kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse hindamise metoodika, 2008.

[32] Geomedia, Kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse hindamine. Indeks ja analüüs, 2009.

[33] V. Sepp, R. Noorkõiv, K. Loodla, Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks: metoodika ja tulemused, 2005–2008. Linnad ja vallad arvudes 2009, 2009. R. Noorkõiv, K. Ristmäe, (2017). Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2013. – Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017, 2017, lk 310–341.

päevakorda toonud valimiste toimumist veel kaks teemakohast uuringut. Uuringus era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes[34] on haldusreformiga seonduv ilmselgelt sekundaarses rollis, kuid sellest hoolimata nähakse lähteülesandes ette, et välja töötatav ettepanek peaks toetama ka „edaspidiseid võimalikke halduskorralduslikke otsuseid". Uuringus tehakse seda, määratledes valla- ja linnavalitsused tulevikuvaates kui „asutused, mis osutavad erinevaid kohaliku omavalitsuse ülesannetega seotud asjaajamisteenuseid spetsialiseerunud meeskonnaga kohalike kvaliteetteenustega samal teenuskeskuste tasemel". Kohalike kvaliteetteenuste osutamiseks vajalik minimaalne kliendibaas elanike arvu mõttes on uurimuses määratletud **4500 elaniku tasemele**.

Kohalikes omavalitsustes teenistujate kompetentsi ja spetsialiseerumise küsimust käsitletakse väljaandes „Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüs"[35]. Analüüsi tulemusel jõutakse arusaamisele, et mõistlik töökoormus on tagatud olulisematele teenistujatele **umbes 5000 elanikuga piirkonnas**.

Kokkuvõttes saab väita, et 2015. aastaks oli Eestis välja kujunenud laiapõhjaline haldusreformi toetav teadmuskogukond, mis hõlmas olulist osa riigiinstitutsioone, üleriigilise ja kohaliku taseme poliitikuid, valdkonna eksperte ja arvamusliidreid, kelle käsutuses oli märkimisväärne hulk teadmisi KOVi süsteemi probleemidest, välisriikide kogemustest ning võimalikest lahendustest. Lahenduste oluliseks osaks oli seejuures arusaamine, et struktuurse haldusreformi teostamisel KOVide elanike arvu kriteeriumi seadmine on võimalik ja õiguspärane. Puudus ei olnud ka konkreetsetest arvulistest kriteeriumitest.

---

[34] Tartu Ülikool RAKE, Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes, 2015.

[35] ATAK ja Geomedia, Kohalike omavalitsuste ametnike ja töötajate kompetentside kaardistamine ja koolitusvajaduse hindamise analüüs, 2015.

Kõik see on haldusreformi elluviimiseks vajalik – kõigile eespool käsitletud analüüsidele, raportitele ja seisukohavõttudele viidatakse ka haldusreformi kontseptsioonis ja haldusreformi seaduseelnõu seletuskirjas –, kuid mitte piisav. Laskumata siinses artiklis arutlusse põhjuste üle (vt Argo Ideoni artiklit), miks seni vetovõimeline opositsioon nõrgenes ning poliitikaaken[36] kohaliku omavalitsuse haldusreformi elluviimiseks avanes, siis tõsiasi on, et pärast 2015. aasta kevade Riigikogu valimisi loodi valitsuskoalitsioon, mis oli ühtlasi haldusreformi kui olulist poliitikamuutust toetav koalitsioon[37].

Selle valitsuskoalitsiooni koostatud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi viies ja ühtlasi viimane üldeesmärk oli „riigi ja kohaliku halduse reform, ääremaastumise leevendamine", mille saavutamise ühe näitajana aastaks 2019 oli määratletud see, et „2018. aasta lõpuks elab vähemalt 95% elanikest kohalikes omavalitsustes, mis vastavad valitsuses kinnitatud **võimekuse ja jätkusuutlikkuse kriteeriumitele**". Tegevuskava punkti „Kohaliku halduse reform" all sõnastati reformi läbiviimise põhimõtted, sh kriteeriumite keskne tähtsus:

> *4.36. Haldusreformi läbiviimiseks viime läbi **omavalitsuste vastavuse hindamise sätestatud objektiivsete ja üheselt tõlgendatavate kriteeriumite põhjal**. Kriteeriumitele mittevastavad omavalitsused peavad ühinema seaduses toodud tähtajaks.*

Kriteeriumite väljatöötamine 2017. aasta haldusreformis

Vabariigi Valitsus määras haldusreformi ette valmistamise ja kriteeriumite väljatöötamise ülesande vast loodud ametikohal riigihalduse ministrile. Kooskõlas žanri reeglitega moodustas minister oma

---

[36] J. W. Kingdon, Agendas, Alternatives, and Public Policies, second edn. New York: Harper Collins College Publications, 1995.

[37] P. A. Sabatier, An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. – Policy Sciences 21, 1988, 147–156.

26.05.2015 käskkirjaga ka eksperdikomisjoni[38] kohaliku halduse reformi ettevalmistamiseks, kelle ülesandeks sai esitada „ettepanekuid, soovitusi ja hinnanguid haldusreformi ettevalmistamiseks ning haldusreformi seaduse eelnõu ja teiste vajalike seadusemuudatuste koostamiseks", samuti „kohaliku omavalitsuse üksuste poolse kriteeriumidele vastavuse hindamise protsessi ja kohalike omavalitsuste läbiviidud kriteeriumidele vastavuse hindamise kohta".

Eksperdikomisjoni esimeseks koosolekuks oli ministeeriumil esialgne kohaliku omavalitsuse reformi ajakava ja põhimõtteid kajastav dokument juba koostatud. Dokumendis määratletakse reformi eesmärgina „hästi toimivad ja võimekad kohalikud omavalitsused". Seejuures sõnastatakse ühe alaeesmärgina elanike arvu optimaalse suuruse eesmärk viitega teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse uuringule:[39]

> *Omavalitsused on iseseisvalt võimelised tagama kvaliteetsed põhiteenused ka rahvastiku vähenemise ja vananemise tingimustes,* ***hõlmates piisavat elanikkonda****, et tagada omavalitsuse territooriumil kohalikke kvaliteetteenuseid tagava teenuskeskuse olemasolu ning võimaldades suurema osa elanike jaoks tarbida neid teenuseid koduomavalitsuse piires.*

Dokumendis esitatakse ka väga optimistlik tähtaeg, mille alusel peaks eksperdikomisjoni suuniste alusel reformi esimeses etapis (juunis 2015) esitatama valitsuskabineti nõupidamisele heakskiitmiseks muu hulgas

---

[38] Komisjoni liikmed Jüri Võigemast (Eesti Linnade Liit), Märt Moll (Eesti Maaomavalitsuste Liit), Külli Taro (Eesti Koostöö Kogu), Rivo Noorkõiv (OÜ Geomedia), Veiko Sepp (Tartu Ülikool RAKE), Georg Sootla (Tallinna Ülikool), Mikk Lõhmus (Tallinna Tehnikaülikool, Lääne-Nigula Vallavalitsus), Rein Ahas (Tartu Ülikool), Airi Mikli (Riigikontroll), Mihkel Juhkami (Rakvere linnapea, Lääne-Virumaa Omavalitsuste Liit), Neeme Suur (Riigikogu XII koosseisu liige), Rait Maruste (Riigikogu XII koosseisu liige), Katrin Pihor (Praxis), Margus Sarapuu (Riigikantselei), Kalle Küttis (Haridus- ja Teadusministeerium), Sulev Liivik (Rahandusministeerium), Kaia Sarnet ja Väino Tõemets (Siseministeerium).

[39] Tartu Ülikool RAKE, 2015.

reformi aluseks olevad kriteeriumid, mille alusel on võimalik hinnata iga KOVi üksuse võimekust avaras ja tulevikku suunatud vaates.

Selleks on dokumendi lisas kirjeldatud visioon kohaliku omavalitsuse võimekusest aastaks 2020 viies erinevas mõõtmes: teenuste osutamise ja korraldamise võimekus, teenistujate professionaalne võimekus, võimekus demokraatlikult, detsentraliseeritult ja kaasavalt kohalikku elu juhtida, võimekus tagada piirkonna territoriaalne sidusus, ettevõtluskeskkonna arendamisse panustamise võimekus. Kriteeriumitele, mis võivad olla nii kvantitatiivsed kui ka kvalitatiivsed, vastavust kavatsetakse hinnata KOVide enesehindamise vormis. Lisaks on plaanis moodustada piirkondlikud komisjonid, kelle ülesandeks jääb oma hinnangu andmine kriteeriumitele vastavuse suhtes ning vajaduse korral ettepanekute tegemine mõistlike ühinemiste kohta.

Kriteeriumitele vastavuse hindamise protsessi eeldatava keerukusega kooskõlas nägi esialgne ajakava ette 2017. aasta valimisteks üksnes vabatahtlike ühinemiste etapi lõpuleviimist. Seejuures kavandati ajavahemikul 01.07.2016–01.11.2016 läbi viia kriteeriumitele vastavuse hindamine KOVide poolt (koos ettepanekutega ühinemispartnerite kohta kriteeriumitele vastamiseks) ning 01.11.2016–01.12.2016 piirkondlikele komisjonidele seisukohtade kujundamiseks.

Eksperdikomisjoni 29.05.2015 arutelu ning liikmete kirjalike ettepanekute põhjal koostati 07.06.2015 tööpaber, mis sisaldas komisjoni esialgset arusaama reformi eesmärkidest ja kriteeriumitest.

Tööpaberi kohaselt oldi reformi aluseks olevate hindamiskriteeriumite osas üksmeelsed selles, et:

Ei ole olemas ideaalset KOVi suurust (elanike arvu, pindala jne). Mingi ühiskondlik kokkulepe või kompromiss, et KOV võiks selline või teistsugune olla, tuleb aga leida ning see peab põhinema objektiivsetel ja mõõdetavatel hindamiskriteeriumitel.

- *Kriteeriume ei tohi olla liiga palju ning need peavad olema objektiivselt põhjendatud, eriti need, mille põhjal hakatakse II etapis otsustama võimalikku KOVi üksuse ühendamise küsimust.*

- *Reformiga projekteeritakse Eesti KOVi tulevikku. Kriteeriumite väärtuste seadmisel ei tohiks hinnata pelgalt tänapäeva olukorda, vaid kasutada ka tulevikku suunatud kriteeriume, näiteks arvestada rahvastiku vanuselist koosseisu ja sellega seonduvat kliendigruppide dünaamikat.*
- *Arvestada tuleb seda, et KOVi üksused on erinevad ja sellest tulenevalt erinevad ka kliendigrupid ning teenuste vajadus.*
- *Kirjeldada tuleb hindamiskriteeriumite erandid.*

Konkreetsemalt käsitleti kriteeriumite seadmise võimalusi seoses teenuse osutamise potentsiaali ja teenuste korraldamise professionaalse võimekusega. Tööpaberi järgi valitses suurem konsensus teenuste kliendibaasi alusel määratavate kriteeriumite osas, samas kui korralduslike ülesannete täitmise professionaalse võimekuse nõudmise puhul oli arvamuste lahknevus suurem:

- Ekspertide hulgas leidsid enim toetust kliendibaasi potentsiaalil põhinevad hindamiskriteeriumid nt hariduse, sotsiaalhoolekande jm valdkondades, kuid konkreetsete kriteeriumitega tuleb edasi töötada. Seatud kriteeriumi väärtustest sõltub, kui suureks elanike arvult KOV kujuneb. Seega, ütlemata konkreetselt tulevase KOVi üksuse elanike arvu, saame kriteeriumite ja nende sihtväärtuste seadmisega tulevast KOVi suurust kujundada.
- Osa eksperte leiab, et kõiki (või suuremat osa) pädevusi on võimalik katta KOVi üksuste koostöös ning eraldi ametniku nõue ei ole põhjendatud;
- Osa eksperte leiab, et KOV peab suutma valdava osa oma teenuseid korraldada ise (ja omama vastava pädevusega ametnikke) ja koostöö on pigem erand teatud spetsiifiliste pädevuste osas, aga mitte üldreegel. Praegune olukord näitab, et ei tulda toime isegi teenuse delegeerimise ja vastavate riigihangete korraldamisega – ka koostöö korraldamine eeldab teatud võimekust.

Eksperdikomisjoni 18.06.2015 koosolekuks on ministeeriumil valmis uus arutelupaber KOVi reformi aluseks olevate kriteeriumite kohta, kusjuures erinevad ideed kriteeriumite määratlemiseks on sõnastatud alternatiividena, mida on kokku viis:

1. teenuste kvalitatiivne hindamine (hindamaks teenuste taset);
2. teenuste kvantitatiivne hindamine (olemasoleva infrastruktuuri/asutuste põhjal);
3. teenuste kvaliteedi taandamine elanike arvule (sisuliselt tuginedes RAKE uuringule);
4. KOVi ideaalmudel/prototüüp (sisu pole niivõrd ideaalil, kuivõrd ideel, et projitseerida tuleks praeguste trendide pealt n-ö KOVi tulevikumudelit, millega tänaseid omavalitsusi võrrelda, mitte pelgalt kehtivate seadusest tulenevate nõuete järgi kriteeriumide seadmine ja hindamine);
5. teenuste korraldamise võimekus ehk professionaalne võimekus.

Juulis ja augustis jätkus arutelu kriteeriumite üle, mille keskmes on reformi eesmärgid ning sellega seotud KOVi tulevikumudel[40]. Koostati haldusreformi eesmärgipuu, milles piiride muutmise ülesanne määratleti kui miski „all paremas nurgas", mille teostamine ei ammenda kaugeltki kõiki vajalikke muudatusi, mida haldusreform peaks sisaldama.

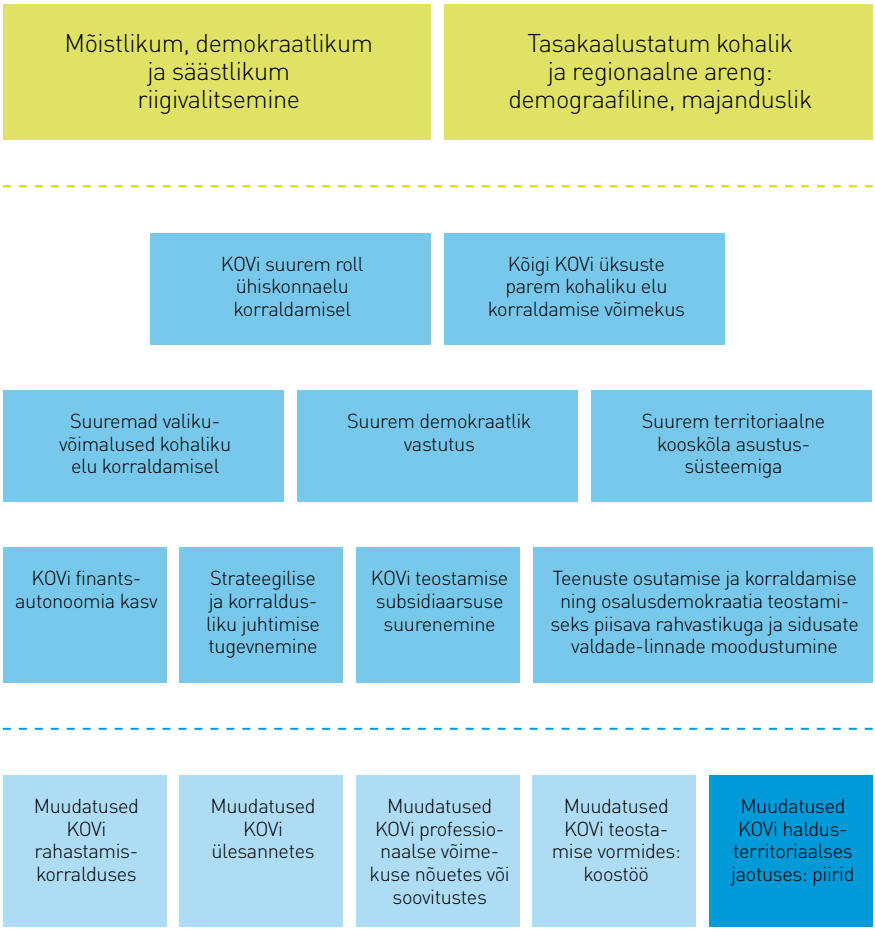
Välja töötatakse ka hea valitsemise (sh professionaalne võimekus) ja teenuste osutamise potentsiaali enesehindamise esialgne keerukas hindamismaatriks, mille alusel on KOVi üksusel maksimaalselt võimalik saada 100 punkti.[41] Konkreetsete lävenditeni, millest alates on KOVi üksus piisavalt võimekas iseseisvalt jätkamiseks, siiski ei jõuta.

---

[40] Vt ministeeriumi ametnike ette valmistatud arutelupaber „Reformi aluseks olevad kriteeriumid" (10.07.2015) eksperdikomisjoni arutelule.

[41] N. Suur, Kohaliku omavalitsuse tulevikumudel, 28.07.2015.

Kohaliku omavalitsuse reformi eesmärgipuu ja KOVi haldusterritoriaalse jaotuse muutmise koht selles



Joonis 1. [42]

[42] Haldusreformi kontseptsioon (eelnõu 17.12.2015).

Elanike arvul põhinev kriteerium on arutlustes ja töödokumentides tagaplaanil samuti olemas, kuid seda nimetatakse alternatiivseks ehk täiendavaks kriteeriumiks:

> *Kohalikus omavalitsuses elab 4500–5000 elanikku (või sellest tuletatud tööealiste elanike arv), arvestades kohapealset olukorda ja traditsioone arvestavaid erandeid (nt saared või väga hõredalt asustatud alad). 4500–5000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus omab piisavat elanikkonda, et suuta korraldada KOVi-põhiselt erinevaid teenuseid elanikele. 5000 elanikuga omavalitsuses on võimalik tagada enamiku KOVi tuumfunktsioonide täitmiseks põhikohaga ametnik.*[43]

Tagantjärele vaadates olid arutelud KOVi tulevikumudeli ja hindamismaatriksi sisu üle olemuselt „akadeemilised". Juba eksperdikomisjoni 10.08.2015 arutelul tegi riigihalduse minister ettepaneku määrata „numbriline näitaja koos mõningate eranditega", mis peaks „tulenema komisjoni aruteludest". Eksperdikomisjoni liikmed nõustusid ministri ettepanekuga.

25.08.2015 lepitakse kolme koalitsioonierakonna esimehe kirjalike ettepanekute alusel valitsusliidus kokku, et 1. novembriks tuleb sõnastada „objektiivselt mõõdetavad kriteeriumid **omavalitsuse miinimumsuuruseks**, lähtudes omavalitsuste ülesannete täitmiseks vajalikust võimekusest". Lisaks otsustatakse 2015. aasta sügisel õiguslikele ja poliitilistele argumentidele tuginedes (vt Ave Viksi artiklit haldusreformi protsessi disainist), et kõik ühinemised viiakse läbi kohalike volikogude korraliste valimiste toimumise ajaks. Reformi lühenenud ajaraam muutis iga KOVi üksuse eraldi hindamise ning selle alusel ühinemisprotsesside algatamise ja elluviimise ebarealistlikuks.

Eksperdikomisjoni otsustav arutelu omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumite üle toimus 11.09.2015. Koosolekul tutvustati ja arutati

---

[43] KOVi reformi eksperdikomisjoni kohtumine. Kohaliku omavalitsuse reformi arutelu. Protokoll, 10.08.2015.

nelja eksperdihinnangut – kolm neist olid esitanud eksperdikomisjoni ministeeriumivälised liikmed (Rivo Noorkõiv, Veiko Sepp ja Georg Sootla koos Kersten Kattaiga) ning ühe ministeeriumi esindaja (Sulev Liivik). Eksperdiarvamused kajastasid eelnevaid arutlusi ning lähteülesandest tulenevalt püüavad luua seoseid ühelt poolt Eesti KOVi süsteemi probleemide ja haldusreformi eesmärkide ning teiselt poolt optimaalse KOVi üksuse suuruse vahel, lähtudes uuringute tulemustest eri teenuste kliendibaasi, mastaabiefektide ja investeerimisvõime, ametnike asjatundlikkuse ja töökoormuse, omavalitsuste tulubaasi avaldumise valdkondades. Kuivõrd reformi eesmärke ja KOVi ülesandeid on palju, siis sisaldavad eksperdihinnangud ka suurt hulka erinevaid KOVi üksuse optimaalse suuruse hinnanguid.

Keskne, mida eksperdid rõhutasid, oli kohaliku omavalitsuse teenuste osutamise tõhususe ja kvaliteedi kasvu vajadus. Leiti, et uued moodustatavad KOVi üksused peaksid olema suutelised pakkuma teenuseid enamikule oma elanikkonnast. Eksperdid Georg Sootla ja Kersten Kattai avaldasid arvamust, et vallalt või linnalt peaks saama baasteenuseid (haridus, huviharidus, hooldekodu jne) vähemalt 60% oma elanikest ning sellest kriteeriumist allapoole jäävad omavalitsusüksused peaksid ühinema neid teenuseid osutavate naaberomavalitsustega.

Ekspertide arvamustes toodi miinimumkriteeriumite seadmise võimalike alustena välja hulk kliendibaasi ja sellele vastava elanike arvu suuruse vajadusi erinevate KOVi teenuste osas: raamatukogu – 500 elanikku, täiskomplekteeritud sõime- ja lasteaiarühmad (14 + 20 last) – 700 elanikku, põhikooli (1–9 klassid ja 144 last kokku) – 1500 elanikku, noorsootöö/noortekeskus – 1500 elanikku, eakate koduteenus (täiskohaga osutaja) – 1500 elanikku, isikute abivajaduse hindamine (täiskohaga korraldaja) – 3000 elanikku, üldhooldekodu (50 klienti) – 4000 elanikku, esmatasandi tervisekeskus – 4500 elanikku, ühe paralleelklassiga täistsükli maagümnaasium – 5000 elanikku. Ekspert Rivo Noorkõiv rõhutas, et iseseisva teenuste korraldamise võimekuse seisukohast on kõige kriitilisem gümnaasiumihariduse võrgustiku iseloom. Järgides

riigigümnaasiumi mudelil põhinevat arvutuskäiku, kus eeldatakse kolme õppesuunaga ja kolme paralleelklassiga kooli, kus õpib arvestuslikult kokku 254 õpilast, ning eeldades, et gümnaasiumiealiste noorte osakaal Eesti rahvastikus vastab keskmisele ja et 75% põhikooli lõpetanutest jätkab gümnaasiumis, peaks riigigümnaasiumi iseseisva korraldamise võimekuseks teeninduspiirkonnas elama u 11 000 elanikku.

Samas mööndi, et mitmete teenuste – näiteks kultuuri, huvitegevuse ja spordi – puhul areaalipõhine elanike arvu miinimumlävend puudub, sest neid saab osutada mistahes suurusega inimrühmale. Ka paljude sotsiaalteenuste puhul ei ole otstarbekas elanike arvust lähtuda, kuna teenust osutatakse kontakttunni põhiselt. Olukordades, kus linn või vald ostab teenust teistelt organisatsioonidelt, ei ole neile oluline, mismoodi teenuse osutaja endale mõistliku kliendibaasi tagab. Küll aga on asjakohane, et uued omavalitsusüksused oleksid rahvastiku arengus jätkusuutlikud, mistõttu esitati soovitus koostada rahvastikuprognoosid vähemalt 15 aasta perspektiivis.

Teiseks ekspertide poolt ühiselt omaks võetud eelduseks, millele tuginedes soovitusi tehti, oli see, et teenuste kvaliteetseks korraldamiseks ja osutamiseks on vajalik piisav hulk spetsialiseerunud ametnikke. Tuginedes olemasolevale praktikale, leiti, et väikevalla raamatupidajate, sekretäride, registripidajate jt standardsete tugiteenuste osakaal (moodustavad väikevaldades kõigist ametnikest u 50% ja enam) muutub optimaalseks 4000–5000 elanikuga omavalitsusüksustes. Samas kõrgprofessionaalseid tugiteenistujad, kes on olulised strateegilise juhtimise jaoks (jurist, suhtekorraldaja, IT-arendaja vms) võetakse tööle 7000–8000 elanikuga vallas. Üksikute ametnike, näiteks sotsiaaltöötajate (ka ehitus- või maaspetsialist) spetsialiseerumine võib hakata juba u 3000 elanikuga vallas, kuid samal ajal täidab ta ka üldisi valdkonnajuhi funktsioone. Täiskohaga valdkonnaspetsialistiks tõusmise võimalus paljudele ametnikele algaks hinnanguliselt 6000–7000 elanikust. Spetsialiseeritud personalispetsialisti hakatakse tööle võtma 8000–10 000 elanikuga omavalitsuses.

Oluliseks argumendiks oli ka suuremates omavalitsusüksustes ilmnevad mastaabisäästu võimalused, misläbi omavalitsused ei peaks elaniku kohta liigselt ressurssi kulutama juhtimiskuludeks, tugiteenusteks ja valmisoleku kuludeks (kulud, mis kaasnevad omavalitsusele olenemata elanike arvust). Ekspert Sulev Liivik toob näitena, et ühe elaniku kohta tugiteenuste töötundide arv on 3500 elanikuga omavalitsuses 2,4 korda väiksem kui 1000 elanikuga omavalitsuses. Tugiteenuste ja juhtimistöö väiksem ajakulu elaniku kohta tähendab kulude väiksemat osakaalu põhitegevuse kuludes. See omakorda võimaldab suunata rohkem ressursse sisutegevusteks. Nii näiteks suureneb kuni 5000 elanikuni investeeringuteks kasutatav absoluutsumma iga 1000 elaniku lisandumisel järk-järgult 100 000 – 200 000 euro võrra. Alates 5000 elaniku piirist analüüsid sellist muutust välja ei too. Põhitegevuse tulemi korral 500 000 eurot on võimekus aastas kapitalikuludeks (laenu tagasimakse koos intressiga) u 330 000 eurot. See tähendaks 3 miljonit eurot laenu. Kuna kõigil linnadel ja valdadel on laenukoormus, siis suudaks selline omavalitsus korraga 1–1,5 miljoni euro mahus investeeringulaenu võtta. 5000 elaniku juures suudavad omavalitsused teha aastas u 1 miljoni euro suuruses investeeringuid, sh toetuste ja laenude abiga. Selle rahaga on võimalik katta aastane amortisatsioon (u 500 000 eurot) ning suunata raha põhivara parendamisse.

Lisaks elanike arvu kriteeriumile rõhutasid kõik eksperdid ka vajadust tagada KOVi üksuste ühinemisel omavalitsuse territoriaalse jaotuse kooskõla asustussüsteemiga. Leiti, et omavalitsuste uued piirid peavad arvestama elanike igapäevase töö- ja õpirände territoriaalseid mustreid ning samuti teenuskeskuste tagamaa piire, et tagada eeldused kohalikuks majandusarenguks.

Rõhutati rõngasvaldade ühendamise vajadust nende tegelike teenuskeskuse omavalitsustega. Näiteks ekspert Veiko Sepp tegi ettepaneku liita keskuslinnade lähedased (ühise piiriga) ning nendega tihedalt seotud (vähemalt 25% elanike töökohtadest asub keskuslinnas) omavalitsusüksused keskuslinna omavalitsusüksusega, sõltumata elanike

arvu kriteeriumist. Tallinna, Tartu, Narva ja Pärnu linnasid, kus lahendused on keerukamad, tuleks käsitleda eraldi juhtumitena.

Eksperdid tõid ka välja, et tulenevalt Eesti territoriaalsest eripärast ei tohiks 5000 elanikuga valla territoorium olla suurem kui 700–800 ruutkilomeetrit. Uued omavalitsusüksused peavad moodustama loogilisi territoriaalseid tervikuid, mis võtavad arvesse asustussüsteemi iseloomu, piirkonna eripära, traditsioone, kultuuripärandit ja kohalikku identiteeti.

Peale erinevate argumentide esitamist jõuavad kolm eksperdihinnangut neljast analüütilise üldistuseni minimaalse elanike arvu kriteeriumi osas – neist kaks näevad seda 5000 elaniku ja üks 11 000 elaniku tasemel.

Eksperdiarvamuste tutvustamisele järgnenud arutelu käigus selgitas eksperdikomisjoni esimees minister Arto Aas, et „1. novembriks oodatakse konkreetset numbrit", ning tuginedes arutelu sisule, pani hääletusele eelistatud miinimumkriteeriumi suuruse – kas 3500, 5000 või 11 000 elanikku. Seejuures täpsustas minister, et „plaanitav hääletus ei ole siduv, valitsuskomisjon ja -kabinet arutavad edaspidi kõiki variante koos tugevuste ja nõrkustega". Hääletamisel osales 14 komisjoni liiget, kusjuures osa eksperdikomisjoni liikmeid hääletas kaks korda. Tulemused olid järgmised: üheksa liiget toetas miinimumkriteeriumina 5000 elanikku,ning neli liiget toetas nii 3500 kui ka 11 000 elanikku.

Eraldi arutati eksperdikomisjoni 25.09.2015 koosolekul erandite küsimust. Komisjoni seisukoht oli, et

- erandeid ei tohi olla liiga palju ja valdav osa KOVidest peab vastama kehtestatud 5000 elaniku miinimumkriteeriumile;
- erandid ei rakendu automaatselt, vaid iga erandi tegemist tuleb igal üksikul juhul eraldi taotleda ja põhjendada;
- erandi tegemine on võimalik hajaasustuspiirkonnas, mis moodustab loogilise terviku, millel on üks või rohkem vähemalt II tasandi keskust (RAKE uuringu põhjal), mille pindala on vähemalt 900 km^2 ja kus elab vähemalt 3500 elanikku. Selle erandi rakendamisel ei tohi tekkida uusi rõngasvaldasid ega olukorda, et mõni KOV jääks ühinejate ringist välja.

Eksperdikomisjoni seisukohti kasutasid ministeeriumi ametnikud haldusreformi kontseptsiooni kirjutamisel sisendina. Kontseptsioonis kirjeldatakse kokkuvõtvalt eksperdikomisjoni arutelude sisu, ekspertide erinevaid käsitlusi kriteeriumite määramise alustes ja konkreetsete väärtuste osas, peale mida tehakse kokkuvõttev järeldus komisjoni töö tulemustest seoses kriteeriumitega:

> ***Kokkuvõtvalt on 5000 elanikku suurus****, millest alates hakkab enamiku ekspertide hinnangul ilmnema uus tase suurema omavalitsuse võimekuses võrreldes väiksematega: toimiv kohalik demokraatia, piisavaid valikuvõimalusi ja investeeringuid võimaldav eelarve, võimalus võtta tööle pädevaid inimesi kogu vajalikus omavalitsuste kohustuste ampluaas jne.*

Viidatakse ka elanike arvu kriteeriumi kasutamisele teiste riikide haldusreformides ning vajadusele arvestada rahvastiku arengu muutusi.

Kontseptsiooni alusel on omakorda koostatud riigihalduse ministri memorandum valitsuskabineti 19.11.2015 nõupidamisele, mille alusel lepitakse kokku, et **haldusreformi kriteeriumina** rakendatakse kohaliku omavalitsuse üksuse **minimaalset elanike arvu – 5000 elanikku –** ning et haldusreformi läbiviimisel seatakse **sihiks,** et **moodustuksid vähemalt 11 000 elanikuga** omavalitsusüksused.

Kooskõlas kabinetiistungil kokku lepituga esitas riigihalduse minister 18.12.2015 valitsusele haldusreformi seaduse eelnõu, mis sisaldas ühte omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumit, mis on määratletud paragrahvis 3:

> *Kohaliku omavalitsuse üksus peab tagama seadusest tulenevate ülesannete korraldamiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele avalike teenuste osutamise potentsiaali, milleks* ***peab kohaliku omavalitsuse üksuses elama vähemalt 5000 elanikku****.*

Seoses sihiga, et moodustuksid 11 000 elanikuga KOVi üksused, sisaldab seaduseelnõu punkti, mille alusel on 11 000 elaniku saavutamine ühinemiste käigus aluseks täiendava ühinemistoetuse maksmiseks.

Eelnõu kooskõlastamise protsessis jääb elanike arvu miinimumkriteerium seadusesse alles, kuid lisandub omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteerium. Eelkõige on see valitsuskoalitsiooni kuuluvate IRLi ministrite surve tulemus, kes tuginevad oma arusaamisele 18.12.2015 kabinetiistungil otsustatust. Nii kirjutas justiitsminister Urmas Reinsalu kooskõlastamise raames, et

> *Vabariigi Valitsus kinnitas oma kabinetinõupidamisel haldusterritoriaalse korralduse reformi eesmärgina kehtestada* ***eelistatult kohaliku omavalitsuse suuruseks 11 000 elanikku*** *(ja miinimumsuuruseks 5000 elanikku). Selline haldusterritoriaalse korralduse reformi eesmärk tuleks selgelt sätestada ka seaduses, et piirkondlikud komisjonid lähtuksid oma tegevuses Vabariigi Valitsuse poolt kabinetinõupidamisel otsustatud 11 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse suuruse eesmärgist.*

Ka sotsiaalkaitseminister Margus Tsahkna argumentatsioon tugineb tõlgendusele sellest, mida kabinetinõupidamisel tegelikult sooviti:

> *Juhime tähelepanu, et omavalitsuse miinimumsuuruse kriteerium ei tohiks anda omavalitsustele juhise, et tegemist on maksimumprogrammiga, mida tuleb omavalitsustel haldusreformi kontekstis täita. Keskendumine üksnes 5000 elaniku nõudele võib anda signaali, et rohkem pole vaja ühinemiseks pingutada. Leiame, et* ***eelnõus peaks olema kajastatud põhimõte, et ühinevate omavalitsuste elanike arv peaks olema tegelikult 11 000****, mis võimaldab omavalitsusel osutada kvaliteetselt avalikke teenuseid. Selle eesmärgi täitmiseks näeme, et ühinevatele omavalitsustele tuleks maksta lisaks eelnõus pakutule täiendavaid toetusi. Peame oluliseks, et riik soodustaks maksimaalsel võimalikul moel omavalitsuste ühinemist.*
>
> ***Eelnõu paragrahvi 3 tekst*** *peaks omavalitsustele tekitama kohustuse võtta eesmärgiks suuremate omavalitsuste tekke kui 5000 elanikku.*

Palume paragrahvi sõnastamisel lähtuda Vabariigi Valitsuse 19.11.2015 toimunud kabinetinõupidamisest. Mõistame, et kabinetinõupidamisel lepiti kokku, et 5000 elanikku on miinimumkriteerium omavalitsuste ühinemisel. Samas juhime tähelepanu, et ***nimetatud kabinetinõupidamisel sooviti tegelikult****, et haldusreformi tulemusena moodustuksid suuremad omavalitsused kui miinimumkriteeriumile vastavad KOVid.*

Poliitilise surve tulemusena lisandub valitsuse poolt 14.03.2016 Riigikogusse saadetud eelnõu esimesse paragrahvi lõige 3, mille alusel tuleb haldusreformi eesmärgi saavutamiseks „haldusterritoriaalse korralduse muutmisel eelistada kohaliku omavalitsuse üksuste moodustamist, kus elab vähemalt 11 000 elanikku". Seaduseelnõu paragrahvi 5 lõikes 3 sõnastatakse ka asjakohane ülesanne piirkondlikule komisjonile: „soovituste, arvamuste ja hinnangute andmisel kaaluda esmalt haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuva kohaliku omavalitsuse üksuse vastavust omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumile".

Kuna kriteerium on soovituslik – selle mittejärgimisega ei kaasne mingeid sanktsioone, ainult ilmajäämine täiendavast 500 000 eurosest toetusrahast –, siis jääb selle kriteeriumi sisuline tähtsus KOVide ühinemiste suunamisel ning uue piirkondliku mustri kujundamisel siiski tagasihoidlikuks (vt Veiko Sepa artiklit „Eesti uus territoriaalne muster"). Pigem on tegemist oskusliku poliittehnoloogilise lahendusega reformi toetava koalitsiooni koos hoidmiseks ja poliitiliste riskide maandamiseks.

Kooskõlastamise käigus sõnastavad oma seisukohad ka kavandatava reformi vastased, kellest olulisemana saab esile tõsta üleriigilisi omavalitsusliitusid. Eesti Linnade Liit deklareerib, et „toetab kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtliku ühinemise suunda", ning seab küsimuse alla elanike arvu miinimumkriteeriumi kui sellise rakendamise õiguspärasuse, „arvestades kohaliku omavalitsuse määratlust kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS § 2. Kohaliku omavalitsuse

mõiste) ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas (Artikkel 3. Kohaliku omavalitsuse mõiste)".

Eesti Maaomavalitsuste Liit leiab sarnaselt, et „eelnõukohase sunniviisilise ühendamise regulatsiooni puhul tõusetub küsimus põhiseaduspärasuse osas, vastavuse osas Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 154 tuleneva kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõttega". Kahtluse alla pannakse elanike arvu kriteeriumi kasutamise ratsionaalsus hästi toimivate kohalike omavalitsuste kujundamisel, kuivõrd „on tõsiasi, et **omavalitsuse suuruse ja võimekuse vahel puudub kindel seos**, st nii nõrku kui ka tugevaid omavalitsusi on nii suurte kui ka väikeste omavalitsuste seas".

Protsessi tulemusena võtab Riigikogu 07.06.2016 haldusreformi seaduse vastu sellisena, et esikohale – haldusreformi eesmärki kirjeldavas paragrahvis 1 – on seatud omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteerium 11 000 elanikku. Sisulises mõttes kehtestatakse seadusega aga üks struktuurse haldusreformi kriteerium, nimelt omavalitsuse miinimumsuuruse kriteerium (paragrahv 3):

> *Kohaliku omavalitsuse üksus on võimeline tagama seadusest tulenevate ülesannete korraldamiseks vajaliku professionaalse võimekuse ja osutama kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid kooskõlas käesoleva seaduse § 1 lõikes 2 nimetatud haldusreformi eesmärgiga juhul, kui* ***kohaliku omavalitsuse üksuses elab vähemalt 5000 elanikku.***

Kriteeriumite järgimisest haldusreformi protsessis

Nii nagu kooskõlastamise protsess näitas, hoolimata haldusreformi toetava teadmuskogukonna tugevnemisest viimase 20 aasta jooksul, säilis Eestis reformile ka märkimisväärne vastuseis ning seda eelkõige omavalitsuste võimuorganite poolt. Oma tõe ja õiguse kaitseks mobiliseeriti advokaate ja kohalikke kogukondi ning ühiselt vastustati haldusreformi ja selle kriteeriume eri tasanditel.

Ühelt poolt seati kahtluse alla kriteeriumil põhineva ühendamise õiguspärasus. Teiselt poolt püüti näidata elanike arvu kriteeriumi alusel läbi viidava haldusreformi ebapiisavat ratsionaalset põhjendatust.

2016. aasta 4. oktoobril pöördusid 26 KOVi esindajad Riigikohtusse haldusreformi seaduse põhiseaduslikkuse hindamiseks. Muu hulgas sooviti, et haldusreformi seadusesse tehakse muudatused, mis:

- tagaks võimaluse sisuliselt hinnata, kas vald on haldussuutlik (praegu on liitmine aritmeetiline ja sunduslik ning võib teenuseid negatiivselt mõjutada);
- sätestada oodatavad avaliku teenuse regulatsioonid (sh kvaliteedistandardid ja rahastamine) ning hinnata, kas ühendamine on sobilik nende kriteeriumite täitmise meede. Täiendav kriteerium peaks olema KOVi elanike rahulolu teenusega. 5000 elanikku ei ole iseenesest haldussuutlikkuse näitaja;
- lisaks haldusvõimekusele peab kriteeriumina arvestama ajaloolisi, geograafilisi jmt iseärasusi, sh arvestama mõjualade, loogiliste liikumisteede ja elanike soovidega. Nendega arvestamine on praegu ette nähtud ainult erandkorras, kuid nende kriteeriumitega peaks arvestama üldreegli puhul.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20.12.2016 vastu võetud haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuse kontrolli otsus jätab õiguse Riigikogule ja ühtlasi teadmuskogukonnale, kes peab õigeks haldusreformi elluviimist elanike arvu kriteeriumi alusel.

Muu hulgas toetab kolleegium haldusteoreetilist seisukohta, et suuremad KOVi üksused on üldjuhul võimekamad avalikke ülesandeid täitma, ning ei pea võimalikuks ümber lükata hüpoteesi, et vähemalt 5000 elanikku on mõistlik miinimumkriteerium KOVi üksuse elanike arvu suurusena Eestis (otsuse lõige 120):

> *Kolleegiumil ei ole põhjust kahelda seadusandja eelduses, et suuremate omavalitsusüksuste moodustamine võib parandada omavalitsusüksuste avalike teenuste osutamise võimekust.* ***Eeldatavasti***

suudavad enam kui 5000 elanikuga omavalitsusüksused neile pandud ülesandeid paremini täita kui väiksema elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksused. *Kolleegium ei eita, et abstraktselt võib omavalitsusüksuste võimekuse hindamiseks kasutada ka muid kriteeriume peale elanike arvu, kuid kohtuvõim ei saa siinkohal asuda seadusandja asemele, et pakkuda välja teistsuguseid lähenemisnurki. PS § 2 lõike 2 ja § 3 lõike 1 kohaselt on kohalike omavalitsuste võimekuse aluspõhimõtete kehtestamine selline oluline riigielu küsimus, mille üle on pädev otsustama vaid Riigikogu. Eeltoodud põhjustel ei näe kolleegium põhjust kahelda vähemalt 5000 elanikuga omavalitsusüksuste moodustamise põhiseaduspärasuses.*

Samas selgitab Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et Vabariigi Valitsusel puudub kohustus liita kõik alla 5000 elanikuga KOVi üksused. Oluline on vajaduse korral kaaluda ka KOVi üksuste võimet tagada seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks vajalik professionaalne võimekus ning kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele kvaliteetsete avalike teenuste osutamise võimekus (lõige 104). Seejuures jääb kohtule vaidluse korral õigus „kontrollida, kas Vabariigi Valitsus on HRS § 9 lõike 9 punkti 2 alusel tehtud määruse andmisel õigesti tuvastanud faktilisi asjaolusid ja õigesti teostanud kaalutlusõigust" (lõige 105). Hilisem kontroll näitab, et Riigikohtu hinnangul Vabariigi Valitsus kaalutlusõiguse teostamisel vähemalt nendel juhtudel, mille kohta esitati kaebus, ei eksinud.

Täiendava poliitikaakna haldusreformi peatamiseks pakub haldusreformi algatanud valitsuskoalitsiooni lagunemine 2016. aasta sügisel. Kaksteist omavalitsusjuhti saatsid 12.11.2016 vastavasisulise ühispöördumise koalitsioonikõnelusi pidavate erakondade juhtidele. Muu hulgas seatakse kahtluse alla elanike arvu miinimumkriteeriumi rakendamine struktuurse haldusreformi alusena:

Haldusreformi käigus hinnatakse omavalitsuste võimekust üksnes miinimumsuuruse kriteeriumi ehk 5000 elaniku järgi, kuid ***see ei ole***

> ***ainsa kriteeriumina piisav*** *ning erandid sellest on liiga kitsad. Teisi kriteeriume, mis võimaldaksid arvestada eripära ja hinnata haldussuutlikkust, ei võeta haldusreformi käigus aga sisuliselt arvesse. Seetõttu ei võimalda haldusreform eristada võimekaid omavalitsusi mittevõimekatest ning ei omavalitsusüksuse miinimumkriteerium ega sundühendamine vaid elanike arvu alusel ei ole proportsionaalne.*

Need omavalitsusjuhid esitavad koalitsioonikõnelusi pidavatele erakondadele ettepaneku teha haldusreformi seaduses neli muudatust, millest esimene on asendada omavalitsusüksuse miinimumkriteerium omavalitsuste võimekuse sisuliste kriteeriumitega.

Pöördumise poliitiline loogika on igati mõistetav, kuna koalitsioonikõnelusi vedanud Keskerakond oli opositsioonierakonnana varem olnud ühendamise ja miinimumkriteeriumite kasutamise vastane. Nii toimus 15.09.2016 Riigikogus Keskerakonna fraktsiooni algatusel haldusreformiteemaline olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu, kus kriitiliste ettekannetega esinesid haldusreformi seaduse põhiseaduspärasust kahtluse alla seadnud KOVe esindav vandeadvokaat Paul Varul, Keskerakonna fraktsiooni aseesimees Mailis Reps ja Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu esimees Veikko Luhalaid, hilisem riigihalduse ministri nõunik. Riigikogu Keskerakonna fraktsiooni nõunik, hilisem riigihalduse minister Jaak Aab avaldas aga 23. oktoobril 2016 ajalehes Postimees arvamusloo „Haldusreformi vead tekitavad segaduse aastateks", milles tegi haldusreformi seaduse ja elanike arvu kriteeriumi kasutamise maatasa:

> *Elanike miinimumarvust lähtumine omavalitsuste võimekuse hindamisel on üks haldusreformi suuremaid vigu. Kindlasti leidub alla 5000 elanikuga võimekaid omavalitsusi, kuid neil pole võimalust oma suutlikkust tõestada. Niisamuti on üle 5000 elanikuga omavalitsusi, kelle haldussuutlikkus jätab soovida, kuid millele ei pöörata tähelepanu. Haldusreformi eesmärk jääb kevadel koalitsiooni vastu võetud seaduse juures saavutamata, kuna omavalitsuste haldusvõimekusele jääb sisuline hinnang andmata.*

Seda viga annab veel parandada, kui fikseerida seaduses omavalitsuste hindamise sisulised kriteeriumid, mille alusel saab otsustada, kas omavalitsus peab teise omavalitsusega ühinema või saab jätkata iseseisvalt. Kriteeriumide määramisel piisab näiteks, kui tugineda Eesti haldusjaotuse seaduse paragrahvi 7 lõikes 5 sätestatud asjaoludele: ajalooline põhjendatus, mõju elanike elutingimustele, elanike ühtekuuluvustunne, mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile, haldussuutlikkusele, demograafilisele situatsioonile, transpordi- ja kommunikatsiooni korraldusele, ettevõtluskeskkonnale ja haridusliikule olukorrale ning omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine.

Elanike arvu, mille aluseks võib võtta valitsuse pakutud 5000 või mõne muu arvu, võib käsitleda eelkõige eeldusena. Omavalitsused, kus on elanikke alla seaduses ära toodud miinimumi ja kes ei soovi vabatahtlikult ühineda või kes on juba ühinenud, aga kelle elanike arv miinimumpiiri ei ületa, peaksid iseseisvalt jätkamiseks saama valitsusele esitada põhjendatud taotluse.

Artiklis soovitud põhjendatud taotluste esitamise võimalus oli haldusreformi seadusesse sisse kirjutatud ning sellele osutab ka Riigikohtu kolleegiumi otsus. Igatahes selgub, et valitsuse juhterakonnana peab Keskerakond otstarbekaks elanike arvu kriteeriumil põhineva haldusreformiga jätkamist. Seega ebaõnnestuvad kriteeriumipõhise haldusreformi vastased nii õiguslikul kui ka poliitilisel rindel. Debattide jätkamiseks ja ainuõige tõe välja selgitamiseks ei ole aga enam ei kohta ega aega.

Üks oluline põhjus, miks reformi vastustajad ei olnud edukad, on ka tõsiasi, et valdav osa Eesti omavalitsusüksusi võttis ühel või teisel põhjusel omaks teooria, et suurem omavalitsus on võimekam kui väiksem ning et 5000 elaniku miinimumkriteerium on mõistlik.

Teooria praktikasse rakendamisel otsustas haldusreformi vabatahtliku ühinemise etapis 213 KOVist omaalgatuslikult ühineda 160 (47 ühinemispiirkonda), mis tähendas, et ligi 80% omavalitsustest osales

> Üks oluline põhjus, miks reformi vastustajad ei olnud edukad, on ka tõsiasi, et valdav osa Eesti omavalitsusüksusi võttis ühel või teisel põhjusel omaks teooria, et suurem omavalitsus on võimekam kui väiksem ning et 5000 elaniku miinimumkriteerium on mõistlik.

vabatahtlikes ühinemistes. Lisaks täitsid 23 KOVi elanike arvu miinimumkriteeriumi juba enne ühinemist ja 4 merelist saart (Vormsi, Muhu, Kihnu, Ruhnu) taotlesid neile seaduses võimaldatud erandit.

Haldusreformi suunamiseks loodud kolmes piirkondlikus komisjonis nõustati ja hinnati KOVi üksusi palju laiemalt kui üksnes elanike arvu kriteeriumite järgi. Esmase aluse selleks andis eksperdiarvamuste vorm, mille põhjal anti hinnang olemasoleva või moodustuva KOVi üksuse:

- vastavusele haldusreformi läbiviimiseks kokkulepitud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse ja soovitusliku suuruse kriteeriumile;
- vastavusele haldusreformi eesmärkide saavutamiseks;
- territoriaalsele terviklikkusele (vt täpsemalt Veiko Sepa artiklit „Eesti uus territoriaalne muster“);
- täiendavate kohaliku omavalitsuse üksuste kaasamise vajaduse kohta haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettevalmistamisse;
- erandi kohaldamise põhjendatuse kohta.

Viljandimaa oli üks kahest maakonnast, kus kõik ühinemised kooskõlas seaduses nõutud 5000 elaniku miinimumkriteeriumiga tehti ära juba volikogude algatatud voorus. Foto: Elmo Riig / Sakala.

Iga otsuse puhul kõiki neid punkte kaaluti (vt valitsuse materjalid). Miinimumkriteeriumisse suhtuti pigem selle algses eksperdikomisjonis sõnastatud tähenduses – kui indikatiivsesse näitajasse ja mitte rangesse lävendisse. Kui asustussüsteemi loogika seda nõuab, peeti mõistlikuks ka ühinemisi, mille tulemusel moodustub KOVi üksus, mille elanike arv

jääb vähesel määral alla 5000 elaniku (umbes 4600–4900). Komisjonide ametlikes arvamustes vabatahtlike ühinemiste kohta ja soovitustes valitsuse algatatud ühendamisteks võeti aluseks siiski seadusesõna, mida aga täiendati asustussüsteemi loogikast tulenevate seisukohtadega. Näiteks otsustas Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon seoses Antsla ja Urvaste valdade ühinemiskavatsusega protsessi käigus (08.07.2015):

> *soovitada Antsla ja Urvaste valdadel jätkata ja viia lõpuni algatatud ühised ühinemisläbirääkimised ning* ***otsida võimalusi haldusreformi seaduses sätestatud elanike arvu miinimumkriteeriumi 5000 elaniku täitmiseks*** *täiendavate omavalitsustega ühinemisel.*

KOVi volikogudes kinnitatud ühinemistaotlustele arvamust andes (09.01.2017) möönis Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon, et „ühinemispiirkond ei täida haldusreformi seaduses sätestatud miinimumsuuruse kriteeriumit" – täpsemalt elas kahes vallas 01.01.2017 seisuga 4649 elanikku. Sellest hoolimata:

> *piirkondlik komisjon toetab volikogude algatatud ühinemist, kuna taotletava ühinemise tulemusel* ***tekib ühtne omavalitsus****, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele.*

Kohustuslik ettepanek valdade edasiseks ühendamiseks tehakse mööndusega:

> *piirkondlik komisjon teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku Antsla ja Urvaste valla ühendamiseks Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga. Kui omavalitsused suudavad esitatavas arvamuses põhjendada, et ka eraldi ühinedes suudetakse täita haldusreformi eesmärk ning* ***täiendav ühendamine omab kaasnevast positiivsest mõjust ülekaalukamat negatiivset mõju****, kaaluda ühendamise menetluse lõpetamist.*

Ka pärast Vabariigi Valitsuse ühendamise algatamise otsust jääb komisjon esialgsele seisukohale, et territoriaalsed asjaolud kaaluvad konkreetsel juhtumil üles miinimumkriteeriumi mittetäitmise. Komisjoni

22.05.2017 otsuses Antsla, Lasva, Orava, Sõmerpalu, Urvaste, Vastseliina ja Võru valla ühendamise kohta põhjendatakse seisukohta:

> *Piirkondlik komisjon leidis, et Antsla on omaette 3. tasandi keskus ning omavahel ühinevate Antsla ja Urvaste valla* ***ühendamine täiendavate omavalitsustega väga suure pindala osas võib kahandada Antsla keskuse arengut****. Antsla ja Urvaste vald moodustavad selge* ***eraldiseisva toimepiirkonna****, millel puudub ühisosa teiste ühendatavate valdadega. Elanike liikuvus ei ole ainult Võru-suunaline, vaid teenuseid tarbitakse ka Valgas ja Otepääl. Orava ja Vastseliina vald on Võru-suunalise liikumisega. Omavalitsuste osas ei saa hinnata vaid hetke teenuste pakkumise võimekust, vaid omavalitsuse võimekuse arendamise võimalusi.*
>
> *Piirkondlik komisjon teeb valitsusele ettepaneku* ***lõpetada Antsla ja Urvaste valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlus, kuna omavalitsuste põhjendused menetluse lõpetamiseks on kaalukad****, ning jätkata Orava, Sõmerpalu, Urvaste, Vastseliina ja Võru valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlusega, kuna omavalitsuste põhjendused menetluse lõpetamiseks ei ole kaalukad.*

Sarnaselt käsitleti ka omavalitsuste soovitusliku suuruse kriteeriumit. Selle täitmist soovitati juhul, kui see ei satu vastuollu asustussüsteemi loogikaga ega halvenda teiste KOVide võimalusi ühineda territoriaalselt terviklikeks KOVi üksusteks. Nii pidas näiteks Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon 19.09.2016 seoses päevakorrapunktiga „Kas on tekkimas üle 11 000 omavalitsusi?" vajalikuks tuua oma protokollis välja, et

> *11 000 elaniku kriteeriumi täitmine on kaasa toonud ka ebaloogilistes piirkondades läbirääkimiste pidamise täiendava toetuse saamiseks.*

Kõige radikaalsemalt otsustas haldusreformi kriteeriume eirata Vabariigi Valitsus. Avalikkuse suurimat pahameelt põhjustas 2738 elanikuga Loksa linnale tehtud erand. Nii avaldas õiguskantsler Ülle Madise arvamust, et tegemist võib olla väga suure kaalutlusveaga, „mis võib viia ka kohtuotsuseni, et sundliitmine oli õigusvastane":

On niinimetatud valdade ühetaolise kohtlemise ja meelevaldsuse keelu küsimus. Kui on tegemist üleriigilise reformiga, mida tehakse seaduse alusel, siis valitsuse otsused ja argumentatsioon peaksid olema ühes joones, ühest loogikast lähtuvad.[44]

Endine õiguskantsler ja haldusreformi küsimustes Keila linna esindanud advokaat Allar Jõks aga leidis, et oma otsusega pettis valitsus kõiki Eesti kohalikke omavalitsusi:

Eile, 15. juunil lõppes Eesti Vabariigis haldusreform, sest pärast Loksale erandi tegemist ei ole võimalik tõsise näoga rääkida sellest, et haldusreformi viiakse ellu nii, nagu selles seaduses on mõeldud, sest kõik omavalitsusüksused, kellel finantsvõimekus on parem, elanikke rohkem, neil on tõesti õigustatud ootus, et neile erand tehakse ...[45]

Ajakirjanduses spekuleeriti, et tegemist on poliitilise kokkuleppega tagamaks Keskerakonna veteranile Värner Lootsmannile võimalus „väga omaette olla". Riigihalduse minister Jaak Aab ja ka teised Keskerakonna ministrid lükkasid sellised süüdistused kui alusetud tagasi.[46] Valitsusringkondadele lähedased hästi informeeritud isikud ongi kinnitanud, et küsimus ei olnud üksnes Loksa linnas, vaid tegemist oli laiema poliitilise kokkuleppega – „igale erakonnale anti üks erand". Kas haldusreformi seadus valitsuserakondadele sellise parteipoliitika loogikast lähtuva kaalutlusõiguse ka annab, on juba iseseisev õigusteoreetiline ja eetiline küsimus. Pärast Riigikohtu viimaseid otsuseid, mis jätsid kõik Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise otsused ellu, praktilist vajadust sellele küsimusele vastust leida haldusreformi raames ei olnud.

---

[44] ERR, 16.06.2017.

[45] ERR, 16.06.2017.

[46] Valitsus otsustas omavalitsuste ühendamised: Loksa linn sai erandi. – Postimees, 15.06.2017.

Kokkuvõte: tulemuste vastavus haldusreformi eesmärgile

2017. aasta haldusreformi tulemusel moodustus Eestis 79 KOVi üksust, millest 64s ehk 81%s elas 01.01.2017 seisuga 5000 või enam inimest. 11 000 ja enam elanikku oli 28 KOVis, mis moodustab KOVi üksuste üldarvust 35%.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis oli haldusreformi eesmärk sõnastatud kriteeriumitele vastavates KOVi üksustes elavate inimeste osakaalu alusel – sihtväärtuseks oli 95% elanikest. Eeldusel, et haldusreformi tegelik kriteerium oli selle miinimumkriteerium, 2015. aastal ametisse astunud valitsuse eesmärk ka täideti. Kriteeriumi täitvates KOVi üksustes elas 2017. aastal 96,2% Eesti inimestest.

Haldusreformi soovitusliku suuruse kriteeriumi lävendit ületavates KOVi üksustes elas aga üksnes 76,9% elanikest. Seega jääb üles erinevaid tõlgendusvõimalusi selle osas, kas haldusreformi seaduses sõnastatud eesmärk täielikult saavutati või mitte.

Euroopa kontekstis kuulub Eesti alates 2017. aastast KOVi üksuste elanike arvu alusel peaaegu Põhjamaade hulka. Eesti omavalitsuste keskmine elanike arv oli 01.01.2018 seisuga 17 152 inimest. Euroopa Liidu riikide seas ollakse KOVi üksuste keskmise suuruse alusel 13. kohal, vahetult Soome järel. Igal juhul ollakse nüüd üheks selliseks riigiks Euroopas, kus tõeliselt väikeste KOVide osakaal on tagasihoidlik. Peale Eesti on alla 20% selliseid KOVi üksusi, milles elab vähem kui 5000 elanikku, veel üksnes Suurbritannias, Hollandis, Taanis, Rootsis, Leedus, Lätis, Bulgaarias ja Belgias.

Seega peaks haldusreformi territoriaalne tulemus olema piisav, et likvideerida omavalitsuste väiksusest tulenevad esmased takistused kohaliku omavalitsuse heal tasemel teostamiseks. Mõne olemasoleva ja suure hulga võimalike olemuslikult kohaliku omavalitsuse ülesannete (nt kutse- ja gümnaasiumiharidus, ühistransport, ettevõtluse arendamine) professionaalne ja kulutõhus korraldamine eeldab siiski suuremat piirkonda kui 5000 või ka 11 000 elanikku. KOVi üksuste piirkondliku koostöö toimimine mitme olulise teenusvaldkonna korraldamisel oli ka

Haldusreformi tulemusel moodustunud KOVi üksused

KOVi üksuse suurusrühm	KOVi üksuste arv	KOVi üksuste osakaal	Elanike arv KOVi üksustes (01.01.2017)	Elanike osakaal
alla 3500	5	6,3%	5898	0,4%
3500–4999	10	12,7%	45 592	3,4%
5000 – 10 999	36	45,6%	260 739	19,3%
11 000 ja enam	28	35,4%	1 040 062	76,9%
Kokku	**79**		**1 352 291**	

Tabel 1.

eelduseks, et määrata ja põhjendada 5000 elaniku miinimumkriteeriumi kui piisavat. Samuti jäävad haldusvõimekuse probleemid jätkuvalt üles erandlike väikesaarte jaoks, kes peaksid need lahendama halduskoostöö vormis suuremate KOVi üksustega.

> Haldusreformi territoriaalne tulemus peaks olema piisav, et likvideerida omavalitsuste väiksusest tulenevad esmased takistused kohaliku omavalitsuse heal tasemel teostamiseks.

II

Ühinemiste elluviimine

Ühinemisläbirääkimised volikogude algatusel

Viis juhtumianalüüsi

MIHKEL LAAN, KERSTEN KATTAI, RIVO NOORKÕIV, GEORG SOOTLA

Sissejuhatus

2017. aasta haldusreformi oluliseks lõpptulemuse kujundajaks oli omavalitsuste ühinemiste vabatahtlik faas.

Lihtsustatult tähendas see, et elanike arvu miinimumkriteeriumile mittevastavate kohalike omavalitsuste (KOV) volikogud valisid reformi esimeses etapis (seaduses antud tähtajaga kuni 31.12.2016) endale meelepärase läbirääkimise partneri (või partnerid), kellega koos uus omavalitsusüksus moodustada. Ainsaks sisuliseks piiranguks oli seejuures ühise administratiivpiiri nõue.

Ühinemisläbirääkimiste vabatahtlik osa oli demokraatlik. Volikogude ainupädevuses oli otsustada, millises suunas ja ulatuses reformiga seatud eesmärke täita. Selline võimalus lõi Eesti omavalitsused kihama: tehti ridamisi ettepanekuid läbirääkimiste algatamiseks, peeti sadu arutelusid, korraldati hulganisti rahvakoosolekuid jne.

Teisalt tähendas see, et ennekõike keskenduti elanike arvu kriteeriumi täitmisele, jättes tagaplaanile näiteks selge tõmbekeskuse olemasolu või funktsionaalsed seosed. Vabariigi Valitsusel polnud ühinemispiirkonna territooriumi kujunemist hiljem enam võimalik muuta. Reformi tulemuse mõistuspärasuse eest vastutasid KOVi volikogud.

Napi poole aasta jooksul pidid KOVi volikogud tegema valiku mitmes küsimuses:

- kellega ja kui kaua pidada läbirääkimisi, sh eri ühinemissuundades;
- kas rääkida läbi vaid miinimumkriteeriumi (üldjuhul 5000 elanikku) ulatuses või suurema elanike arvu omavalitsusüksuse saavutamiseks (nt kogu maakonnas);
- kas võtta aluseks keskuse-tagamaa printsiip (nt lahendus koos maakonnakeskusega) või võrdsemate keskustega partnerite printsiip (nn võrgustikupõhine maaomavalitsus);
- kas lähtuda varasemast koostööpraktikast, elanike pendelrändest ja funktsionaalsetest sidemetest, ajaloost, poliitilistest sidemetest või hoopis partneri rahakoti paksusest jne.

Nagu selle artikli keskmes olevad juhtumid näitavad, olid ajendid ühinemispiirkondade moodustamisel erinevad. Mõnikord olid need vastuolulised nii KOVi sees kui ka KOVide vahel. Mitmel juhul vaadati otsused üle viimasel hetkel, mis tähendas, et hulk ühinemisi jäi ootama lahendusi reformi valitsuse algatatud etapis 2017. aastal. Lisaks ei pruukinud lõpptulemust tagada ka vabatahtlikus etapis toimunud elanike arvu miinimumkriteeriumit täitev ühinemine, kui näiteks mõnel naabril jäi elanike miinimumkrieerium saavutamata. Sellest hoolimata kujunes vabatahtliku etapi tulemusena suuresti Eesti omavalitsuste tulevane pilt.

Käesolevas artiklis analüüsitakse haldusreformi vabatahtlikus faasis algatatud ühinemisläbirääkimisi eri kaasuste näitel. Artikli põhiosa moodustavad viis juhtumianalüüsi, mis kajastavad ühinemisprotsesside kulgu Eesti eri piirkondades: Saaremaal (Saaremaa valla teke), Jõgevamaal (Põltsamaa vald), Ida-Virumaal (Alutaguse vald), Võrumaal (viie KOVi lahendus) ja Pärnumaal (uue suure territooriumiga Pärnu linna teke).

Juhtumite valikul oli eesmärgiks võimalikult mitmetahuliste näidete kajastamine, millest mõnda võib pidada reformi edulooks ning teisi keerulisteks juhtumiteks. Juhtumeid kirjeldavad konsultandid, kes aitasid ühinemisprotsessi ellu viia – Saaremaa puhul Kersten Kattai, Põltsamaal Rivo Noorkõiv, Pärnus Georg Sootla ning Võrumaa ja Alutaguse näidete juures Mihkel Laan, kes on ühtlasi artikli põhiautor.

Enne konkreetsete juhtumite käsitlemist antakse lühiülevaade haldusreformi vabatahtlikus etapis toimunud ühinemisläbirääkimistest Eestis. Artikli lõpus on juhtumeid kokkuvõttev arutelu.

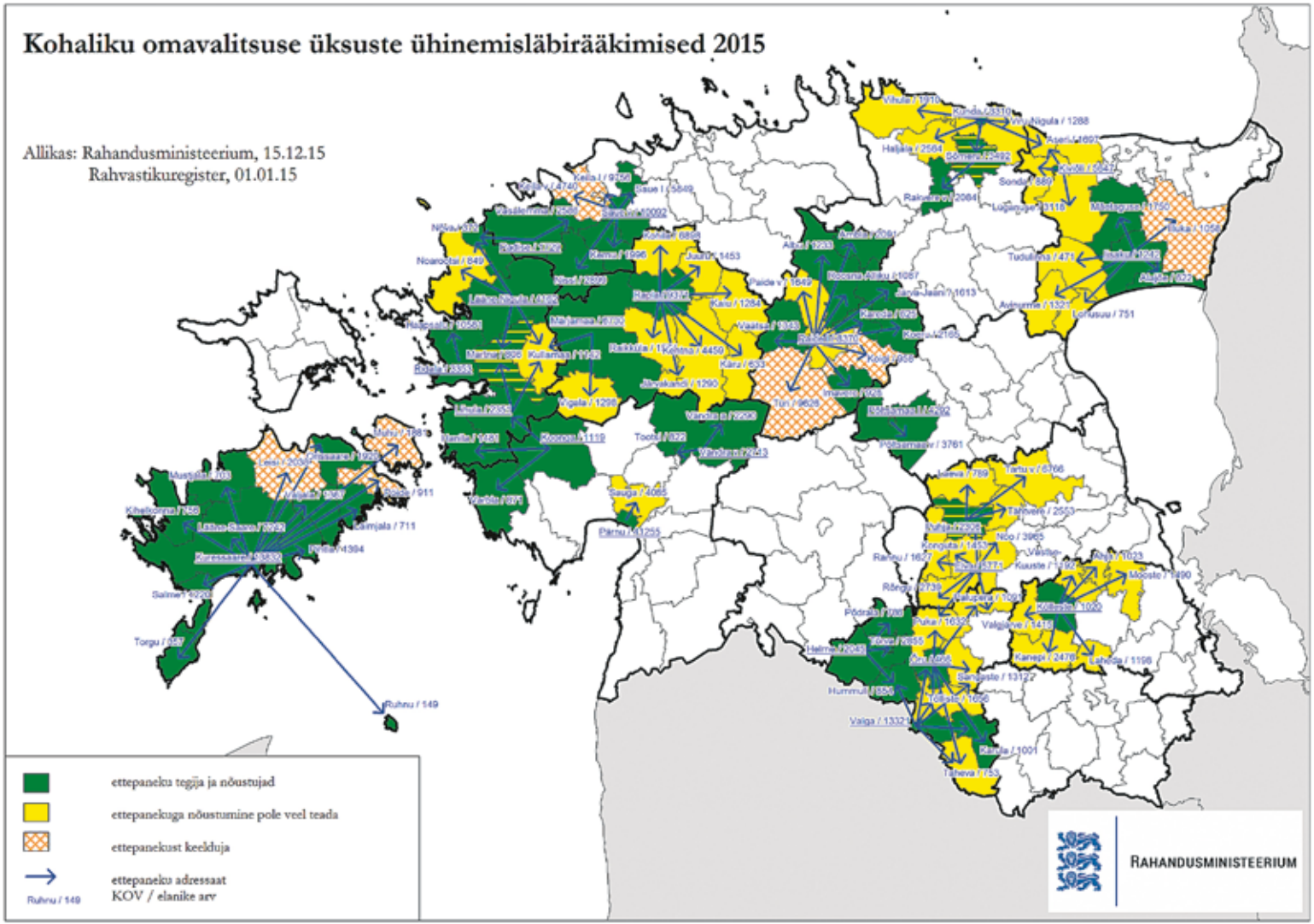
Vabatahtlike ühinemisläbirääkimiste lühiülevaade

2017. aasta haldusreformi ja ühtlasi vabatahtlike ühinemisläbirääkimiste ametlik stardipauk anti 8. aprillil 2015, mil Reformierakond, Sotsiaaldemokraatlik Erakond ning Isamaa ja Res Publica Liit sõlmisid pärast Riigikogu valimisi koalitsioonileppe[1]. Leppesse sai mõnevõrra üllatuslikult sõnaselgelt sisse haldusreformi elluviimine, eelkõige oli see muutus Reformierakonna varasemas lähenemises.

Leppe kohaselt seati eesmärgiks, et haldusreformi elluviimiseks vajalikud seadusemuudatused võetakse vastu 1. juuliks 2016. Ühtlasi sedastati, et reformi raames toimuv KOVide vabatahtlik ühinemisprotsess tuleb ellu viia 2017. aasta kohalikeks valimisteks ehk vaid veidi enam kui kahe aasta jooksul. See siht jäi püsima ka 2016. aasta novembris muutunud valitsuskoalitsioonis, kus Reformierakonna asemel sai valitsuse juhtpartneriks Keskerakond.

---

[1] https://www.err.ee/532757/taismahus-koalitsioonilepe.


Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisläbirääkimised 2015
Allikas: Rahandusministeerium, 15.12.15
Rahvastikuregister, 01.01.15
ettepaneku tegija ja nõustujad
ettepanekuga nõustumine pole veel teada
ettepanekust keelduja
ettepaneku adressaat
KOV / elanike arv
Ruhnu / 149
RAHANDUSMINISTEERIUM

KOVi volikogude algatatud läbirääkimised ehk ühinemiste vabatahtliku etapi võib ajaliselt jaotada kolmeks:

1) eelhäälestuse faas (2015);
2) aktiivne ettepanekute tegemise ja sisuliste läbirääkimiste faas (2016. aasta algusest kuni haldusreformi seaduse jõustumiseni 1. juulil 2016);
3) läbirääkimiste otsustav faas (seaduse jõustumisest vabatahtliku etapi lõpuni 31. detsembril 2016).

Pärast vabatahtlikku etappi viidi ellu Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste etapp (2017. aasta algusest kuni kohalike omavalitsuste volikogude valimiseni sama aasta oktoobris), mida analüüsitakse Kaie Küngase artiklis „Valitsuse algatatud ühinemiste protsessi elluviimine". Selles faasis enam KOVide-vahelisi uusi läbirääkimisi algatada võimalik ei olnud.

Nn **eelhäälestuse faasis** 2015. aastal oli kesksel kohal haldusreformi kontseptsiooni koostamine ja seaduseelnõu väljatöötamine, mida vedas riigihalduse minister Arto Aas koos asjakohase eksperdikomisjoniga. Samal ajal tegid KOVi volikogud ka esimesed ühinemisläbirääkimiste ettepanekud, kuid sisuliste läbirääkimisteni veel enamikus piirkondades ei jõutud. Sellest hoolimata oli juba ligi pool Eesti KOVidest ettepanekutega mingil kujul seotud: nad olid kas mõne ettepaneku juba ise teinud või siis selle kelleltki saanud (joonis 1).

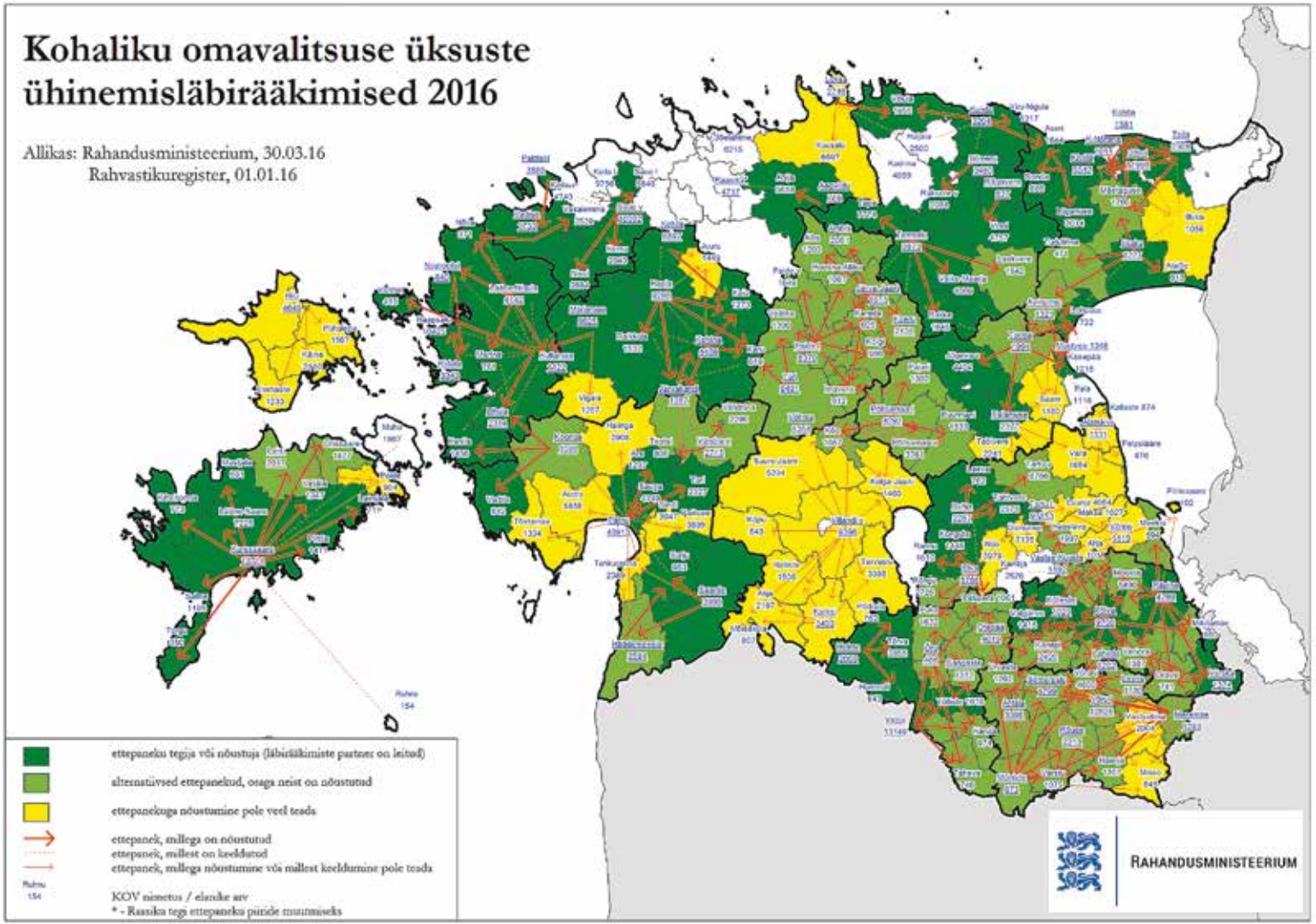
Selgepiiriliste läbirääkimisteni olid selles faasis jõudnud siiski vaid mõned ühinemiskooslused, sh läbirääkimistega varem alustanud Lääne-Harjumaa KOVid (Saue linn ning Saue, Kernu ja Nissi vald) ja Tõrva piirkonna omavalitsused (Tõrva linn, Helme, Hummuli ja Põdrala vald). Läbirääkimisi pidasid juba 2014. aastast alates ka Saaremaa KOVid.

Joonis 1. KOVide ühinemisläbirääkimiste seis 15.12.2015[2]

[2] Haldusreformi infokiri, 22.15.2015; https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2014/04/haldusreformi-infokiri-detsember-2015.pdf.

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisläbirääkimised 2016

Allikas: Rahandusministeerium, 30.03.16
Rahvastikuregister, 01.01.16



Aktiivne ettepanekute tegemine ja sisulised läbirääkimised said hoo sisse 2016. aasta alguses, mil uusi algatusi tehti Eesti eri piirkondades igal nädalal. Oluliseks tõukeks oli siinkohal haldusreformi seaduse eelnõu heakskiitmine Vabariigi Valitsuse poolt 10. märtsil[3]. See andis suuna nii elanike arvu kriteeriumi kui ka kogu reformi ajakava puhul.

Ühtlasi alustasid aktiivset tööd Rahandusministeeriumi hangitud ühinemiskonsultandid ja -koordinaatorid, kelle ülesanne oli läbirääkimisi kohapeal igati toetada. Nii tekkis ka otsene side n-ö põllul toimuvate läbirääkimiste ja ministeeriumi vahel, kuna konsultandid katsid suurema osa Eestist, aga olid samal ajal ka ministeeriumi esindajatega pidevas kontaktis. Konsultantide kaasamine oli KOVidele tasuta, samas oli see vabatahtlik ehk enda valik, kas konsultante sooviti või mitte. Ühinemiskonsultandi vaatenurgast oli sellise silla loomine äärmiselt tähtis maandamaks pingeid piirkondade ja keskvõimu vahel.

2016. aasta kevadeks oli Eesti KOVide kaart ligi 90% ulatuses värviline: enamik KOVe olid kas ise mõne ettepaneku läbirääkimisteks teinud, kellegi omaga nõustunud või siis vähemalt ühe ettepaneku saanud. Aprilli keskpaiga seisuga pidasid läbirääkimisi 188 KOVi 213st[4].

Hoolimata aktiivsest ettepanekute tegemisest KOVide volikogude poolt iseloomustas 2016. aasta esimest poolt ning läbirääkimisi siiski suur ebamäärasus ja alternatiivide paljusus. Näiteks oli pea pooltes maakondades (sh Järva-, Lääne-, Pärnumaal, Saare-, Viljandi- ja Võrumaal) algatusi, mis nägid ette tervet maakonda hõlmava omavalitsusüksuse moodustamise ning samal ajal oli neis kõigis ka väiksemaid läbirääkimiste ringe toetavaid ettepanekuid ja arutelusid.

Joonis 2. KOVide ühinemisläbirääkimiste seis 30.03.2016

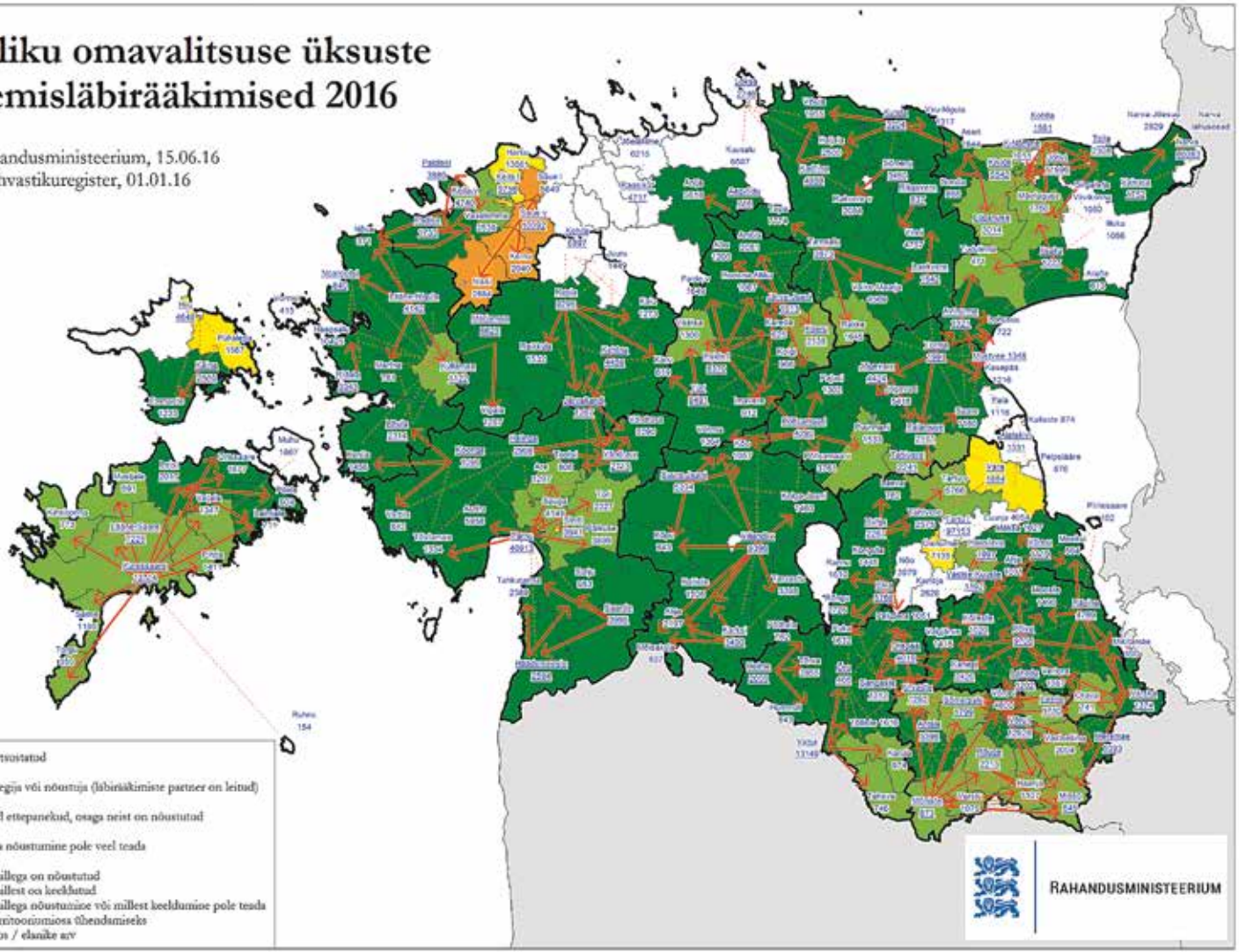
---

[3] https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsus-kiitis-heaks-haldusreformi-eelnou.

[4] Haldusreformi infokiri, 14.04.2016; https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/04/hr-infokiri-kevad-2016.pdf.

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisläbirääkimised 2016

Allikas: Rahandusministeerium, 15.06.16
Rahvastikuregister, 01.01.16



Harvad polnud juhud, kus ühel KOVil oli samal ajal 3–4 alternatiivset varianti ühinemisteks töös.

Hoolimata sellest, et seaduseelnõu menetlemine jõudis 2016. aasta kevadel Riigikokku ning paljudes piirkondades olid läbirääkimised jõudnud sisuküsimuste juurde (sh juhtimine, valdkondlik koostöö, ühinemislepingu ettevalmistamine), arvati mitmetes piirkondades üle Eesti ikka veel, et reform pole siiski kindel ja ehk läheb ka nüüd nii nagu varem.

Osaliselt seetõttu jõuti tulemuseni ehk ühinemislepingu heakskiitmiseni 2016. aasta esimesel poolel vaid kahes piirkonnas, kes olid põhimõttelise valmisolekuni jõudnud juba varem – 31.03.2016 kinnitati Kernu valla, Nissi valla, Saue linna ja Saue valla ühinemisleping, mille tulemusena moodustus enam kui 21 000 elanikuga Saue vald, ning 21.06.2016 Helme valla, Hummuli valla, Põdrala valla ja Tõrva linna ühinemisleping, mille tulemusena moodustus ligi 6500 elanikuga Tõrva vald.

Seejuures peab tõdema, et kummalgi juhul ei jõutud ühinemiseni täielikus üksmeeles. Saue valla loomisele andsid värvi erimeelsused Saue linnas, kus 73% elanike arvamuse väljaselgitamisel osalenutest (osales 41% hääleõiguslikest kodanikest) oli ühinemise vastu. Vastuseis päädis uue ühinemist toetava koalitsiooni loomisega Saue linnas vaid paar nädalat enne ühinemislepingu kinnitamist[5]. Samal ajal ületas meediakünnise ka senise Saue linnavolikogu aseesimehe näljastreik, mis oli samuti suunatud uue ühendvalla moodustamise vastu[6].

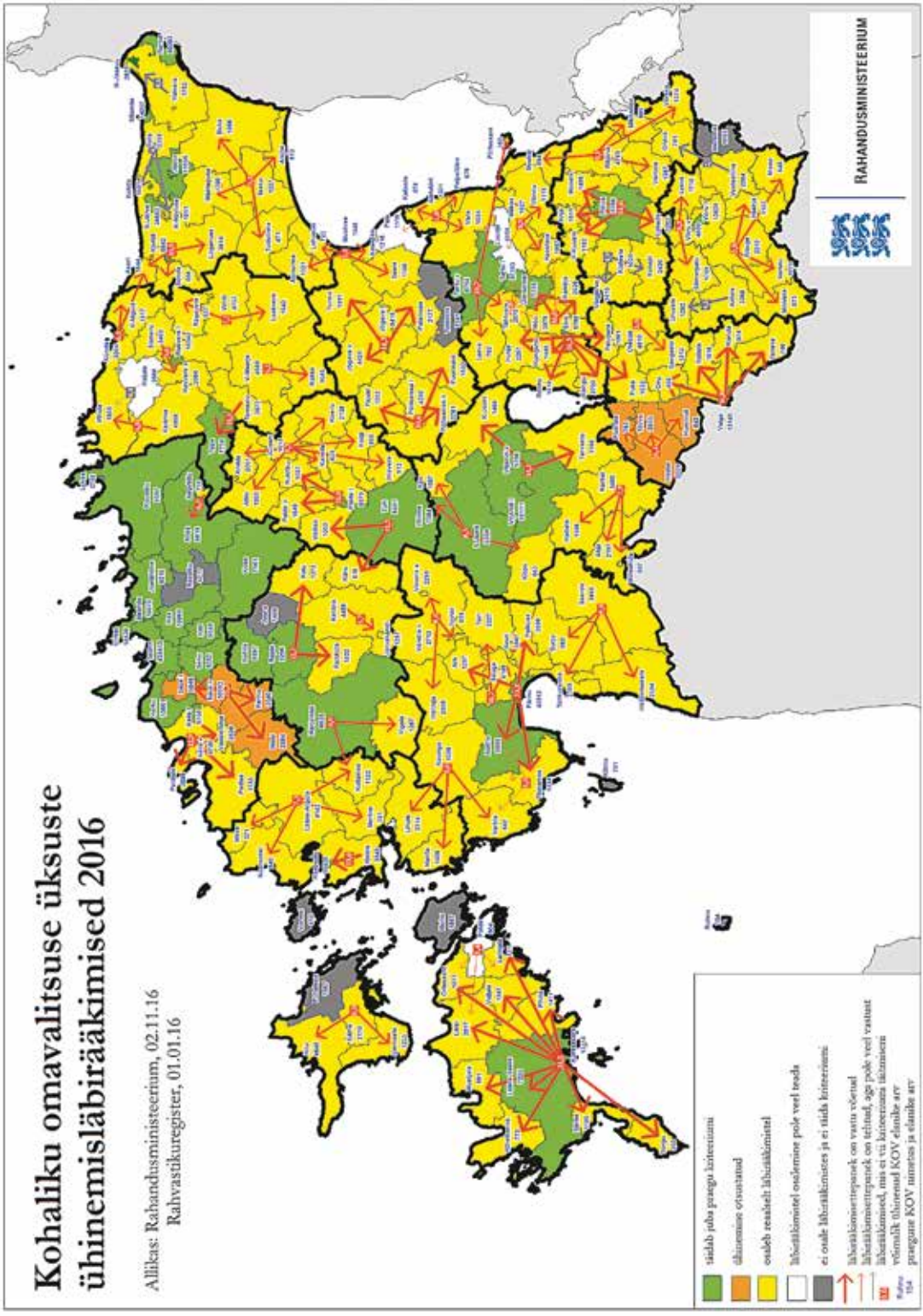
Joonis 3. KOVide ühinemisläbirääkimiste seis 15.06.2016[7]

---

[5] https://etv.err.ee/v/eesti/6cb7eb44-a34a-4623-a0b0-5d508060562f/sauel-avaldati-linnapeale-umbusaldust-ja-loodi-uus-koalitsioon.

[6] http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/video-ja-fotod-saue-linnavolikogu-aseesimees-alustas-naljastreiki-laane-harju-suurvalla-loomise-vastu-mul-on-plaanis-siin-seista-kui-tervis-lubab-31-m?id=73939769.

[7] Haldusreformi infokiri, 22.06.2016; https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/06/hr-infokiri-suvi-2016-1.pdf.


Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisläbirääkimised 2016
Allikas: Rahandusministeerium, 02.11.16
Rahvastikuregister, 01.01.16
RAHANDUSMINISTEERIUM

Tõrva vallaks ühinemise puhul toimusid arutelud konstruktiivses õhkkonnas, kuid omajagu segadust tekitas nime kokkuleppimine. Nii selguski uue valla nimi alles ühinemislepingu allkirjastamise päeval, 21. juunil 2016 volikogude hääletamisel. Alternatiivsete nimevariantidena käisid aruteludelt läbi Helme ja Lõuna-Mulgi vald.

Läbirääkimiste otsustav faas algas pärast haldusreformi seaduse jõustumist 2016. aasta suvel. Siis sai enamik piirkondi otsustava tõuke läbirääkimistega sisuliselt ja tempokalt edasi minna. Samas jõustus seadus keset suvepuhkuste perioodi, mistõttu jäi aktiivsemateks läbirääkimisteks aega vaid mõni kuu (august–oktoober), kuna novembrisse ja detsembrisse tuli näha ette aeg ühinemisega seotud protseduurilise tegevuse jaoks (elanike arvamuse väljaselgitamine, ühinemislepingu avalikustamine).

Tõenäoliselt võis olla lühike läbirääkimiste periood ka üheks põhjuseks, miks üle Eesti jäeti kõrvale peaaegu kõik ulatuslikumad, tervet maakonda hõlmavad algatused. Pragmaatiliselt tundus sellistes oludes paljude osalistega konsensuse leidmine keerukas.

Samuti võib väita, et suurem osa läbirääkijatest võttis selge joone leppida kokku ühinemislepingu koostamiseks minimaalselt vajalik, mitte ette näha suuri muudatusi ning jätta keerukamad küsimused uute KOVide lahendada. Pidades silmas ajakava ja eesmärki jõuda läbirääkimistega eduka lõpuni, oli niisugune lähenemine ka mõistetav.

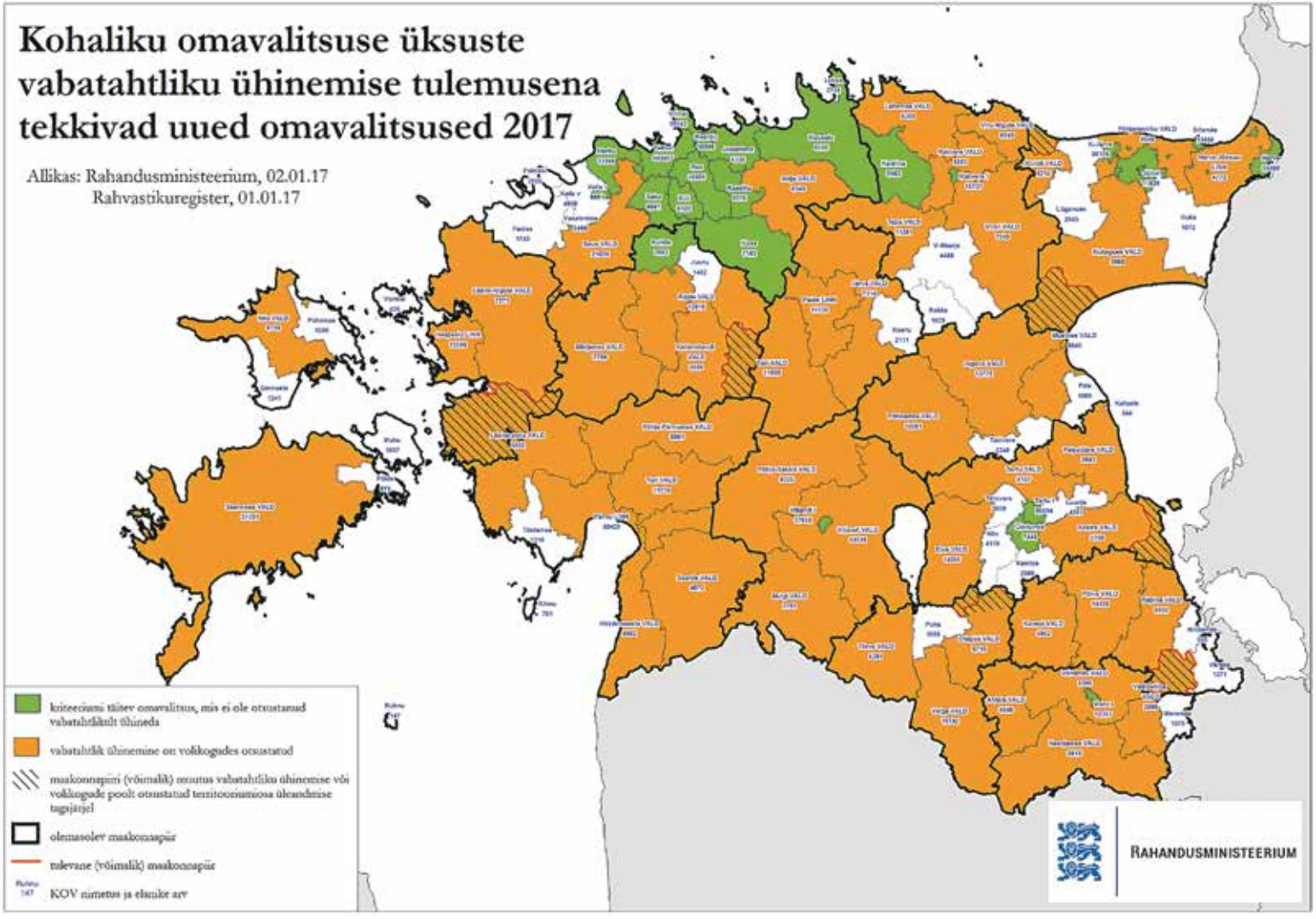
Oma jälje jättis vabatahtlike ühinemiste otsustavale faasile 26 KOVi pöördumine Riigikohtusse, et tunnistada haldusreformi seadus põhiseadusvastaseks. Riigikohtu lahend[8] selles küsimuses tuli viimasel minutil, 20. detsembril ehk kümme päeva enne vabatahtlike ühinemiste lõpptähtpäeva. Kuigi kohtulahend ei muutnud haldusreformi seaduse sisu, jäi enamik kohtusse pöördunutest siiski vabatahtlikest ühinemistest kõrvale.

Joonis 4. KOVide ühinemisläbirääkimistel osalemise seis 02.11.2016

[8] https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-3-16

Kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtliku ühinemise tulemusena tekkivad uued omavalitsused 2017

Allikas: Rahandusministeerium, 02.01.17
Rahvastikuregister, 01.01.17



Segadust tekitas ka valitsuskoalitsiooni muutus 2016. aasta novembris, kuid haldusreformi elluviimise seisukohalt oli positiivne, et signaal reformi jätkamise kohta tuli uuelt valitsuselt kiiresti. Samas andis vastne peaminister Jüri Ratas mõista, et elanike miinimumkriteeriumi puhul võib eeldada mõningat paindlikkust[9]. Seda peeti õlekõrreks mitmes Eesti piirkonnas, kus elas lootus, et nn sundühendamise faasis võib Vabariigi Valitsus teha miinimumkriteeriumile mittevastavate KOVide kohta otsuse sundühendamist lõpuni mitte viia. Sellist lootust hellitasid napilt alla 5000 elanikuga KOVide kõrval ka mitu palju väiksemat.

Volikogude algatatud ühinemisläbirääkimised kulmineerusid 2016. aasta detsembris, mil kinnitati suurem osa ühinemislepingutest. Viimase hetke muudatuste tõttu korrigeeriti lepinguid veel ka viimastel päevadel, nt Häädemeeste ja Tahkuranna kinnitasid ühinemislepingu lõplikult alles 2. jaanuaril 2017.

Vabatahtlike ühinemiste tulemusena otsustas 213 KOVist omaalgatuslikult ühineda 160 (47 ühinemispiirkonda), mis tähendas, et ligi 80% omavalitsustest osales vabatahtlikes ühinemistes. Lisaks täitsid 23 KOVi elanike arvu miinimumkriteeriumi juba enne ühinemist ja neli merelist saart (Vormsi, Muhu, Kihnu, Ruhnu) taotlesid neile seaduses võimaldatud erandit.

Seega jäi nn valgeid laike vabatahtliku etapi tulemusena Eestis 26 – nii palju oli 2017. aasta alguseks KOVe, kes ei täitnud elanike arvu miinimumkriteeriumi ega taotlenud ühinemist. Tulemuse tegi sundühendamise seisukohast aga keerukamaks asjaolu, et 25 KOVi kümnes piirkonnas küll ühinesid, kuid ei täitnud ka pärast ühinemist miinimumkriteeriumi.

Joonis 5. Vabatahtliku ühinemise tulemusena tekkinud KOVid seisuga 02.01.2017

[9] https://www.postimees.ee/3952317/riigikohus-tunnistas-sundliidetavate-omavalitsuste-uhinemiskulude-ulempiiri-pohiseadusvastaseks

Vabatahtlikest ühinemistest kõrvale jäänud miinimumkriteeriumit mittetäitvad KOVid võib jaotada kaheks. Esmalt need, kes ei osalenud üheski läbirääkimises ehk sisuliselt boikoteerisid haldusreformi (nt Juuru, Kambja, Pala). Teiseks KOVid, kes osalesid läbirääkimistes rohkemal või vähemalt määral (mõnel juhul kuni ühinemislepingu valmimiseni), kuid otsustasid eri põhjustel ühinemisest loobuda või jäid ilma sobivate partneriteta (nt Illuka, Lüganuse ja Setomaa vald ning Keila piirkonna KOVid).

Kaardilt (joonis 5) on näha, et sundühendamise faasist jäid täielikult puutumata vaid Lääne- ja Viljandimaa, kõikides teistes maakondades jäi lahendamata vähemalt üks juhtum.

Viis ühinemisläbirääkimiste juhtumianalüüsi

Järgnevad viis juhtumianalüüsi kajastavad ühinemisprotsesside kulgu Eesti eri piirkondades ühinemiskonsultantide pilgu läbi. Juhtumid on valitud võimalikult erinevad – seda nii geograafilises vaates (Ida-, Lõuna-, Lääne- ja Kesk-Eesti) kui ka haldusreformi sujuvuse kontekstis. Esimeses juhtumis analüüsitakse Saaremaa valla tekkelugu, mida on peetud haldusreformi positiivseks näiteks – suuresti vabatahtlikult tekkis kogu saart kattev Eesti suurim maaomavalitsus, kus on umbes 32 000 elanikku (elanike arvult Eesti kuues) ja mis on igati loogiline toimepiirkond.

Ka teise juhtumi, Põltsamaa valla puhul on tegu pigem edulooga. Loogilise keskuse-tagamaa ühinemisel tekkis umbes 10 500 elanikuga KOV, piirkonnal oli ka pikaajaline koostöökogemus.

Kolm ülejäänud juhtumit on haldusreformi kontekstis pigem keerulised. Võrumaa puhul oli vaja mitut sundühendamist, millest Setomaa valla teke oli selgelt pretsedent. Alutaguse valla (ligi 1500 km^2, samas vaid 5000 elanikku) puhul tekitas pingeid Illuka valla loobumine vabatahtlikus faasis ning Vabariigi Valitsuse ootamatu hoopis laiem sundühendamise ettepanek. Pärnu linna (enam kui 50 000 elanikku) puhul oli vaja samuti osalist sundühendamist (Tõstamaa vald), lisaks jäi reformi

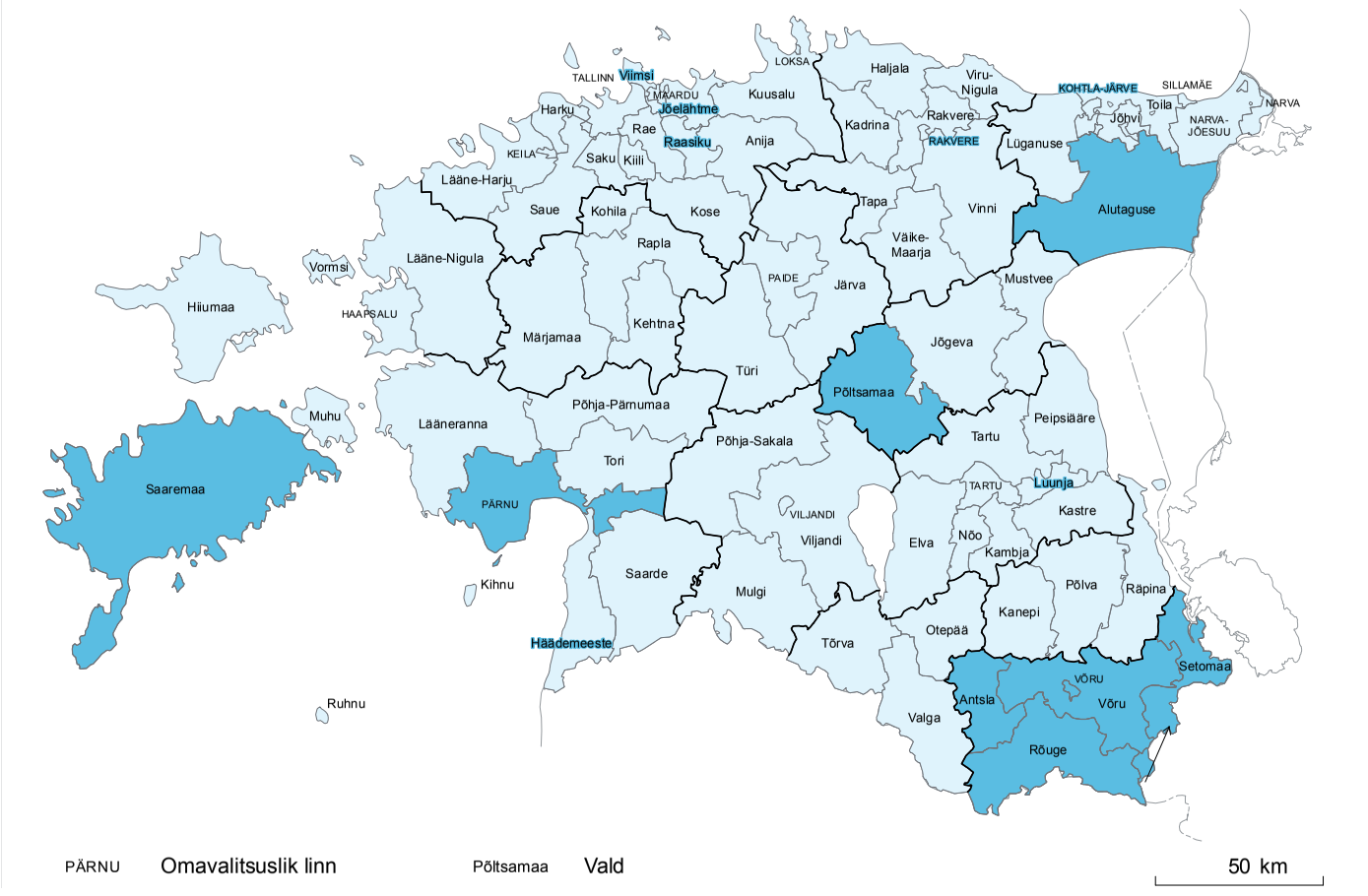
Juhtumitesse kaasatud KOVide andmed

Haldusreformi-järgne KOV	Varasemad KOVid	Elanike arv*	Pindala km²	Rahvastiku-tihedus in/km²
Alutaguse vald	Alajõe, Iisaku, Illuka (VV ühendatud), Mäetaguse ja Tudulinna vald	5 040	1 465	3,4
Saaremaa vald	Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Pöide, Salme, Torgu ja Valjala vald ning Kuressaare linn	32 007	2 922	11,0
Põltsamaa vald	Pajusi vald, Puurmani vald, Põltsamaa vald, Põltsamaa linn	10 591	890	11,9
Pärnu linn	Audru vald, Paikuse vald, Pärnu linn, Tõstamaa vald (VV ühendatud)	51 733	858	60,3
Võrumaa, sh		37 257	2 773	13,4
Antsla vald	Antsla ja Urvaste vald	4 649	410	11,3
Setomaa vald	Meremäe, Mikitamäe ja Värska vald + Misso valla Luhamaa nulga külad (kõik VV ühendatud)	3 577	461	7,8
Rõuge vald	Haanja, Misso, Mõniste, Rõuge ja Varstu vald	5 820	970	6,0
Võru vald	Lasva, Sõmerpalu, Orava (VV ühendatud), Vastseliina (VV ühendatud) ja Võru vald	10 990	954	11,5
Võru linn	–	12 367	14	883,4

Tabel 1.

* Rahvastikuregistri andmetel seisuga 01.01.2017.

Artiklis käsitletavate juhtumianalüüside piirkonnad



Joonis 6.

raames käsitlemata Sauga valla linnalähedaste külade soov ühineda Pärnuga (Sauga ühines tervikuna Tori vallaks), mistõttu tuleb küsimust lahendada juba pärast haldusreformi.

Juhtumitesse kaasatud KOVide andmed on välja toodud tabelis 1, paiknemine Eesti haldusreformijärgsel omavalitsusmaastikul on joonisel 4.

Saaremaa valla näide

Varasemad ühinemiskatsed ja -kogemused

Ilmselt ei ole kahtlust, et Saaremaa on üks toimeruum, mida selgitab ehk ilmekaimalt tavapäraselt väljatoodav tõik – Saaremaa elanikud määratlevad kodusaarel olles oma päritoluna Kihelkonna või Laimjala, aga niipea kui mandrile jõuavad, on nad kõik pärit Saaremaalt.

Juba 2001. aastal minister Tarmo Looduse eestvedamisel väljapakutud haldusreformi kava kohaselt pidanuks kõik Saaremaa vallad omavahel ühinema, vaid Kuressaare linn oleks jätkanud eraldiseisvana. Madis Kaldmäe on oma artiklis selgitanud, kuidas Tarmo Looduse aegne reformikava tugines ulatuslikele analüüsidele ja aruteludele. Selleaegse reformikava tõmbetuules ühinesid 1999. aastal Kuressaare vald ja Kaarma vald. Hilisemal ajal peeti veel ühinemisplaane, mis konkreetsete ettevalmistusteni siiski ei jõudnud.

Tõmbekeskuste reformikava kontekstis taasalgatas Saaremaa maavanem Kaido Kaasik enda juures tegutseva arenduskoja kaudu Suur-Saaremaa mõtte. Arenduskoja raames peetud arutelude tulemusel toimus 7. mail 2013 Saaremaa omavalitsuste arenguseminar, kus tutvustati Suur-Saaremaa ideed, võimalikku ühinemisprotsessi ja esialgset juhtimisstruktuuri projekti.

Kuna oli selge, et vastuolude tõttu vabariigi valitsuses tõmbekeskuste reformikava ei realiseeru, ja ka kohalikud valimised olid ukse ees, laideti ühinemisplaan maha kõige häälekamalt väikevaldade juhtide poolt. Argumendid olid tavapärased: riik andku enne omavalitsustele

korralik tulubaas, pangu fookus maalelu arendamisele, tõmbekeskustesse koondumine on ääremaastumise sütik jne[10].

Maavanema algatuse hilisemal analüüsimisel intervjuude raames selgus, et valdade juhid olid solvunud, et maavanema eestvedamisel ja suhteliselt kitsas ringis toimunud arutelude tulemusena tuldi kohe välja väga konkreetsete lahendustega. Näiteks ühendvalla võimaliku juhtimisstruktuuri kavandiga olukorras, kus laiemas ringis ei olnud ühinemise võimalust isegi tõsiselt arutatud. Protsessis mitte osalenutele tundus, et väljapakutu on justkui kohustuslik lahendus, millega ei tahetud leppida. Arvati ka, et maavanem soovis ühinemistest teha isiklikku projekti. Eelnev osutus olulisimaks õppetunniks järgneva reformialgatuse ja -protsessi kavandamisel – kohalike arvamusliidritega maksimaalne suhtlemine, nende kaasamine ning protsessi avatus.

Maavanema algatus päädis siiski 2014. aastal Kaarma, Kärla ja Lümanda valla ühinemisega. Kolme valla ühinemine otsustati napilt pool aastat pärast volikogude korralisi valimisi (2013). See oli Eesti ühinemispraktikas uainulaadne. Kolme valla ühinemise protsess oli suurepäraselt kavandatud ja juhitud, osalisi sidus ühendvalla tulevikuvisioon.

Oli küll üks oluline tagasilöök. Ühendvalla nimeks sooviti võtta Saaremaa vald. See tekitas poliitilise vastuseisu Vabariigi Valitsuses sotsiaaldemokraatide poolt, mistõttu valitsus ei suutnud valdade ühinemistaotlust mitme kuu jooksul kinnitada. Lõpuks leppisid ühinejad Lääne-Saare valla nimega. Hoolimata negatiivsest vahejuhtumist oli Saaremaa valla nime diskussioon ja sellele aktiivne vastuseis teiste saare omavalitsuste poolt märk, et võib tekkida valmisolek Suur-Saaremaa moodustamiseks.

---

[10] Saaremaa omavalitsuste arenguseminar, 07.05.2013. Arutelu stenogramm.

Suur-Saaremaa ühinemisläbirääkimiste algus

2013. aasta kohalikel valimistel said Kuressaares üllatuslikult seljavõidu sotsiaaldemokraadid eesotsas Hannes Hansoga, kes valiti ka Kuressaare linnapeaks. Linnapea kutsel toimus 7. aprillil 2014 Saaremaa Kärajate nõupidamine[11], kus kinniste uste taga, kõigi omavalitsusjuhtide osalusel, kinnitati põhimõtteliselt valmisolekut ühinemisperspektiivi kaaluda. Sellest johtuvalt tegi 2014. aasta mais Kuressaare linnavolikogu kõikidele Saare maakonna omavalitsusele ettepaneku „läbirääkimiste alustamiseks ja võimaliku ühisosa leidmiseks, seades eesmärgiks moodustada Saare maakonnas üks omavalitsus".

Aegamööda nõustusid ettepanekuga kõik vallad peale Pöide ja Muhu (hiljem lõpetas läbirääkimised Ruhnu volikogu, vt tabel 2). Omavalitsused taotlesid tuge kesksetelt ühinemiskonsultantidelt, järgnesid otsekohtumised ja esialgsed konsultatsioonid omavalitsusjuhtide ja volikogudega ning alustati ettevalmistusi ühinemiskõnelusteks.

7. novembril 2014 toimus neutraalsel pinnal, Marta-Lovise külalistemajas, ühinemisläbirääkimiste avakohtumine, kus osalesid omavalitsuste juhid. Ettekannetega esinesid Riigikogu esimees Eiki Nestor, ühinemiskonsultandid ja Saaremaa arenduskeskuse esindaja. Sisulistesse diskussioonidesse ei laskutud, näidati pigem maakonna suuruse omavalitsuse võimalusi ja ühinemise mõjusid, aga markeeriti ka kesksed valikukohad ühinemisläbirääkimisteks.

Omavalitsusjuhid avaldasid oma esmased hoiakud – peamiselt kerkis üles küsimus, mis roll jääb maakonna suuruses omavalitsuses maavalitsusele. Otsustati taotleda erandkorras maavalitsusse maakondliku ühinemiskoordinaatori ametikoha loomist. Ministeerium rahuldas selle palve ja avaliku konkursiga valiti ühinemiskoordinaatori kohale senine Kuressaare abilinnapea Taavi Kurisoo.

---

[11] ERR, uudislõik „Aktuaalses kaameras", 08.04.2014; https://www.err.ee/510903/koik-saaremaa-omavalitsused-on-uhinemiskonelusteks-valmis.

Ühinemisläbirääkimiste algatused Saaremaal 2014–2016

Ühinemis-ettepaneku piirkond	Ühinemisläbirääkimiste ettepanek	Läbirääkimistega nõustumine
Suur-Saaremaa	Kuressaare 22.05.2014	Kaarma 09.07.2014, Kihelkonna 27.06.2014, Kärla 27.06.2014, Laimjala 30.06.2014, Leisi 16.06.2014*, Lümanda 25.06.2014, Mustjala 20.06.2014, Orissaare 19.06.2014, Pihtla 19.06.2014, Ruhnu 25.06.2014, Salme 25.11.2014, Torgu 25.07.2014 ja Valjala 19.06.2014. Muhu (13.08.2014) ja Pöide (12.06.2014) volikogu otsustasid ühinemisläbirääkimistel mitte osaleda.
Suur-Saaremaa	Kuressaare 25.02.2016 kordusettepanek läbirääkimiste jätkamiseks ja esimeses voorus kõrvale jäänud valdade kaasamiseks	Kihelkonna 30.03.2016, Laimjala 10.03.2016, Leisi 21.03.2016, Lääne-Saare 19.04.2016, Mustjala 28.03.2016, Orissaare 23.03.2016, Pihtla 24.03.2016, Salme 12.04.2016, Torgu 22.04.2016 ja Valjala 31.03.2016. Muhu (16.03.2016), Ruhnu (10.03.2016) ja Pöide (21.04.2016) volikogu otsustasid ühinemisläbirääkimistel mitte osaleda.
Lääne-Saaremaa	Lääne-Saare 25.04.2016	Torgu nõustus, Kihelkonna, Mustjala, Pihtla, Salme ja Valjala keeldusid.
Ida-Saaremaa	Leisi 15.02.2016, Leisi 18.04.2016	Pöide 24.02.2016, Orissaare nõustus 23.03.2016, lõpetas 25.08.2016, Laimjala nõustus 21.04.2016, lõpetas 30.06.2017, Valjala nõustus 26.04.2016, lõpetas 07.07.2016

Tabel 2.

* Leisi volikogu nõustus Kuressaare ettepaneku peale küll ühisosa otsima, kuid mitte ühinemisläbirääkimisi pidama.

Võimalik, et just Saaremaa kogemuse põhjal tekkisid hiljem nii maakondlikud kui ka piirkondlikud ühinemiskoordinaatorid ka mujal Eestis.

Läbirääkimiste protsess

Ühinemisläbirääkimistel oli 11 osalist (ilma Pöide, Muhu ja Ruhnu vallata). Tavapäraselt osalevad läbirääkimistel nii vallavanem kui ka volikogu esimees, tihti veel mõni oluline võimuesindaja. See oleks Saaremaa näitel tähendanud vähemalt 22 inimest. Oli selge, et nii suur hulk poliitikuid ühe nõupidamislaua taga viib igal juhul diskussiooni abstraktsetele poliitilistele seisukohavõttudele. Selliselt on keeruline ühinemiskõnelusi sisuliselt pidada.

Otsustati, et läbirääkimiste juhtkomisjoni kuuluvad igapäevastes küsimustes enim informeeritud vallavanemad ja linnapea. Läbirääkimised 11 osalejaga oli kontekstis, kus osaliseks oli nõnda palju omavalitsusi, töötav mudel. Muidugi tekitas teatud juhtudel probleeme volikogu esimeeste kõrvalejäämine. Nende ühinemist toetav või vastustav hoiak sõltus suuresti suhetest vallavanemaga – kui palju nad omavahel infot vahetasid ja vajaduse korral läbirääkimiste eri vormides kaasa lõid.

Oluline küsimus oli, kuidas ja kes valmistab ette ühinemisläbirääkimiste voorude nõupidamised. Kuressaare domineerimise kartus oli põhjendatud, valdadel oli regiooniti teatud ühisosa. Seetõttu tehti ettepanek moodustada eestvedajate kogu, mille ülesanne oli selekteerida läbirääkimistele minevad küsimused, koostada päevakord, teha eelvalikud, jagada ettevalmistusülesanded spetsialistele jne.

Kogu koosseisu kuulusid Kuressaare linnapea (alguses Hannes Hanso, hiljem Madis Kallas), Lääne-Saaremaa esindajana Kihelkonna vallavanem (Raimu Aardam), Kesk-Saaremaa esindajana Pihtla vallavanem (Jüri Saar), Ida-Saaremaa esindajana Orissaare vallavanem (Vello Runthal) ja suurima ühinemiskogemusega Lääne-Saare vallavanem (alguses Andres Tinno).

Eestvedajate kogu toimis läbirääkimiste alguses esimesed kuud, hiljem vajadus sellise formaadi järele puudus, kuna 11 osalejaga

läbirääkimisi pidada oli täiesti ohjatav. Läbirääkimiste edenedes oli järjest tugevam ka Kuressaare eestvedamine (sh koosolekute juhatamine linnapea poolt), lisaks aitasid ühinemiskoordinaator ja -konsultandid koostöös spetsialistidega linna- ja vallavalitsustest nõupidamised piisavalt tasakaalustatult ette valmistada. Kui proteste esitati, siis olid need pigem üksikisikute või -huvide pinnal.

Moodustati kuus valdkondlikku komisjoni. Ühelt poolt olid need võimaluseks, kuidas kaasata ühinemisprotsessi võimalikult lai ring spetsialiste ja aktiviste. Teisalt vajalikud, saamaks maksimaalne spetsialistide sisend ja võimalikud lahendusvariandid läbirääkimiste juhtkomisjonile otsuste langetamiseks. Lisaks võimaldas komisjonide moodustamine luua formaadi, kus sai diskuteerida ühinemise tugevate ja nõrkade külgede üle ning kujundada ühtset tähendusruumi.

Komisjonidest ei saanud kogu ühinemisprotsessi vältel regulaarset tööformaati. Komisjonid käisid esimeses voorus koos 2–3 korda, millega tegid ringi peale nendele arutada antud teemadele. Selle alusel koostati suhteliselt põhjalikud protokollid ja sisendid, mida kasutati ühinemislepingu koostamisel ning juhtkomisjoni nõupidamiste ettevalmistamisel.

Hiljem on kritiseeritud, et valdkondlikud komisjonid nõnda vähe koos käisid ja nende potentsiaali ei realiseeritud piisavalt. Siiski tuleb arvestada, et valdavalt spetsialistidest koosnev valdkondlik komisjon ja poliitiline juhtkomisjon ei pruukinud tihti olla samal meelel, mistõttu komisjonidele (kes ei otsustanud, vaid tegid ettepanekud) ei jäänud piisavalt kaalukat rolli. Samas täitis valdkondlike komisjonide roll diskursuse kujundajana oma eesmärki hästi.

Oli juhtum, kus ühe valla esindaja komisjonis väljendas reljeefselt oma vastumeelsust ühinemise suhtes. Ta ei olnud valmis sisulist diskussiooni pidama ja pigem häiris koosolekut. Kui teised osalejad tema kriitikaga kaasa ei tulnud, lahkus ta demonstratiivselt nõupidamiselt ega osalenud nendel enam kordagi. Vaieldamatult oli valdkondlikel komisjonidel tähtis roll ühinemisläbirääkimisteks sisendite sõnastamisel ja kaasamisformaadina, nendes osales siiski kümneid valdkonnaspetsialiste.

Mis puudutab formaati ja ajakava, siis oli läbirääkimiste protsess detailideni läbi mõeldud. Seda iseloomustasid selge läbirääkimiste formaadi raamistik, jäigalt juhitud päevakord, aruteludeks ettevalmistatud dokumendid. Selgus, et ilma konkreetse aluspaberita – tekstita või põhimõteteta, mida arutada – on läbirääkimised jututuba, kus midagi ei otsustata.

Muidugi ei realiseerunud kavandatu täielikult – ühinemiskõneluste puhul on tegu kommunikatiivse protsessiga, kus üksikisiku või sündmuse mõju on väga suur. Juba juhtkomisjoni poliitiline (vallavanematest koosnev) koosseis andis komisjonile teatud poliitilise alatooni. Aga tajuda oli ka nii Saaremaa-siseseid, piirkonnaspetsiifilisi kui ka maailmavaatelisi eelistusi ja koalitsioone.

Läbirääkimiste üks keerukamaid ja enim vaieldud küsimusi oli tulevase omavalitsuse juhtimisstruktuur. Seda arutati sisuliselt kogu läbirääkimiste aja ja korduvalt tuldi tagasi varem välistatud lahenduste juurde. Maapiirkonnad pigem toetasid detsentraliseeritud struktuuri koos osavallakogudega, kuid Lääne-Saare valla esindajad pigem valdkonnapõhist struktuuri[12] külavanemate institutsiooni tugevdamise ja kogukonnakogude moodustamisega. Hoolimata arvukatest ettevalmistatud arutelupaberitest ja aktiivselt juhitud päevakorrast konkreetsemate valikute vahel otsusteni ei jõutud.

Ühinemislepingu esialgne projekt valmis juba 2015. aasta sügisel. Arutelud selle eri valdkondade strateegiliste valikute üle siiski jätkusid, kuna valmisolekut kokkuleppeid lõplikult sõlmida ei olnud. Läbirääkimiste pidurdumise põhjuseks oli kahtlus, kas Riigikogu ikka võtab haldusreformi seaduse vastu ning millised saavad täpselt olema kriteeriumid ja tähtajad.

Üha kindlama veendumuse tekkimisel, et seadus vastu võetakse, said ühinemisläbirääkimised ka uue hoo. Üheks põhiteguriks

---

[12] M. Lõhmus, G. Sootla, K. Kattai, R. Noorkõiv, Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses. Rahandusministeerium, 2016.

oli Kuressaare linnapea Madis Kallase poolne initsiatiivi haaramine ja protsessi aktiivne eestvedamine pärast Kuressaare linna läbirääkimiste uuendamise ettepanekut 2016. aasta kevadel. Läbirääkimised viidi palju tugevamalt kokkulepete sõlmimise tasandile.

Kaasamine ja kommunikatsioon

Saaremaa ühinemisel laialdast elanike kaasamist pigem ei kasutatud. Kaasamine ja kommunikatsioon oli teatud murrangulistel etappidel suunatud otsustajatele – volikogude liikmetele. Näiteks toimus 18.03.2016 Valjalas volikogude ühisseminar ühinemisläbirääkimiste hetkeseisust ja edasisest tegevusest. Kohal oli riigihalduse minister Arto Aas, kes kinnitas haldusreformi elluviimist, Madis Kallas tutvustas ühinemislepingu projekti ja maavanem Kaido Kaasik julgustas, et ühtse Saaremaa moodustamine on õige tee Saaremaa arengus. Siiski jäid volikogude liikmete sõnavõttudest kõlama pigem ühinemisega kaasnevad ohud.

Loomulikult toimusid kõikides vallakeskustes ja mõnes vallas ka mitmes keskuses lepingu tutvustamise rahvakoosolekud. Nendel osalemine oli siiski kasin.

Saaremaa kaks kohalikku ajalehte olid ühinemisprotsessil pidevalt silma peal hoidnud ning kõigist olulisematest suundumustest uudis- ja arvamuslugusid avaldanud. Samuti oli Saaremaa kui ühinemise mustern näide korduvalt üleriigilises meedias. Kogu ühinemisläbirääkimiste info, näiteks protokollid ja valminud dokumentide projektid olid kättesaadavad Saare maavalitsuse veebisaidil. See, et infot oli piisavalt avaldatud ja läbirääkimiste kulg pidevalt meedias, võis olla üks põhjus, miks elanikud rahvaküsitlustel suhteliselt passiivselt osalesid. Seal jäi elanike osalus (4,2%) tagasihoidlikuks: osales 1109 inimest 26 343st, kellest 573 (51,7%) toetas ja 535 (48,3%) ei toetanud ühinemist.

Kriitilised momendid

Pärast seda, kui Riigikogu haldusreformi seadust menetlema hakkas ja oli selge, et ühinemise kriteerium saab olema minimaalselt 5000

elanikku, tekkis Saaremaal mitu konkureerivat ühinemisläbirääkimiste algatamise ettepanekut alternatiivina Suur-Saaremaa ideele. Neist tõsisem oli Ida-Saaremaa ühinemise algatus. Vastava ettepaneku tegi Orissaare ja Pöide vallale Leisi vallavolikogu veebruaris 2016.

Kolme valla ühinemisel oleks elanike arv olnud 4798 ehk alla kriteeriumi. Kui konsultatsioonide käigus selgus, et valitsus ei aktsepteeri alla kriteeriumi omavalitsuste teket (sh oli see selge sõnum riigihalduse ministri poolt 18.03.2016 volikogude seminaril Valjalas), tegi Leisi volikogu aprillis 2016 ettepaneku kaasata läbirääkimistesse Laimjala ja Valjala vald. Sellega oleks ühineva Ida-Saaremaa valla elanike arv olnud 6856. Viimased ka nõustusid ettepanekuga. Riskide maandamine olukorras, kus Suur-Saaremaa idee oli kõikuma löönud, tõi kaasa ka Lääne-Saare vallavolikogu liitumisettepaneku oma naabritele (v.a Kuressaare linn) ja Torgu vallale (vt tabel 1). Tekkis reaalne oht, et Suur-Saaremaad ei looda. Vallad, nende hulgas Laimjala ja Valjala, ei tahtnud jääda ühendatavaks ega ühinemist ilma enda riske maandavate tingimusteta (ühinemislepinguta).

Ei ole täpselt teada, kuivõrd olid Lääne- ja Ida-Saaremaa ühinemisalgatused alternatiivina Kuressaarele omavahel koordineeritud, kuid nõnda see näis. Mitme väikevalla esindajad kartsid, et ühinemised jooksevad kõikides suundades ummikusse ning nende võimalus ühinemises sisuliselt osaleda lakkab.

Ida-Saare ühinemispiirkond pidas aktiivselt ühinemisläbirääkimisi. Need olid korraldatud ja elluviidud professionaalselt (spetsiaalne koduleht, korrapärased kohtumised, põhjalikult ettevalmistatud, avalikustamine jne). Valmisid erinevad juhtimisstruktuuri kavandid ja ühinemislepingu projekt.

Lääne-Saare ettepanek positiivset vastukaja ei leidnud – selline tulemus oli tegelikult aimatav, sest naabreid kutsuti endaga liituma, mitte ühinema. Üks ajend uue läbirääkimissuuna algatuseks oli kindlasti pingeliseks kujunenud seis Suur-Saaremaa ühinemisläbirääkimistel ühendvalla eri struktuurimudelite üle. Kuressaare esindajad koos

väikevaldadega kaldusid detsentraliseeritud ja osavaldadega mudeli poole, Lääne-Saare esindajad tsentraliseerituma ja külasid kaasavama struktuurikorralduse poole. Lisaks oli õhus mitu erimeelsust Kuressaare ja Lääne-Saare vahel, näiteks seoses ühtse haridusruumi kokkuleppega.

Mis oli ühinemisläbirääkimiste protsessis murranguline hetk Saaremaa valla tekkimisel?

> *Madis Kallas, Kuressaare linnapea: „Murrang saabus umbes kaks aastat tagasi pärast seda, kui suurimad Saaremaa omavalitsused olid nõus, peale pikki kahepoolseid kohtumisi, liikuma selles suunas edasi. Eelnevalt arutati ja räägiti, aga pidevalt jäi otsustavast sammust midagi puudu. Ehk suuri otsuseid saab vabatahtlikult teha ainult siis, kui suur enamus hakkab selles suunas töötama. Meil see õnneks nii läks!"*

Esiteks, Lääne-Saare algatatud ühinemissuund sai korvi kõigilt osalistelt. Räägiti isegi võimalusest, et kui Ida-Saaremaa ühineb omakeskis, siis vajaduse korral võib Kuressaare ka väikevaldadega ühineda ilma ühise piirita, mida seadus saartel lubas. Samas, poliitiline tegelikkus oli pigem selline, et kui Suur-Saaremaad ei tule, siis Kuressaare linn ei ühine üldse. Lõpuks oli Lääne-Saare siiski positiivne ühinemiskogemus ja tervikuna oli sealt toetus ka ühtse Saaremaa tekkimisele. Eri arusaamad ja -arvamused olid pigem üksikisikutel. Teiseks, kui vallad mõistsid, et Kuressaare võib üldse kõrvale jääda ning nende valikuks on liitumine Lääne-Saarega, siis kalduti ikkagi Suur-Saaremaad toetama. Kolmandaks, seoses Valjala ja Laimjala lahkumisega Ida-Saaremaa läbirääkimistelt ei olnud seal enam võimalik miinimumkriteeriumit täitvat valda luua. Neljandaks (see on ilmselt kõige olulisem) – liidrite roll. Kõik tähtsamad erakonnad ja poliitilised liidrid võtsid hoiaku, et toetavad Saaremaa valla tekkimist. Kahtlevate vallajuhtidega sõlmiti kompromissid ja kokkulepped paljuski erakondade sees. Oli ka näiteid, kus sisemiste erimeelsuste tõttu kahtlejad kõrvale astusid või tõrjuti.

2017. aasta KOVi valimiste tulemused Saaremaa vallas

Nimekiri	Häälte %	Mandaatide %	Mandaatide arv
Sotsiaaldemokraatlik Erakond	27,1	32,3	10
Reformierakond	23,2	25,8	8
Valimisliit Saarlane	21,4	25,8	8
Keskerakond	8,3	9,7	3
Eesti Konservatiivne Rahvaerakond	6,6	6,5	2
Isamaa ja Res Publica Liit	4,0	0,0	0
Valimisliit Meie Saaremaa	3,8	0,0	0
Üksikkandidaadid	3,0	0,0	0
Valimisliit Sörvemaa	2,6	0,0	0
KOKKU	100	100	31

Tabel 3.

Selge poliitiline seisukohavõtt oli Suur-Saaremaa ühinemisel vaieldamatult määrav.

Tulemused ja tuleviku proovikivid

Erakondade tähtis roll ühinemisprotsessis avaldus ka valimistulemustes (tabel 3), kus erakonnad võtsid volikogu kohtadest ligi kolm neljandikku ja moodustasid ka koalitsiooni. Peamiselt endistest parteitutest vallajuhtidest (aga ka osa Isamaa ja Res Publica Liidu liikmete) moodustatud valimisliit Saarlane sai küll hea tulemuse, kuid jäi volikogus opositsiooni. Hoolimata sellest, et valimised võitnud Sotsiaaldemokraatlik Erakond ja selle juhtkõneleja Madis Kallas pakkusid ühinemisjärgse valla eduka alguse nimel välja idee moodustada võimuliit, kuhu kuuluksid kõik volikogus esindatud nimekirjad.

Eesti suurima valla suurimad raskused seisnevad nõnda suure organisatsooni (ligi 1500 valla eelarvest palka saavat inimest – võrdluseks kõikide ministeeriumite töötajate arv 2016. aastal oli kokku 1900) terviklikuks sidumises. Seejuures on küsimus, kuidas tagada optimaalne tasakaal kohalike (territoriaalsete) küsimuste ja kesksete (valdkondlike) küsimuste korraldamise ja lahendamise vahel nõnda, et ei kaoks kohalik aktiivsus, osalus ja kogukonnatunne, aga samas kasutatakse keskseid strateegilisi võimekusi.

Oluline arenguküsimus on riigi tegelik valmisolek pärast maavalitsuste kaotamist avaliku halduse ülesandeid (sh regionaalse iseloomuga) omavalitsustele üle anda. Saaremaa vald sisuliselt maakonna suuruse omavalitsusena pretendeeriks nendele kindlasti ja võiks siin riigile hea partner olla. Selle toimumine võiks pikemas perspektiivis olla kogu Saaremaa ühinemise lakmuspaber.

Järeldused

- Võib öelda, et (poliitiliste) kokkulepete roll ning liidrite selge eestvedamine ja esile astumine olid Saaremaa valla tekkimisel põhitegurid, mida toetas hästi läbi mõeldud ja juhitud ühinemisprotsess. Ilma poliitiliste ja isikutevaheliste kokkulepeteta ei oleks ilmselt suurt ühinemist sündinud.
- Kuigi ühinemisläbirääkimised algasid juba enne, kui sai selgeks, et valitsuskoalitsioon on kokku leppinud haldusreformi elluviimises, ei tundu tagasivaadetes tõenäoline, et ilma selleta (seadus, ühinemise kohustuslikkus teises etapis) oleks ühtset Saaremaa valda tekkinud.
- Ühinemisläbirääkimistele (juhtkomisjoni) oleks tulnud kohe kaasata ka volikogu esimehed. Kuna ühinemise otsus on ikkagi volikogu otsus, oleks pidanud volikogud kohe kogu protsessis osalema. Algne mõte mitte ajada läbirääkijate ringi liiga suureks ja volikogu esimehed igapäevasest läbirääkimisprotsessist kõrvale jätta ei olnud hea.

Põltsamaa valla näide

Ühinenud omavalitsused kuuluvad Jõgeva maakonda. Põltsamaa linn on maakonna kolmest keskusest (lisaks Jõgeva ja Mustvee) läänepoolseim ning see mõjutas reformieelsel perioodil märkimisväärselt nii Põltsamaa valla kui ka rõngasvalla ja teiste ümbritsevate valdade (ennekõike Pajusi ja Puurmani[13], vähemal määral Kolga-Jaani, Imavere ja Kõo valla) arengut.

Põltsamaa linn tõmbab naaberomavalitsusi tugevalt enda poole tänu gümnaasiumile ning osutatavatele äri- ja tervishoiuteenustele. Põltsamaa linnas asuvad piirkonna gümnaasium, lasteaiad, huvikoolid, esmatasandi tervisekeskus, enamik kauplusi, apteegid, päästeamet ja politsei. Toimib arvestatav tööränne omavalitsusüksuste vahel ning piirkonna elanikud on seotud isiklike ja töösidemetega.

Põltsamaa piirkonna arengut soodustab liiklusgeograafiline paiknemine Tallinnast 127, Tartust 59, Võhmast 26 ja Jõgevast 30 kilomeetri kaugusel. Kuigi Põltsamaa on arengus jäänud maakonnakeskuse Jõgeva varju, on tegemist arvestatava potentsiaali omava keskusega.

Ühinemispiirkonna kohalike omavalitsuste koostöökogemus

3. jaanuaril 1997. aastal sõlmiti Põltsamaa linna, Põltsamaa valla, Pajusi valla ja Puurmani valla arengu- ja koostöökokkulepe (4P koostööleping). Eesmärgiks seati ühiselt lahendada piirkonna hariduse ja hoolekande probleeme, sh ehitada moodne tervisekeskus. Samuti peeti oluliseks tegutseda koos piirkondlike kultuuri- ja spordiürituste korraldamisel. Vastastikust abi osutati päästeteenistuse materiaal-tehnilise baasi arendamisel ja vajaduse korral päästetöödel teiste poolte haldusterritooriumil. Samuti oli eesmärgiks teha koostööd turismivaldkonnas ning otsida koos lahendusi Põltsamaa lossi konserveerimiseks ja taastamiseks.

---

[13] Põltsamaa linna kui tõmbekeskuse mõjupiirkonna uuring. Alphex, 2009.

Põltsamaa piirkonna ühinemisläbirääkimiste osalised

Pajusi — Haldusreformieelse omavalitsusüksuse piir ja nimi

Türi vald — Haldusreformijärgse omavalitsusüksuse piir

Põltsamaa vallaga ühinenud omavalitsusüksused

Omavalitsusüksused, millele tehti ühinemisettepanek Põltsamaa vallaga, aga mis ei ühinenud

Külad, mis läksid Jõgeva valla koosseisu

Joonis 7.

Kokkulepet uuendati detsembris 2002. Otsustati töötada välja piirkonna edasise arengu põhimõtted ja võtta tööle piirkonna arengu seisukohalt vajalikke spetsialiste.

> ***Janne Veski**, Põltsamaa vallasekretär: „Võimalik, et 2017. aastal jõuti Põltsamaa piirkonna omavalitsuste ühinemiseni sõbralikumalt kui mõnes muus piirkonnas suuresti tänu paarkümmend aastat kestnud toimivale koostööle. Piirkond on tunnetanud end ühtsena ja nii said ühinemisläbirääkimised toimuda suhteliselt rahulikus õhkkonnas. Piirkonna eeliseks on, et endine Põltsamaa vald oli rõngasvald ja Põltsamaa linna näol on tegemist konkreetse tõmbekeskusega suure ühinenud valla keskel. See tegi lihtsamaks veidi väiksemate Pajusi valla ja Puurmani valla endaga liitmise, sest pikka aega on harjutud Põltsamaa linnast teatud teenuseid saama."*

Varasemad ühinemisalgatused

Põltsamaa ühinemispiirkonnas on tehtud kolm ühinemisalgatust. Esimene ühinemiskatse toimus Eesti taasiseseisvumise perioodil. 5. novembril 1990 kogunesid Põltsamaa linna ja Põltsamaa külanõukogu saadikud, et otsustada, kas jätkata omaette või ühise omavalitsusena. Arutelu käigus tõdeti, et Põltsamaa linn ja tema maaline ümbrus on elanike igapäevaste tegevuste kaudu läbi põimunud ning kahte kulukat valitsemisaparaati pole mõtet pidada. Tehti ettepanek ühineda 1991. aasta esimese kvartali jooksul. Otsus võeti vastu ühe erapooletu ja teiste poolthäältega. Tõstatus ka teema, miks kuuluda Jõgeva maakonna alla. Aruteludest tegudeni siiski ei jõutud.

Teine ühinemiskatse sai alguse, kui Põltsamaa linn tegi 26. jaanuaril 2004 ühinemisettepaneku Põltsamaa ja Pajusi vallale, et moodustada kolme omavalitsuse baasil 2005. aasta volikogu valimisteks üks omavalitsus. Põhjenduseks toodi, et piirkonnas toimib arvestatav tööränne omavalitsuste vahel ning elanikud on tihedalt seotud isiklike ja töösidemetega. Pajusi vald ütles ettepanekule kohe ei ja Põltsamaa vald veidi hiljem.

Kolmas ühinemiskatse toimus 2010. aasta oktoobrist 2012. aasta juunini (linn tegi ettepaneku Põltsamaa ja Pajusi vallale, Pajusi ütles kohe ära). Põltsamaa linnas ja vallas korraldati rahvaküsitlus ning koostati ka ühinemisleping. Kogu protsess lõppes sellega, et Põltsamaa vallavolikogu istungil jäi ühinemisleping kinnitamata.

2017. aasta ühinemine

Põltsamaa ühinemispiirkonna tuumikusse kuulusid esialgu Põltsamaa linn ning Põltsamaa, Pajusi ja Puurmani vald (kõik Jõgevamaa KOVid). Ühinemisläbirääkimiste käigus sooviti ühinemispiirkonda laiendada, mistõttu tehti ettepanekud Kolga-Jaani vallale, Kõo vallale ja Võhma linnale Viljandimaalt ning Imavere vallale ja Koigi vallale Järvamaalt. Tulemuseks oli see, et mitu omavalitsust pidas samal ajal läbirääkimisi mitmel ühinemissuunal. See tegi läbirääkimised keerukamaks, kuna kokkulepitud lahendused ei olnud alati üheselt mõistetavad ja saavutatavad.

Esimesena ei pidanud Kolga-Jaani vald asjakohaseks ühinemisläbirääkimistel osaleda. Ka Võhma linn loobus, kuna Põltsamaa ühinemispiirkond – eriti juhul, kui reaalne ühinemine jäi Jõgevamaa keskseks – ei olnud parimas kooskõlas Võhma linna elanike harjumuspäraste liikumissuundadega, ajalooliste sidemete ja koostöökogemustega ega keskuse-tagamaa süsteemiga. Ka Koigi ja Imavere vald otsustasid läbirääkimised Põltsamaa suunal lõpetada.

Kõige arutelurohkem oli Kõo valla äraütlemine. Ühelt poolt olid Kõo ja Võhma volikogu kinnitanud 2015. aastal koostööleppe, mille üks punkt nägi ette, et ühinemiskõnelustes, ükskõik mis suundades, osaletakse ühiselt. Teisalt sõltus Kõo vallast Põltsamaa piirkonna võimalus saada ühinemisel lisapreemiat, kuna tulevases omavalitsuses oleks olnud sel juhul üle 11 000 elaniku.

Ühinemispiirkonna valik oli Kõo vallavolikogus päevakorras 28. juulil 2016. Kohtumisel osalesid Põltsamaa vallavolikogu esimees Indrek Eensalu, Põltsamaa vallavanem Toivo Tõnson ja Puurmani vallavanem

Margus Möldri, kes avaldasid arvamust, miks Kõo vallal on mõistlik ühineda Põltsamaa suunal. Arutelul tõstatati taas küsimus tulevase valla maakondliku kuuluvuse kohta – Põltsamaa linn ning Põltsamaa ja Pajusi vald asuvad ajaloolise Põltsamaa kihelkonna maadel, mis asusid algselt Viljandimaal. Praegu jääb suurem osa kihelkonnast Jõgevamaa koosseisu, kuid osa maa-alasid on ka Järvamaal ja ajaloolisel Tartumaal.

Viljandi maakonna piiridesse kuulumist toetas aktiivselt mitu poliitikut, kellest kaalukaim oli Helir-Valdor Seeder. Valitsusele saadeti kiri, et selgitada, kas tulevase Põltsamaa valla kuulumine Viljandi maakonna koosseisu oleks mõeldav. Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon arutas viie KOVi pöördumist ja otsustas mitte kujundada seisukohta nende ühinemisel maakondliku kuuluvuse kohta. Põhjuseks oli asjaolu, et KOVi maakondliku kuuluvuse üle otsustamine kuulub Vabariigi Valitsuse kaalutlusotsuse pädevusse.

Põltsamaa linna ning Põltsamaa, Pajusi, Puurmani ja Kõo valla ühinemisläbirääkimiste juhtrühma koosolekul Kirivere põhikoolis tehti ettepanek täiendada ühinemislepingu projekti, et tulevase valla regionaalse keskusena eelistataks Tartut, maakondliku kuuluvuse puhul ei välistata Viljandi maakonda. Selline lähtepunkt oli kompromiss, et veenda Kõo valda ühinemisläbirääkimistega Põltsamaa suunal jätkama. Kõo vallavolikogu 26.08.2016 istungil esines Viljandi maavanem Erich Palm, kes teavitas maakondliku teema arutelust Lõuna-Eesti piirkondlikus komisjonis. Ühtlasi avaldas ta arvamust, et maakondade ja külade üleminekus on palju selgusetust. Tema hinnangul soovitakse ühinemisi KOVide vahel maakonna sees. Maavanem tõi esile Viljandi head toimimist maakonnakeskusena ja maakondlikku koostööd. Volinik Hermann Kalmuse ettepanekul sooviti oodata ära Jõgeva-poolsete Põltsamaa ühinemispiirkonna omavalitsuste volikogude otsused maakondliku kuuluvuse kohta ning teha otsus pärast seda. Kuna volikogu istungi toimumise ajaks ei olnud teada Puurmani vallavolikogu seisukoht maakondliku kuuluvuse kohta, siis lükati lõpliku otsuse tegemine ühinemispiirkonna valikul järjekordselt edasi. Samal päeval (26.08.2016) tegi Puurmani vallavolikogu oma

istungil otsuse nõustuda Puurmani valla kuuluvusega Viljandi maakonda eeldusel, et Kõo vald ühineb Põltsamaa piirkonnaga.

Uuesti arutati Kõo vallavolikogus teemat 15. septembril 2016. Kõo valla ühinemist Põltsamaa suunal seostati ajalooga, samuti asjaoluga, et Põltsamaa linn on tugev keskus ja Kõo valla elanikel on kujunenud keskusega toimivad teenustealased seosed. Põhja-Viljandimaa kasuks esitati argument, et Kõo valla esindatus uues volikogus saab olema parem ja kaasamõtlejaid piirkonna arengu üle rohkem. Samuti toodi positiivsena välja koostöökogemust Viljandimaa Omavalitsuste Liidus, kus maakondlikud küsimused on edukalt lahendatud. Ka peeti oluliseks, et Suure-Jaanil on varasem positiivne ühinemiskogemus ja sellest õpitut saab nüüd kasutada. Rõhutati soovi kuuluda Viljandi maakonda, kuna senine koostöö on näidanud, et ühiseid huvisid leitakse Põhja-Viljandimaa omavalitsustega kiiremini.

Otsuse tegemiseks, kas valida Põltsamaa või Suure-Jaani suund, korraldati volikogus nimeline hääletamine. Suure-Jaani suunal ühinemise poolt oli kuus ja Põltsamaa suuna poolt viis volikogu liiget, seega kallutas väga napp ülekaal Kõo valla otsuse Viljandimaa poole.

Ühinemisläbirääkimiste korraldamiseks ja ühinemislepingu projekti ettevalmistamiseks oli omavalitsuste esindajatest moodustatud juhtrühm ja neli teemakomisjoni: haridus-, kultuuri-, spordi- ja vaba aja komisjon, sotsiaalhoolekande ja tervishoiukomisjon ning majanduskomisjon. Nende töö oli aktiivne ja sisuline. Valitsevat koostöö õhkkonda segas ajuti ühinemisläbirääkijate tegevus mitmel ühinemissuunal. Ühinemiskoosolekuid peeti eri omavalitsustes, mis võimaldas partnereid paremini mõista. Ühinemisprotsessi elluviimist toetasid ühinemiskoordinaator ja -konsultant.

Pajusi valla Kaave küla elanikud algatasid valla piiride muutmise, soovides kuuluda Jõgeva valla koosseisu. Pajusi vallavolikogu tegi 18. augustil 2016 ettepaneku algatada piiride muutmise menetlus, et anda Kaave küla üle Pajusi valla koosseisust Jõgeva valla koosseisu. Jõgeva vallavolikogu sellega ka nõustus. Koostati Pajusi ja Jõgeva valla piiride muutmise kokkulepe, milles sätestati piiride muutmisega kaasnevate

organisatsiooniliste ning eelarveliste ja muude varaliste kohustuste ja õiguste lahendamine. Jõgeva vallavolikogu tegi 31.05.2016 ettepaneku Puurmani valla Härjanurme, Jõune, Pööra ja Saduküla külade liikumiseks Jõgeva valla koosseisu. Puurmani vallavolikogu nõustus ettepanekuga. Kaave külas elas 26 inimest ja küla pindala on 3,9 km². Härjanurme, Jõune, Pööra ja Saduküla külas elas 403 elanikku ning nende külade pindala on kokku 53,4 km².

Nelja valla ühinemislepingu avalik väljapanek toimus 31. oktoobrist kuni 20. novembrini 2016. Ühinemislepingu eelnõu oli kättesaadav asjaomaste omavalitsuste veebilehtedel ja valla- või linnavalitsuses. Ühinemislepingu eelnõu tutvustamiseks korraldati üheskoos kaheksa rahvakoosolekut: Adavere Vaba Aja Keskuses, Esku koolimajas, Puurmani vallamajas, Kamari seltsimajas, Lustivere kultuurimajas, Põltsamaa kultuurikeskuses, Pisisaare algkoolis ja Aidu lasteaed-algkoolis. Ühinemislepingu tutvustamiseks anti välja spetsiaalne ühinemisajaleht.

Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused*

	Hääleõiguslike elanike arv	Vastanute arv	Osaluse %	JAH arv ja %	EI arv ja %
Pajusi	1069	70	6,5	43/61,4	27/38,6
Puurmani	1299	32	2,5	24/75	8/25
Põltsamaa linn	3593	112	3,1	103/92	9/8
Põltsamaa vald	3043	60	2	52/86,7	8/13,3

Tabel 4.

* Pajusi, Puurmani ja Põltsamaa valla ning Põltsamaa linna volikogude otsused elanike küsitluste tulemuste kinnitamiseks.

Ühinemislepingule laekus avalikustamisel 28 kirjalikku tagasisidet. Kõik ettepanekud ja vastuväited arutati juhtrühmas läbi. Küsimusi tõstatati hallatavate asutuste juhtimise, teenuste osutamise, valla piiri, valimisringkondade moodustamise, investeeringuobjektide ja valla nime kohta.

Elanike arvamuse väljaselgitamiseks ühinemisega seotud küsimustes korraldati elanike küsitlus ajavahemikus 25.–27. novembrini 2016. Põltsamaa vallas oli võimalik hääletada ka elektrooniliselt veebikeskkonnas www.volis.ee. Kuigi küsitluses osalejate arv oli tagasihoidlik, anti sellel ühinemisele tugev mandaat (tabel 4).

Põltsamaa valla moodustamine

Lähtudes läbirääkimiste ning menetlustoimingute tulemustest, võtsid Pajusi, Puurmani ja Põltsamaa vallavolikogu ning Põltsamaa linnavolikogu 20. detsembril 2016 Puurmani mõisas vastu otsused moodustada omavalitsuste ühinemisel uus haldusüksus Põltsamaa vald.

Põltsamaa valla nimi tuli ajaloolise kihelkonna järgi. Vabariigi Valitsuse 06.01.2017 määrusega moodustati Pajusi valla, Puurmani valla, Põltsamaa linna ja Põltsamaa valla ühinemise teel uus haldusüksus Põltsamaa vald, kus on 10 611 elanikku[14] ja mille pindala on 949 km².

Kokkuvõte ja järeldused

- Põltsamaa ühinemispiirkonna kohalike omavalitsuste baasil moodustus tugeva keskuse ja loogilise tagamaaga pikaajalisi tihedaid sidemeid ja koostöökogemust omav omavalitsus.
- Ühinemisläbirääkimiste käigus pidas mitu omavalitsust läbirääkimisi eri suundades, mis raskendas kokkulepete saavutamist. Lõpptulemusena loobus kolm omavalitsust Põltsamaa ühinemispiirkonnast, põhjendades seda ennekõike maakondliku identiteedi säilitamisega – Imavere vald sooviga kuuluda Järvamaa ning Kõo vald ja Võhma linn Viljandimaa koosseisu.

[14] Elanike arv rahvastikuregistri andmetel 27. detsembri 2016 seisuga.

- Vahepeal terendanud lootus, et uus omavalitsus moodustub suuremal territooriumil ja enam kui 11 000 elanikuga, ei täitunud.
- Ühinemise käigus korrigeeriti valla piire. Külade üleandmine toimus sujuvalt ja selle käigus lepiti kokku territooriumi üleandmisevastuvõtmise tingimused.
- Elanike aktiivsus ühinemisega seotud küsitluses oli tagasihoidlik, kuid küsitluses osalejad andsid tugeva toetuse nelja omavalitsuse ühinemisele Põltsamaa vallaks.

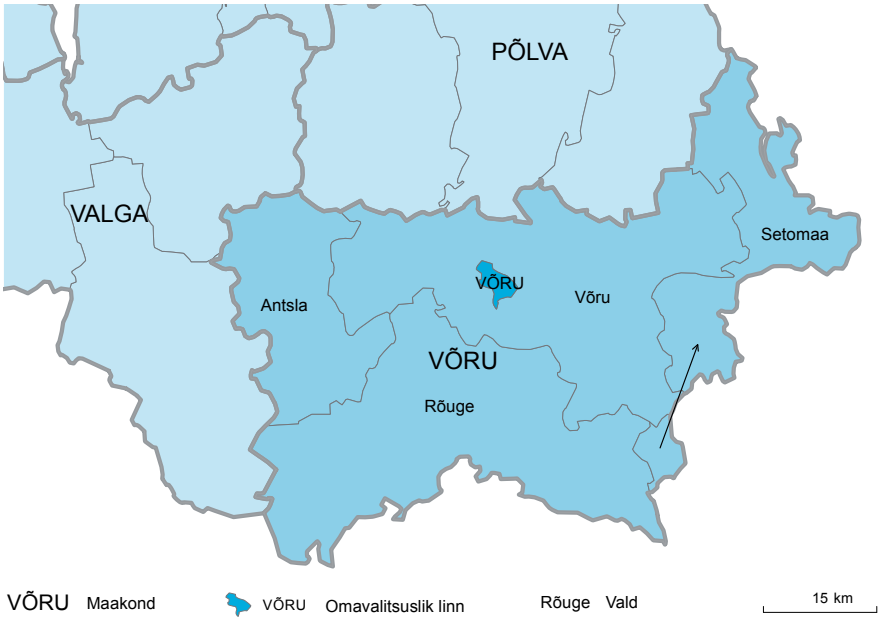
- Juhtrühm juhtis ühinemisprotsessi hästi ja kõik arutlusel olnud teemad arutati juhtkomisjonis ja valdkondlikes komisjonides põhjalikult läbi. Ühinemisprotsessi toetasid ühinemiskoordinaator ja -konsultant.
- Ühinemisprotsessi käigus suheldi aktiivselt avalikkusega. Koosolekutel arutatu kohta koostati protokollid ja pressiteated, kõik ühinemist puudutavad analüüsid ja töömaterjalid avaldati Põltsamaa linna veebilehel. Samuti ilmus nelja valla koostööna ühinemisleht. Külade üleandmise ja elanike arvamuse väljaselgitamiseks ühinemise kohta korraldati elanike küsitlus. Mõningast elevust tekitas Kõo valla video[15], milles Suur-Viljandimaa ideed propageerisid Tarmo Riisk ja Helir-Valdor Seeder.

Võrumaa näide

2017. aasta haldusreform kujunes Võrumaal küllaltki keerukaks ning seda hoolimata asjaolust, et kõik maakonna KOVid osalesid reformi vabatahtlikus faasis kas ise ettepanekuid tehes või neid vastu võttes. Kuigi ükski Võrumaa omavalitsus ei jäänud reformis kõrvalseisjaks, ei õnnestunud osalistel leida ühtset ettekujutust maakonna tulevikust. Lõpplahendusse pidi sundühendamise faasis sekkuma ka Vabariigi Valitsus.

---

[15] https://poltsamaa.kovtp.ee/video.



Joonis 8.

Valitsuse sekkumine polnud erakordne, kui arvestada, et reformi vabatahtlikus faasis jõudsid lõpptulemuseni vaid kaks maakonda (Läänemaa ja Viljandimaa). Siiski jäi Võrumaale ka juhtum, kus valitsus pretsedendina sundühendas erandi, kes ise erisust vabatahtlikus faasis ei taotlenud (Setomaa vald).

Järgnevalt on esitatud ülevaade Võrumaal toimunust konsultandi silmade läbi, kes ühtlasi oli 2016. aastal ühinemiste koordinaator Võrumaa Omavalitsuste Liidu juures.

Reformi eellugu

Enne 2017. aasta haldusreformi oli Võrumaa haldusjaotus püsinud muutumatult alates 1999. aastast, mil ühinesid Antsla linn ja Antsla vald, kes moodustasid toona ligi 5000 elanikuga Antsla valla. Ühtpidi oli tegu loogilise keskuse-tagamaa ühendamisega, teisalt ei suutnud aga ka ühinenud KOV ääremaastumisele kuigi hästi vastu seista ning elanike arv kahanes vähem kui kahe kümnendiga ligi kolmandiku võrra.

2017. aasta haldusreformi eelsel Võrumaal oli 13 kohalikku omavalitsust, kus elas kokku umbes 34 000 inimest[16]. Maakonnas oli ja on ka praegu üks selge tõmbekeskus Võru linn (umbes 12 000 elanikku), mis toimib funktsionaalselt nii töökohtade kui ka eri teenuste seisukohast keskusena peaaegu kõigile Võrumaa KOVidele. Tugi-tõmbekeskuseks on peetud ka Antslat[17], kus enne haldusreformi oli 3376 elanikku[18].

Samuti nimetati kohalikeks tõmbekeskusteks Rõuget ja Vastseliinat, mille maakond oli keskustena määratlenud ka Siim Kiisleri 2013. aasta nn tõmbekeskustepõhise haldusreformi kavades. Samas olid Rõuge ja Vastseliina enne 2017. aasta haldusreformi vaid ligikaudu 2000 elanikuga vallad, mille keskusalevikud oma 500–600 elanikuga suurema mõjuga tõmbekeskuse mõõtu välja ei andnud.

Kui saared kõrvale jätta, võib Võrumaad Eesti maakondade kontekstis pidada üheks selgemalt väljakujunenud keskuse-tagamaa loogikale vastavaks toimeruumiks. Seda nii teiste suuremate keskuste puudumise, tugevate funktsionaalsete seoste kui ka tuntavalt ühtse identiteediruumi tõttu (võrokesed).

---

[16] Rahvastikuregister, 01.01.2017.

[17] P. Kamenjuk, Võru maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu „Võru maakonna sotsiaalne infrastruktuur" analüüs. Sisend Võru maakonna toimepiirkondade määramiseks, 2014.

[18] Rahvastikuregister, 01.01.2017.

Läbirääkimiskoosluste moodustamine 2017. aasta haldusreformis

Haldusreform algas Võrumaal suhteliselt hilja: esimesed läbirääkimisettepanekud tegid volikogud 2016. aasta jaanuaris. Huvitaval kombel tegid esimesed käigud kaks maakonna eri nurkadesse jäävat väikest omavalitsust: ajaloolisele Setomaale jääv Meremäe vald ning Valgamaa ja Lätiga piirnev Mõniste vald. Kuigi mainitud kahe KOVi keskusasulate vahe oli ligi 70 km, tegid mõlema KOVi volikogud 15.01.2016 ühesuguse ettepaneku kõigile ülejäänud maakonna KOVidele – alustada läbirääkimisi tervet maakonda hõlmava omavalitsuse moodustamiseks.

Veidi pärast esimesi ametlikke ettepanekuid jõudis meediasse ka tõenäoliselt kõige laiaulatuslikum algatus, mis Eestis 2017. aasta haldusreformi kontekstis tehti – Võro Selts VKKF käis välja mõtte uue omavalitsusüksuse moodustamiseks (ajaloolise) Vana-Võromaa KOVide baasil[19]. See algatus hõlmas 25 KOVi neljast maakonnast (Võru, Valga, Põlva, Tartu), kus elas kokku ligi 60 000 inimest. Kuigi selline haldusüksus eksisteeris ka aastatel 1783–1920, ei toetanud algatust ükski KOV ning sedavõrd mastaapse ühinemisläbirääkimiseni ei jõutud.

2016. aasta jaanuaris-veebruaris tehti veel mitu ettepanekut väiksemate läbirääkimisringide moodustamiseks, seda nii Võrumaa lõunaosas (Rõuge ettepanek Mõnistele, Haanjale ja Varstule) kui ka põhjaosas (nt Lasva ettepanek Sõmerpalule ja Võrule). Maakonna äärealade KOVidele tehti mitu ettepanekut läbirääkimisteks ka naabermaakondadest, nt Urvaste sai ettepanekuid nii Valgamaalt (Sangastelt ja Otepäält) kui ka Põlvamaalt (Kanepi), Võru vald Laheda vallalt (Põlvamaa) ning Lasva, Meremäe, Misso ja Vastseliina Värskalt (Põlvamaa). Oma ettepaneku laiemateks läbirääkimisteks tegi ka Antsla vald, hõlmates sellesse neli Võrumaa (Mõniste, Sõmerpalu, Urvaste, Varstu) ja kolm Valgamaa KOVi (Karula, Taheva, Tõlliste).

---

[19] https://tartu.postimees.ee/3476413/selts-tegi-ettepaneku-taastada-haldusuksusena-vana-voromaa.

9. märtsil 2016. aastal tegi omakorda kõige laiaulatuslikuma ametliku ettepaneku läbirääkimisteks Võru linnavolikogu, kaasates sellesse kõik Võrumaa KOVid ning ka neli Põlvamaalt (Kanepi, Laheda, Orava, Veriora). Hoolimata erinevatest ettepanekutest aasta esimestel kuudel reaalseid läbirääkimisi siiski ei toimunud ning seis maakonnas oli segane.

Alates jaanuarist 2016 võttis haldusreformi koordineerimise maakonnas enda peale Võrumaa Omavalitsuste Liit (VOL) eesotsas juhatuse esimehe Mailis Kogeriga. VOL esitas taotluse EASile ühinemiste koordinaatori palkamiseks ja ühinemiskonsultandi kaasamiseks. Ilmselt osalt ka seetõttu olid KOVid aasta alguses ootel ning reaalseid samme peale ettepanekute tegemise läbirääkimisteks ei astutud, kuna loodeti, et VOL koos konsultantidega hakkab teemat vedama.

8. aprillil 2016. aastal toimuski VOLi algatusel ning ühinemiskonsultantide Mihkel Laane ja Kadri Tillemanni juhtimisel esimene Võrumaa haldusreformi foorum, millele järgnesid 2016. aasta aprillist oktoobrini veel neli. Foorumil, kus osalesid maakonna KOVide juhid (vallavanemad/linnapea, lisaks enamik volikogu esimeestest) ning VOLi ja maavalitsuse esindajad, arutati läbi kolm alternatiivi: kas moodustada üks maakondlik KOV (Suur-Võrumaa), kaks KOVi (eraldi Võru linn ja valdadest moodustuv KOV) või nn regioonide Võrumaa (3–5 KOVi). Arutelu tulemusena selgus, et 9 foorumi lõpus kohal olnud 11st KOVi juhist eelistas regioonide Võrumaa mudelit.

Peamiste põhjendustena toodi välja, et nii jäävad otsustusprotsessid inimestele lähemale ning ääremaastumise risk on väiksem, samuti arvati, et see on lihtsamini teostatav variant, kuna on „paraja suurusega samm". Mõne toetushääle (sh maavalitsuse esindajate toetus) sai ka nn Suur-Võrumaa lahendus, mille plussideks peeti tugevat strateegilist võimekust regiooni kui terviku arendamisel ning näiteks ka seda, et uut haldusreformi poleks sellisel juhul enam vaja lähikümnenditel ellu viia.

Pärast foorumit jäi KOVidele kodutööks hiljemalt mai alguseks välja selgitada volikogude arvamus, millise alternatiiviga soovitakse edasi minna.

Ühine otsus alternatiivide kohta langetati siiski kõikide Võrumaa KOVide (lisaks Orava vald Põlvamaalt) osalusel alles 21.06.2016 toimunud kolmandal haldusreformi foorumil. Selleks ajaks oli vastu võetud ka haldusreformi seadus. Foorumil fikseeriti üheselt, et edasi minnakse nn regioonide Võrumaa alternatiiviga[20], kuna piisavat toetust Suur-Võrumaale ei olnud. Maakonnaülese omavalitsuse alternatiivi kahjuks rääkis ühelt poolt pragmaatiline vaade – vaid 3–4 kuuga oli eelduslikult keeruline jõuda kõiki 13 osalist rahuldava lahenduseni, pealegi välistasid selle mitme KOVi volikogud kiiresti. Teisalt polnud aga Suur-Võrumaa ideel ühtegi aktiivset ja võimekat eestvedajat – esmase algatuse teinud Meremäe ja Mõniste olid väikesed ning suuremal või vähemal määral ka sisemiselt lõhestunud. Ideed toetas ka Vastseliina vald, aga pigem passiivselt, ning Võru linn ei võtnud ühe KOVi loomise plaani piisavalt tõsiselt ega jõuliselt, mida olnuks aga vaja reaalsete läbirääkimiste algatamiseks.

Regioonide Võrumaa puhul oli 2016. aasta suveks moodustunud kaks kooslust: Lõuna-Võrumaa KOVid (Haanja, Rõuge, Misso, Varstu), mida vedas Rõuge vald (sinna sooviti lisaks kaasata Mõniste, kes esialgu vastas eitavalt), ning põhjaosas nn Võhandu kooslus (Võru vald, Sõmerpalu, Lasva). Soovi Võhandu suunas läbi rääkida avaldasid ka Vastseliina ja Orava (Põlvamaa) ning alguses samuti Urvaste, kuid Võhandu vallad välistasid lisapartnerid ning jäid kindlaks nn kolmikliidule. Seetõttu liikus Urvaste vald edasi ka läbirääkimistega Valgamaa suunas Otepää ja Sangastega. Seega oli maakond olukorras, kus viis KOVi (Antsla, Mõniste, Meremäe, Vastseliina vald ning ainsana elanike arvu kriteeriumi täitev Võru linn) ei olnud endale 2016. aasta suveks leidnud läbirääkimiste partnerit. Nii oli nn regioonide lahendus jõudnud ummikusse – kuigi ühiselt lepiti kokku väiksemate KOVide moodustamine, ei olnud kolmandikul maakonna KOVidest sobilikku partnerit.

---

[20] http://vorumaa.ee/vorumaa-omavalitsuste-uhinemislabiraakimised-jatkuvad-vaiksemates-ringides/.

Setomaa juhtum

Enne 2017. aasta haldusreformi olid ajaloolise Setomaa alad Eestis jagunenud nelja KOVi ja kahe maakonna vahel: Mikitamäe ja Värska vald Põlvamaalt ning Meremäe ja Misso vald Võrumaalt. Mitu Setomaa valdade ühinemise katset tehti ka enne 2017. aasta haldusreformi, neist viimane 2015. aastal, kui Mikitamäe ja Värska valmistasid ette ühinemislepingu, mille Värska ka heaks kiitis, kuid Mikitamäe mitte. Setomaa valdade tuleviku seisukohast sai aga murranguliseks haldusreformi seadus, kus eksklusiivse erandina nähti ette elanike arvu miinimumkriteeriumist (5000) väiksema Seto valla moodustamine[21].

Haldusreformi vabatahtlikus faasis 2016. aastal aga Seto valla läbirääkimisteni seadusega ettenähtud formaadis (Meremäe, Mikitamäe, Värska ja osa Missost) ei jõutudki, kuna ebakindla Mikitamäe kõrval välistas tugevalt lõhestunud Meremäe vallavolikogu selle võimaluse järjepidevalt 5–6 häälega ning andis oma toetuse nn Võrumaa suunale (Suur-Võrumaa alternatiivile). Seda hoolimata Seto valla toetajate järjepidevatest katsetest ning ettevõtjate lubadusest panustada Seto valla arengusse täiendavalt miljon eurot[22].

Seto valla toetajate põhiargumendiks oli haldusreformis seto eripärase identiteedi ja kultuuriruumi hoidmine, vastaspool aga keskendus sidemetele Võrumaa ja Võru linnaga. Kirglikku vastasseisu ilmestas näiteks politsei kutsumine Meremäe vallavolikogu istungile, kus toimus Seto valda toetava vallavanema Rein Järvelille ebaõnnestunud umbusaldamine[23]. Samas loobus Järvelill siiski ise 2016. aasta augustis ametist. See samm aga läbirääkimistes muudatusi kaasa ei toonud.

Meremäe valla sisetüli tähendas aga seda, et nii valla teised naabrid (Vastseliina, Orava) kui ka muud Võrumaa KOVid vallaga sisulisi

---

[21] Haldusreformi seaduse § 9 lõige 3 p 2; https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001.

[22] https://www.err.ee/571066/setomaa-ettevotjad-on-valmis-andma-piirkonna-heaks-miljon-eurot.

[23] http://uudised.tv3.ee/eesti/uudis/2016/03/29/mass-setomaal-vallavolikogu-istungile-tunginud-inimesed-kruvisid-tuurid-niivord-ules-et-kohale-tuli-politsei/.

ühinemisläbirääkimisi alustada ei soovinud, kartes sattuda tülide keskmesse. Nii oli juba 2016. aasta sügiseks selge, et nii Meremäe kui ka Seto valla tulevik jääb Vabariigi Valitsuse otsustada.

KOVi algatatud läbirääkimiste protsessid ja tulemus

Sisuliste läbirääkimiste ja ühinemislepinguteni jõudsid Võrumaal viimaks neli piirkonda. Kõige pikemalt ja põhjalikumalt rääkisid läbi **Lõuna-Võrumaa KOVid** Haanja, Rõuge, Misso ja Varstu, kellega pärast Suur-Võrumaa alternatiivi kõrvalejätmist liitus ametlikult 2016. aasta suve lõpus ka Mõniste (osales koosolekutel varem nn vaatlejana). Umbes 1000 km^2 suuruse pindala ja vähem kui 6000 elanikuga uue KOVi ühinemisläbirääkimisteks moodustati peale juhtrühma neli valdkondlikku töörühma (finants-, majandus- ja arengutöörühm, kultuuri-, spordi- ja kolmanda sektori töörühm, hariduse töörühm, sotsiaal- ja tervishoiu töörühm), mis kõik käisid vähemalt kahel korral koos. Töörühmades oli 11–13 liiget, lisaks anti välja kaks ühinemise infolehte, korraldati mitu rahvakoosolekut ning tehti ühine õppereis varem ühinenud omavalitsustesse (Türi ja Lääne-Nigula).

Kõik osalised kinnitasid 2016. aasta detsembri lõpus ühinemislepingu, kuid siiski jäid ühinemist varjutama ka mõned probleemid. Üheks sisuliseks raskuseks oli funktsionaalse ühisosa leidmine. Kuigi tegu on esmapilgul geograafiliselt ühtse piiriäärse piirkonnaga, oli eelkõige senine Misso vald funktsionaalselt palju rohkem seotud Vastseliina ja Võru linnaga (Luhamaa maantee), mitte Rõuge suunaga. Lisaks oli Missol ajalooline seos Vastseliina ja Oravaga, kuna kuuluti ühte kihelkonda. Siiski jäi Misso vallavolikogu oma otsusele kindlaks ning kinnitas ühinemislepingu.

Ka Mõniste vald pakkus välja alternatiivseid mõtteid, näiteks sooviti, et uue valla keskus võiks olla Võru linnas, kuna see on loomulik tõmbekeskus. Lõpuks lepiti siiski keskusega Rõuges. Lisaks oli üheks enim kirgi kütnud vaidlusobjektiks uue valla nimi.

Ühinemislepingu koostamise raames lepiti napi häälteenamusega kokku Haanjamaa valla nimes – seda toetas viie KOVi volikogu liikmetest

otsustaval hääletusel 24 liiget. Konkureeriva nime, Rõuge poolt oli 23 volinikku. Lõpptulemusena sai uue valla nimeks siiski Rõuge, kuna Vabariigi Valitsus muutis 2017. aastal kohanimenõukogu ettepanekul kohapeal kokkulepitud ja ühinemislepingusse kirjutatud uue valla nime.

Ladusalt läksid **Võhandu valla** (Lasva, Sõmerpalu ja Võru vald) ühinemisläbirääkimised. Läbirääkimiste sisuteemad käidi läbi efektiivselt ning väga tempokalt paari nädala jooksul toimunud kolmel arutelupäeval, kus teemade käsitlemine oli jaotatud neljaks: hariduse ja kultuuri valdkond, sotsiaalvaldkond, majandusvaldkond ning juhtimisküsimused.

Aruteludesse kaasati valla juhid, volikogu liikmed ja valdkonna spetsialistid. Kohtumisi viis läbi ühinemiste koordinaator, kes koostas nende tulemuste põhjal ka ühinemislepingu mustandi. Lisaks toimusid kaks kohtumist ühinemislepingu täpsustamiseks.

Kuigi läbirääkimised kulgesid üksmeelselt ja ilma suuremate vaidlusteta, jäi protsessi varjutama osalejate jäik suhtumine läbirääkimiste ringi laiendamisse. Hoolimata sellest, et augustis 2016 oli selge, et Vastseliina ja Orava vald soovivad läbi rääkida vaid Võhandu valla suunas ning on valmis kompromissideks, ei nõustunud Võhandu neid kaasama. Kuulda ei võetud ühinemiste koordinaatori ja Võru maavanema Andres Kõivu soovitusi ega haldusreformi piirkondliku komisjoni hinnangut, et Vastseliina ja Orava tõenäoliseks sundühendamise suunaks on Võhandu.

Avalikkuse kaasamine Võhandu valla läbirääkimistesse oli tagasihoidlik, seda kajastas ka väike osalejate arv elanike arvamuse väljaselgitamisel, kus ligi 7000 hääleõiguslikust elanikust osales alla 200 (neist ¾ oli ühinemise poolt). Kõik KOVid kiitsid ühinemislepingu üksmeelselt heaks.

Nagu Haanjamaa valla puhul muutis Vabariigi Valitsus kohanimenõukogu ettepanekul ka Võhandu valla nime, lõpptulemusena sai selleks **Võru vald**. Selle põhjenduseks oli asjaolu, et Võhandu on geograafiliselt eksitav nimi, kuna jõgi läbib palju suuremat territooriumi ning ka mitut teist KOVi. Kohanimenõukogu oli asjaosalistele sellise eelhinnangu esitanud juba enne sisuläbirääkimiste algust, kuid sellest hoolimata otsustasid ühinejad Võhandu nimega üksmeelselt õnne proovida.

2016. aasta suvel aktiviseerus ka seni haldusreformi puhul ooteseisundis olnud **Antsla vald**, kes võttis eesmärgiks ühineda Urvaste vallaga (kokku ligi 4700 elanikku) ning uuendas augustis asjakohast läbirääkimiste ettepanekut. Teisi reaalseid alternatiive selleks ajaks Antslal polnud. Urvaste vald oli aga jõudnud juba ühinemislepingu tööversioonini Valgamaa KOVide Otepää ja Sangastega (läbirääkimistes osales ka Kanepi Põlvamaalt), kuna kõrvaltvaatajaks ei soovitud jääda (Võhandu oli kõrvale lükanud muu hulgas Urvaste).

Otsustavaks sai aga Urvaste aktiivne kogukond, kes asus häälekalt toetama Urvaste jäämist Võrumaale ning läbirääkimiste alustamist Antsla vallaga. Lähtudes kogukonna soovist, otsustas Urvaste vald küsida elanike arvamust, kas soovitakse jätkata ühinemist Otepää või Antsla suunas. Kuna Antslaga ühinemist toetas 256 elanikku ja Otepääga ühinemist 121 elanikku (kokku oli hääleõiguslikke 1093), tegi Urvaste vald 26. septembril 2016 otsuse lõpetada Otepää suunal läbirääkimised ning jätkata neid ainult Antslaga.

Läbirääkimised olid kiired ja ühinemisleping kiideti heaks enne jõule. Läbirääkimiste keerukamaks teemaks oli taas uue KOVi nimi ning jällegi otsustas nime vaid üks hääl – lõpphääletusel osalenud volinikest toetas Antsla nime 12 ja Urvaste nime 11. Mõlemad KOVid jäid lootma, et kuigi seaduse kohaselt oli tegu alamõõdulise KOViga, on 5000 piirist puudu vaid veidi üle 300 elaniku, mistõttu ei hakka Vabariigi Valitsus ühinenud valda omakorda edasi sundühendama.

Neljandaks vabatahtlikuks ühinemiseks oli Vastseliina ja Orava (Põlvamaa) ühinemine, mille tulemusena moodustus vaid 2745 elanikuga **Vastseliina vald**. Otsus ühineda oli ilmselt pragmaatiline – nii oli võimalik saada veidi ühinemistoetust ning lisaks tundus koos tõenäolisem saavutada sobiv lõpplahendus, milleks oli sundühendamine nn Võhandu vallaga.

Seega toimus Võrumaal haldusreformi vabatahtlikus etapis neli ühinemist, millest vaid üks (Lõuna-Võrumaa) kooslus võis kindlamalt arvata, et see on lõplik. Kaks alla miinimumkriteeriumi ühinemist jäid ootama sundühendamise lahendust ning Võhandu vald ühines teadmisega, et

Senine Võrumaa omavalitsusliidu juht Mailis Koger asus pärast reformi juhtima ühinenud Rõuge valda. Foto: Tomi Saluveer / LEPM.

tõenäoliselt ühendatakse nendega mõni naaber, keda nad vabatahtlikus etapis läbirääkimistesse kaasata ei soovinud. Samuti jäi sundühendamist ootama Meremäe vald, kes jäi vabatahtlikest läbirääkimistest kõrvale.

Vabariigi Valitsuse algatatud etapis 2017. aastal läks kõik ootuspäraselt:

- Antsla ja Urvaste sundühendamise menetlus lõpetati, kuna neil jäi elanike miinimumkriteeriumist puudu vaid umbes 300 elanikku;
- Vastseliina ja Orava vald ühendati Võru (Võhandu) vallaga;
- Seto valdade puhul lähtus valitsus elanike arvamuse väljaselgitamise tulemustest, mille kohaselt toetasid kõik ühinemist Seto vallaks ning enamus soovis kuuluda Võrumaa koosseisu.

Reformi tulemusena alustasid 1. jaanuaril 2018 tööd viis Võrumaa KOVi (joonis 8) ning maakonna elanike arv suurenes tänu ühinemistega lisandunud osadele umbes 3000 inimese võrra ja pindala ligi 500 km^2 võrra.

*Protsessi hinnang **Mailis Kogerilt** (Võrumaa Omavalitsuste Liidu esimees kuni novembrini 2017, sellest ajast alates Rõuge vallavanem): „Kuigi Võru maakonnas oli ühinemisprotsessi algus võrreldes teiste maakondadega mõnevõrra hiline, siis siiski 2016. aasta lõpuks jõudsid neli ühinemisgruppi vabatahtlikus faasis ühinemislepingu sõlmimiseni. Protsess ei olnud kellegi jaoks lihtne, kuid vaatamata sellele suur tunnustus omavalitsusjuhtidele, kes tol ajahetkel oma parima äranägemise kohaselt läbirääkimisi pidasid ja oma omavalitsuse huvide eest seisid. Järgnevad aastad saavad olema otsustava tähtsusega."*

Kokkuvõte ja järeldused

- 2017. aasta haldusreformi Võrumaal iseloomustas mitu vastuolu: kuigi enamik KOVe leidis, et antud ajaraamides on mõistlikum väiksemate KOVide moodustamine, ei suudetud leida kõiki partnereid kaasavat mudelit. Selle põhjuseks olid ühelt poolt kultuurilised erinevused (seto *vs.* võru) ja vastuolud, teisalt aga teatud partnerite jäikus.
- Sellest hoolimata võib pidada lõpplahendust Võrumaal esialgu pigem õnnestunuks, kuna lahendus oli üldjoontes mõistuspärane ja eeldatavalt suudeti suuremaid edasisi konflikte vältida. Kuigi tõenäoline lõpplahendus tundus selge olevat juba 4–5 kuud enne vabatahtlike ühinemiste lõpptähtaega, polnud see siiski motiveeriv Võhandu valla moodustanud KOVide jaoks.
- Seaduses ettenähtud erandi – Seto valla – moodustamise analüüs väärib eraldi käsitlust. Valitsuse otsus ühendada kooslus, kes vabatahtlikult läbi rääkida ei suutnud, oli 2017. aasta haldusreformis selge pretsedent. Tugeva kultuurilise eripära, aga nõrga geograafilise ja funktsionaalse sidususe ning tagasihoidliku majandusliku potentsiaaliga KOVi lähiaastate arengut on huvitav jälgida.
- Perspektiivis võib Võrumaa lahenduse nõrkuseks pidada maakonnakeskuse Võru linna väljajäämist, kuna ülejäänud maakonna puhul on suuremas osas tegu keskusega tugevalt seotud tagamaaga. Kriitilise tähtsusega on KOVide koostöötahe. Kuna kahe

tekkinud omavalitsuse (Seto ja Antsla vald) elanike arv jäi 5000st väiksemaks ning ka Rõuge puhul kahaneb see lähiaastatel eelduslikult 5000ni, võib küsitav olla kolme ääremaalise KOVi konkurentsivõime tulevikus, mis omakorda võib viia uue ühinemislaineni.

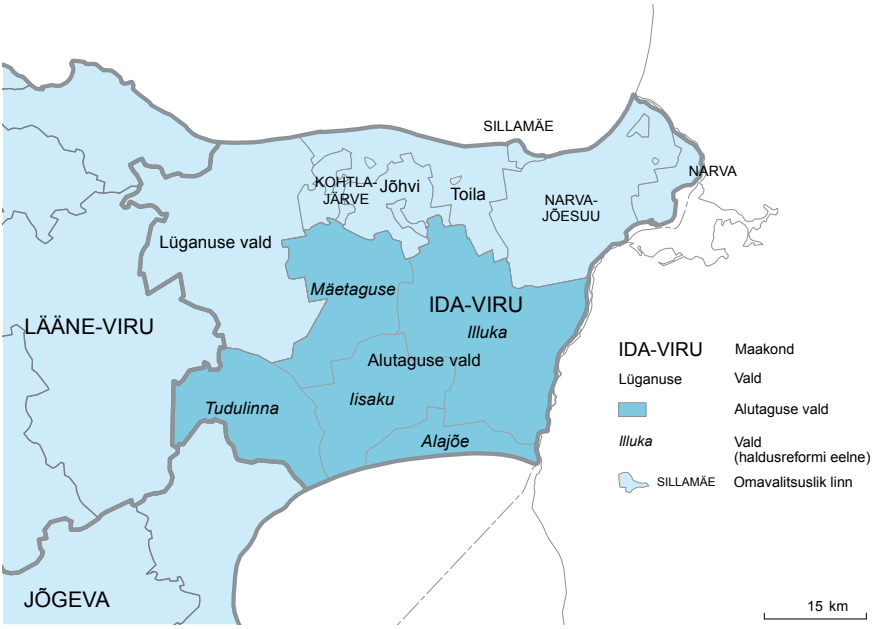
Alutaguse valla näide

Ida-Virumaa on kontrastiderohke piirkond. Maakonnasisesed erinevused ja mitmetahulisus on sellest teinud huvitava piirkonna näiteks turismipotentsiaali, aga ka haldusreformi seisukohast. Maakonna põhjaosa ilmestavad tööstuslinnad (Narva, Kohtla-Järve, Sillamäe, Kiviõli) ja -pärand, kus eestikeelsed elanikud on selges vähemuses. Samas jäävad põhjaossa ka pankrannik, ilusad liivarannad ja traditsioonidega kuurort Narva-Jõesuu.

Lõunaosa ilmestavad aga suured ning väga hõredalt asustatud alad, põline elanikkond, Alutaguse põlismetsad, Peipsi järve lähedus ja suured sood. Lõunaosa KOVe on iseloomustanud ka majanduslik potentsiaal: Mäetaguse ja Illuka vald olid tänu põlevkivi kaevandamisest tulenevale ressursimaksule kõige jõukamad Eestis, samas olid nende naabrid Alajõe ja Tudulinna finantsvõimekuselt skaala teises otsas. Näiteks oli Alajõe valla 2017. aasta eelarve üle kümne korra väiksem kui Mäetaguse oma (460 000 eurot *vs.* 5 miljonit eurot), kuigi registreeritud elanike arvu erinevus oli vaid kolmekordne (582 *vs.* 1746).

Eriilmelisuse tõttu pole Ida-Virumaast kujunenud ühte toimepiirkonda. Nii geograafiliselt kui ka funktsionaalselt oli maakond enne 2017. aasta haldusreformi jaotatud neljaks: Kiviõli regioon (maakonna varasemad läänepoolsed KOVid Aseri, Lüganuse ja Sonda vald ning Kiviõli linn), keskregioon (Jõhvi, Illuka, Kohtla, Kohtla-Nõmme, Toila ja Mäetaguse vald ning Kohtla-Järve linn), idaregioon (Vaivara vald ning Narva, Narva-Jõesuu ja Sillamäe linn) ja lõunaregioon (Alajõe, Avinurme, Iisaku, Lohusuu ja Tudulinna vald). Mäetaguse ja Illuka on ennast seejuures mitme tegevuse puhul (nt ühine Leaderi tegevusgrupp) positsioneerinud kui lõunaregiooni omavalitsused.

Moodustunud Alutaguse vald Ida-Virumaal.



Joonis 9.

2017. aasta haldusreformi elluviimisel tõstatus teravalt küsimus, millise mustriga järgnevasse perioodi edasi minna. Järgnev juhtumianalüüs keskendub maakonna lõunaregioonile – Alutaguse valla tekkele.

Reformi eellugu

Ida-Virumaa lõunaregiooni KOVe (Alajõe, Avinurme, Iisaku, Lohusuu, Tudulinna ning Illuka ja Mäetaguse) iseloomustab küllalt tihe koostöökogemus juba 1990. aastatest. Hõre asustus (umbes 7000 elanikku ja ligi 1800 km^2), suurte keskuste puudumine, suured sood ja metsad ning Peipsi järve lähedus olid ühendavad jooned ka seitset KOVi koondava Leaderi tegevusgrupi moodustamisel 2006. aastal (Peipsi-Alutaguse

Koostöökoda, PAK). Just PAKi loomist on peetud väga oluliseks teguriks, mille ajendil muutus vähene koostöö palju tihedamaks ja mitmekülgsemaks. Ajalooliselt jäid Iisaku, Alajõe ja Tudulinna territooriumid Iisaku kihelkonna aladele, osaliselt kuulusid Iisaku kihelkonda ka praegune Mäetaguse ja Illuka vald. Avinurme moodustas aga eraldi kihelkonna (Eesti kõige väiksem), jäädes koos Lohusuuga (Torma kihelkond) ajaloolisele Tartumaale.

2004. aastal analüüsisid Tartu Ülikooli geograafiatudengid lõunaregiooni (sisaldas kuut KOVi, Mäetaguse valda ei arvestatud) omavalitsuste ühinemise alternatiive[24]. Juba siis tõdeti, et eesmärgiks peaks olema pürgimine elujõulisemate KOVide poole, kohalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamine ning piirkonna tasakaalustatud arengu tagamine, kuna eelkõige pole väikeste perifeersete omavalitsuste rahalised ja inimressursid piisavad.

Reaalsete ühinemisläbirääkimiste algatamisteni jõuti siiski alles 2015. aasta lõpus.

Läbirääkimiskoosluse moodustamine

2017. aasta haldusreformis haaras Ida-Virumaa lõunaregioonis initsiatiivi Iisaku vald, kes tegi 2015. aasta oktoobris Alajõe, Illuka, Mäetaguse, Tudulinna, Lohusuu ja Avinurme vallale ettepaneku ühinemisläbirääkimiste alustamiseks.

Lohusuu vallavolikogu vastas Iisaku vallavolikogu ettepanekule eitavalt ning võttis kohe suuna Jõgevamaa (Mustvee) poole, mis päädis Mustvee valla moodustamise ja ka maakonnapiiride muutmisega. Illuka vallavolikogu lükkas ettepaneku tagasi, kuid oli nõus osalema läbirääkimistel vaatlejana. Nii kujunes Illukast kohe läbirääkimiste protsessi alguses nn must lammas, kes oli küll läbirääkimiste laua taga, kuid kelle sisuline valmisolek polnud partneritele üheselt selge. Teised KOVid

[24] http://www.iisaku.ee/img/image/Louna_regiooni_arenguvoimalused.pdf.

(Alajõe, Avinurme, Mäetaguse, Tudulinna) olid Iisaku ettepanekuga nõus ja ühinemisläbirääkimisi alustati 2016. aasta veebruaris.

Läbirääkimiste kooslus polnud seega veel paigas, kuna alternatiivsed ettepanekud olid Avinurme ning Mäetaguse ja Illuka laual.

Avinurme osales paralleelselt ka Mustvee piirkonna läbirääkimistes kuni 2016. aasta maikuuni, mil otsustatigi võtta Mustvee suund ning Ida-Virumaa läbirääkimised lõpetada. Ühelt poolt võis Avinurme ajendiks olla ajaloolise suuna (Tartumaa) taastamine, teisalt olid aga Iisaku ja Avinurme ka võrdsed ning teatud mõttes konkureerivad keskused, eeldatavasti oleks osutunud keskuse küsimus Avinurme jaoks Ida-Virumaale jäädes keerukamaks.

Mäetaguse ja Illuka kaasamisest oli aga väga huvitatud maakonna keskregioonis moodustunud läbirääkimiste kooslus (Jõhvi, Toila, Kohtla, Kohtla-Nõmme). Arusaadavalt oli üheks motiiviks nii Illuka kui ka Mäetaguse väga tugev finantspositsioon – kahe kokku umbes 2800 elanikuga KOVi eelarve tulude maht oli näiteks 2017. aastal 7,5 miljonit eurot, mis moodustas enam kui poole sama aasta Jõhvi valla eelarvest (14,7 miljonit). Seal aga elab üle nelja korra rohkem inimesi (ligi 12 000). Mäetaguse vald võttis esialgu vastu otsuse osaleda ka keskregiooni läbirääkimistel, kuid Illuka vald seal sisuliselt ega formaalselt ei osalenud.

Algatuse kaasata läbirääkimistesse kogu maakonna lõunaregioon tegi Ida-Virumaa keskregiooni kuuluv Toila vald, kelle volikogu esimehe Roland Peetsi visioon oli nn merest järveni KOVi loomine. Algatus teiste partnerite tuge ei leidnud ja formaalseid läbirääkimisi suure KOVi tekkeks ei alustatud.

Pärast haldusreformi seaduse vastuvõtmist otsustati, et läbirääkijate ring tuleb uuesti fikseerida ja paralleelsed läbirääkimised lõpetada. Seega tegi Iisaku vald septembris 2016 Alajõe, Illuka, Mäetaguse ja Tudulinna vallale uue ühinemisettepaneku, millega kõik nimetatud vallad ka nõustusid. Ühtlasi lõpetas Mäetaguse vald läbirääkimised keskregiooni suunas.

Seega tundus 2016. aasta sügiseks, et uue Ida-Virumaa lõunaregiooni KOVi, Alutaguse valla loomine hakkab reaalsuseks saama. Viie KOVi ühinemisel oleks tekkinud umbes 5000 elanikuga ligi 1500 km^2 suurune KOV.

Samal ajal oli siiski teada, et Illuka (ning ka Mäetaguse ja Tudulinna) vald otsustas pöörduda koos mitme teisega Riigikohtusse, et vaidlustada haldusreformi seaduse vastavus põhiseadusele. Veidi rahustas partnereid Illuka vallavolikogu esimehe Paul Kesküla sõnum, mille kohaselt minnakse ühinemisega lõpuni, kui Riigikohtust nende jaoks positiivset lahendust ei tule ja ühinema peab.

Läbirääkimiste protsess

Alutaguse valla ühinemisläbirääkimisi koordineeris ühinemiskonsultant, kes valmistas ette ja viis läbi kõik nõupidamised ning koostas ühinemislepingu mustandi. Tegevust kureeris juhtrühm, kuhu kuulusid kõik vallavanemad ja volikogu esimehed, läbirääkimised algatanud Iisaku vallast oli juhtrühma liikmeid rohkem.

Peale juhtrühma korraldati valdkondlike komisjonide arutelud. Need toimusid kolmes rühmas: haridus, noorsootöö, kultuur ja vaba aeg; sotsiaalteenused ja -toetused ning tervishoid; keskkond, kommunaal, ettevõtlus ja ühistransport. Valdkondlikud komisjonid käisid koos kaks korda, seal osales valdkonna spetsialistide kõrval ka enamik juhtrühma liikmetest. Läbirääkimised toimusid kõigis senistes valdades, mis toetas üldist fooni, et kõik partnerid on võrdselt tähtsad ning pole tugevamaid ega nõrgemaid.

Läbirääkimised kulgesid üldiselt ladusalt, selgelt võis täheldada, et läbirääkijad said protsessi raames rohkem selgust ning ka esialgne ettevaatlik hoiak ja jäikus taandus. Rohkem diskussiooni tekitasid keskuse küsimus, põlevkivikaevandamise (ressursitasude) tulevik ning valimisringkondade moodustamine.

Keskuseks valiti lõpuks Iisaku (kuigi Mäetaguse pakkus ka ennast keskuseks), ressursitasude puhul lepiti kokku osalisi rahuldav printsiip: need territooriumid, kus ressurssi kaevandatakse või töödeldakse,

saavad 50% sellelt territooriumilt arvestatud maavarade kaevandamise õiguse tasust konkreetsete mõjude leevendamiseks ning elukeskkonna arendamiseks, 50% läheb omavalitsuse üldiseks arenguks[25].

Valimisringkondade küsimuse lahendamine jäi üles kuni viimase hetkeni – väiksemad KOVid (eelkõige Illuka ja Tudulinna) soovisid eraldi valimisringkondasid seniste KOVide põhiselt, suuremad toetasid ühe ringkonna moodustamist. Diskussiooni aitas välise osalisena lahendada ka Tallinna Ülikooli professor Georg Sootla, kes tegi arvestused ning selgitas juhtrühmale, miks eraldi ringkonnad on komplitseeritud lahend (volikogu läheb suureks, palju väikseid nimekirju). Lõpplahenduseks jäi üks valimisringkond[26].

2017. aasta sügisel, pärast ühinemislepingu mustandi valmimist, kaasati protsessi ka vallasekretärid, kes tõid kaasa märkimisväärse muutuse ühinemislepingu tehnilises kvaliteedis. Seni oli juhtrühm selgelt keskendunud laiematele sisuküsimustele, kuid juriidilises plaanis polnud keegi ühinemislepingu tekstiga eraldi töötanud. Suuresti vallasekretäride abiga valmis ka ühinemislepingu täiendatud versioon, mis saadeti 2017. aasta oktoobris-novembris avalikustamisele.

Samal ajal selgitati välja elanike arvamus. Ühinemist toetasid Alajõe, Iisaku ja Tudulinna elanikud, Mäetaguse vallas oli toetajaid 26,4% osalenutest (osalusprotsent oli 18,9) ning Illuka vallas vaid 7 inimest 150st osalenust (4,5% osalenutest, osalusprotsent 16,9). Elanike arvamuse osalusprotsendid olid ootuspäraselt väikesed, kogu ühinemisprotsessi oli avalikkus kaasatud pigem vähe.

2016. aasta detsembris oodati pingsalt Riigikohtu lahendit. Ajagraafiku kohaselt pidi see tulema vahetult enne jõule, mis tähendas, et pärast seda jäi haldusreformi vabatahtliku etapi lõpuni vaid mõni

---

[25] 2018. aasta alguseks on selgunud, et seda printsiipi on praktikas väga keeruline rakendada. Kuidas täpselt ressursitasude arvestus piirkondade kaupa toimuma hakkab, pole artikli koostamise seisuga teada.

[26] Selle üheks põhjuseks oli ka asjaolu, et Illuka loobus viimasel hetkel ühinemisest.

tööpäev. Riigikohtusse pöördunud kolmest Alutaguse valla osalisest (Illuka, Mäetaguse, Tudulinna) muutus järjest ebakindlamaks Illuka, kes enam ei soostunud kinnitama, et ka Riigikohtu nn negatiivse otsuse (seadust ei muudeta) puhul nemad ühinemisega lõpuni lähevad. Mäetaguse positsioon polnud küll ühtne, kuid siiski oli aimatav, et kui seadust ei muudeta, on nemad valmis ühinema. Tudulinna puhul mitteühinemine tõsiseks lahenduseks ei kerkinud. Riigikohtu otsuse ootuses määrasid Mäetaguse ja Illuka oma vallavolikogu ajaks vastavalt 21. ja 22. detsembri ning selle eesmärgiks oli lõppotsuse tegemine – kas minnakse ühinemisega lõpuni või mitte.

20. detsembril 2016 avalikustati Riigikohtu otsus, mille kohaselt tunnistati haldusreformi seadus oma põhisisult põhiseadusega kooskõlas olevaks. Selleks ajaks olid aga juba Illuka valla sõnumid muutunud ning retoorikas räägiti „iseseisvana jätkamisest" ja „rahva soovi arvestamisest". Seega ei tulnud enam suure üllatusena, et 21. detsembril otsustas Illuka vallavolikogu läbirääkimised lõpetada (selle poolt oli kuus volikogu liiget ja vastu üks) ning vaid umbes 1000 elanikuga vallana valitsuselt erandit taotleda.

Samal volikogu istungil võeti vastu ka põhimõtteline otsus moodustada SA Illuka Arengufond. Arengufondi moodustamise eesmärk oli kindlustada, et sundühendamise korral jääks Illuka valda arvestatav osa senisest kasutamata rahast. Fondi eraldati lõpuks volikogu otsusega kolm miljonit eurot ning selle kasutamist endise Illuka valla arendustegevusteks jätkatakse pärast haldusreformi lõppu 2018. aastal.

Hoolimata Illuka valla loobumisest otsustas Mäetaguse vallavolikogu 22. detsembril seitsme poolt- ja nelja vastuhäälega Alutaguse valla moodustamist toetada ning nii oli selge, et alles jääb neli partnerit.

23. detsembril kohtusid neli Alutaguse valda (Alajõe, Iisaku, Mäetaguse, Tudulinna) ning leppisid kokku ühinemislepingu korrektiivides, mis tulenesid Illuka valla loobumisest. Ühtegi Illuka valla vastu suunatud muudatust ei tehtud, peale tehniliste aspektide korrigeeriti vaid Illuka valla objektide arendamisega seotud punkte (need võeti välja).

Kohendatud ühinemisleping kinnitati aasta viimastel päevadel kõigis neljas vallavolikogus.

Sellele lisati otsus taotleda seaduse paragrahvi 9 lõike 3 punkti 1 kohast erandit; kuna ka nelja partneri puhul oli tegu KOViga, mille elanike arv ületas 3500 ning pindala 900 km^2, oli erandi taotlemine õigustatud. Samas olid asjaosalised ühinemislepingu sõlmimisel Mäetaguse mõisas 29. detsembril 2016. aastal pigem rahulikud – eeldati, et küllap Illuka vald nelja vabatahtlikult ühinenuga ühendatakse, või kui seda ei juhtu, saab Alutaguse vald tegutseda lihtsalt vähendatud mahus.

Sundühendamine ja reformi lõpplahendus

Haldusreformi ajakavast oli kõigile teada, et 15. veebruariks 2017 teeb Vabariigi Valitsus otsuse nende KOVide kohta, kes vabatahtlikus faasis ei ühinenud ja kes elanike arvu kriteeriumile ei vastanud. Ida-Virumaa lõunaregiooni puhul eeldati, et viimasel hetkel ühinemisest loobunud Illuka vald saab sundühendamise ettepaneku Alutaguse valla suunas. Seda lahendust toetas ka haldusreformi piirkondlik komisjon, kes tegi vastavasisulise ettepaneku valitsusele. Ida-Virumaa keskregioonis toetas komisjon vabatahtlikult ühinenud Toila, Kohtla-Nõmme ja Kohtla valla (kokku umbes 4800 elanikku) ühendamist Jõhvi vallaga, mis on piirkonna loomulik keskus.

Vabariigi Valitsus tegi aga käigu, mida piirkondlik komisjon ega KOVid ei osanud ette näha – valitsuse ettepaneku kohaselt nähti ette kaheksa maavalla ühendamine (neli Alutaguse valla moodustanud KOVi, Illuka vald ning Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme), jättes välja maakonna keskuse Jõhvi valla. Nii oleks moodustunud väga suure territooriumiga rõngasvald, mis oleks ulatunud Soome lahest Peipsini ning mille sees oleksid eraldi omavalitsusüksused Jõhvi vald (124 km^2) ja Kohtla-Järve linn koos oma linnaosadega (Kukruse, Järve, Ahtme, Sompa).

Valitsuse ettepanek sai kohe terava kriitika osaliseks nii meediakanalite kui ka kohaliku kogukonna poolt. Kriitilise artikli avaldas maakonnalehe Põhjarannik kõrval ka nt Eesti Päevaleht, kes nimetas

ettepanekut haldusreformi absurdiks[27]. Eri diskussioonides spekuleeriti, et sellise ettepaneku üheks põhjuseks võib olla riigihalduse ministri Mihhail Korbi soov Ida-Virumaa poliitilisi jõujooni endale sobivalt kujundada (tema isa Valeri Korb on Kohtla-Järve pikaajaline poliitik, kelle huvi oleks väidetavalt Kohtla-Järve ja Jõhvi ühendamine). Selget tõestust need spekulatsioonid küll ei leidnud, kuid nii valdade elanikkond kui ka KOVide esindajad olid juba piisavalt üles keeratud. Ettepaneku saanud KOVid kaasasid vastuargumentide sõnastamiseks ka tippadvokaadi.

Arvamuse valitsuse ettepaneku kohta koostasid kõik kaheksa KOVi koordineeritult, omavahel vahetati infot argumentide ja kirja ülesehituse teemal. 16 lehekülge pikk põhjendus, kus kõik kaheksa valda taotlesid Vabariigi Valitsuse ettepaneku tagasilükkamist, esitati valitsusele mai esimesel poolel.

Aprillis 2017 selgitati välja elanikkonna arvamus sundühendamise ettepaneku kohta. Võrreldes vabatahtliku faasiga oli osalemine märkimisväärselt aktiivsem, ulatudes mitme KOVi puhul 50%ni, keskmiselt oli 97–98% vastanutest sellise ühinemise vastu:

- Alajõe vallas oli ettepaneku vastu 97,4% vastanutest (148 vastu, 4 poolt);
- Iisaku vallas oli ettepaneku vastu 97,8% vastanutest (489 vastu, 11 poolt);
- Mäetaguse vallas oli ettepaneku vastu 97,5% vastanutest (432 vastu, 11 poolt);
- Tudulinna vallas oli ettepaneku vastu 98,2% vastanutest (167 vastu, 3 poolt);
- Illuka vallas oli ettepaneku vastu 96,2% vastanutest (479 vastu, 19 poolt);
- Kohtla vallas oli ettepaneku vastu 97,2% vastanutest (342 vastu, 10 poolt);

[27] http://epl.delfi.ee/news/eesti/haldusreformi-absurd-valitsus-surub-ida-virumaa-vallad-loogikavastaselt-kokku?id=77617710.

- Kohtla-Nõmme vallas oli ettepaneku vastu 89,5% vastanutest (137 vastu, 16 poolt);
- Toila vallas oli ettepaneku vastu 97,4% vastanutest (379 vastu, 10 poolt).

Kokku oli elanike arvamuse väljaselgitamisel ühinemise vastaseid 2573, seda toetas vaid 84 inimest. Nii olid kogukonnad edastanud selge sõnumi, mis taas ületas ka meediakanalite uudisekünnise. Näiteks ütles ERRi vastava uudise pealkiri, et „Ida-Viru vallad andsid valitsusele üksmeelse korvi"[28].

Huvitavaks kujunes ERRi 24. mai otsesaade „Suud puhtaks", mis keskendus haldusreformi sundühendamise etapile, sealhulgas Alutaguse valla juhtumile. Diskussioonis pidi teiste seas osalema ka riigihalduse minister Mihhail Korb, kes aga vaid mõni tund enne saate eetrisse minekut oli seoses oma sõnavõtuga NATO teemal tagasi astunud[29]. Saate üldine meelsus oli ühene – leiti, et teatud piirkondades ei peaks valitsus sundühendamisega esialgse plaani kohaselt lõpuni minema.

15. juunil 2017 tegi valitsus otsuse sundühendamise edasise käekäigu kohta. Mitme koha puhul muutis valitsus esialgset ettepanekut, teiste seas tehti otsus ka Alutaguse valla kohta – minna sundühendamisega lõpuni osaliselt, s.t ühendada Illuka vald Alutaguse vallaga ning jätta Toila vald (Kohtla, Kohtla-Nõmme, Toila) eraldiseisvaks omavalitsusüksuseks. Võib tõdeda, et nii jõuti vähemalt Alutaguse valla seisukohast ringiga tagasi mõistuspärase lahenduse juurde. Siiski ei olnud haldusreformi lahendus Alutaguse valla puhul veel lõplikult paigas, kuna Illuka vallavolikogu vaidlustas otsuse enda sundühendamise kohta.

Taas tuli otsus Riigikohtust viimasel minutil ehk vahetult enne kohalikke valimisi 2017. aasta oktoobris. Kohus leidis nii Illuka kui ka teiste sundühendamise vaidlustanud KOVide puhul, et haldusterritoriaalse

---

[28] https://www.err.ee/595542/ida-viru-vallad-andsid-valitsusele-uksmeelse-korvi.

[29] https://www.err.ee/597957/mihhail-korb-astus-ministriametist-tagasi.

Tauno Võhmar (paremal) avamas Iisakul koos Reinar Hallikuga (vasakul) 2017. aastal temanimelist korvpallikooli, mille arendamine on üks paljudest uue sündinud valla ees seisvatest väljakutsetest. Foto: Õhtuleht.

korralduse muutmisel järgiti seaduse nõudeid, jättes seega kõik KOVide taotlused rahuldamata. Nii oli haldusreform saanud oma lõpliku lahenduse, Alutaguse vald sai vastu minna kohalikele valimistele uues koosseisus. Uus umbes 5000 elaniku ja ligi 1500 km^2 suuruse pindalaga omavalitsusüksus alustas tegevust 1. jaanuaril 2018.

*Kokkuvõtvalt iseloomustab protsessi **Tauno Võhmar**, Mäetaguse viimane ja Alutaguse valla esimene vallavanem:*
„Läbirääkimiste algus oli paljulubav, lõpp aga frustreeriv, kui Illuka vald läbirääkimistest loobus. Hiljem sundliideti nad Alutagusega, mis tõi parasjagu segadust ja asjatut närvikulu. Neli omavalitsust – Iisaku, Mäetaguse,

Tudulinna ja Alajõe – käisid ühise läbirääkimistee lõpuni, paljud erinevad arusaamad said teadvustatud ja soovid arvestatud. Täna on lihtsam ühiselt toimetada, kui mõelda alternatiiviks kõigi sundliitmise. Kui edaspidi tarku otsuseid tehtaks, saaks elu ilus. Ühinemine oli tulevikku silmas pidades ainuõige."

Kokkuvõte ja järeldused

- Haldusreform Ida-Virumaal osutus vaevaliseks. Kuigi funktsionaalselt koosneb maakond neljast piirkonnast (Kiviõli, kesk-, lõuna- ja idaregioon), ei tekkinud vabatahtliku ühinemise raames vastavasisulisi lõplikke lahendusi. Kuigi omajagu segadust külvas Vabariigi Valitsuse esialgne põhjendamata ja ebaloogiline ettepanek kaheksa valla sundühendamise kohta, lõppes Alutaguse valla jaoks kogu protsess siiski mõistlikult ning tegu on loogilise omavalitsusüksusega.
- Moodustunud Alutaguse vald on Eestis mitmes aspektis omapärane. Tegu on territooriumilt Mandri-Eesti suurima vallaga (ligi 1500 km^2), mis on aga väga hõredalt asustatud (3,4 in/km^2) ja kus seetõttu on teenuste optimaalne korraldamine keeruline.
- Samas on eelduslikult vähemalt lähiaastatel tegu Eesti ühe võimekama KOViga, kuna nüüd on tänu põlevkivi kaevandamisest tulenevale ressursitasule suurema piirkonna arenguks kasutada märkimisväärsed finantsvahendid. Eelkõige on lähiaastatel võimalus teha arenguhüpe Peipsi põhjaranniku piirkonnas (vallal on 35 km pikkune rannajoon), kus avalik sektor ei ole eelneva 25 aasta jooksul peaaegu üldse investeeringuid teinud.
- Pikemas perspektiivis sõltub Alutaguse valla tulevik põlevkivi kaevandamise tulevikust. Praegu on selge, et vald ei suuda arendustegevusi ilma ressursitasuta teha. Nii võib taas esile kerkida uus ühinemine, seda juba tõenäoliselt koos Ida-Virumaa keskregiooni ja Jõhviga.

Pärnu linna näide

Eellugu ja koosluse moodustamine

Pärnu on olnud huvitav piirkond omavalitsuste koostöö ja ühistegevuse poolest. Ühest küljest on Pärnumaa Omavalitsuste Liidus (POL) aegade jooksul tekkinud pinge Pärnu ja ülejäänud omavalitsuste vahel, mistõttu on Pärnu linn aeg-ajalt olnud liidust eemal. See on loomulik Pärnu linna kui edukalt areneva keskuse domineerimise tõttu.

Samas on just Pärnumaal toimunud esimene omavalitsuste ühinemine (Halinga valla moodustamine 1996), samuti õnnestunud hästi Saarde valla moodustamine kolme omavalitsuse baasil 2005. aastal. Kaisma ja Vändra valla ühinemine (2009) oli jällegi üks harv, kuid tihti viidatud näide, mil ühinemisleppe mõnda olulist punkti on eiratud.

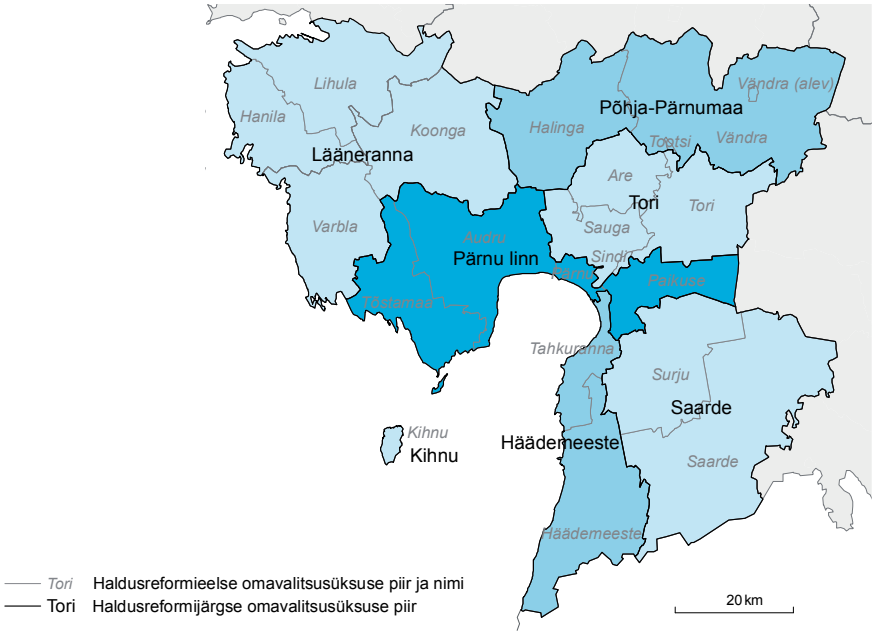
Kuigi vabatahtlikest ühinemistest maakonna piires räägiti Pärnu puhul üsna tihti ja valjusti, ei soosinud ajaloolised kogemused, kuid ennekõike Pärnumaa geograafiline profiil ühe esmatasandi omavalitsuse kujunemist maakonna baasil.

Tõmbekeskuste reformikava 2013. aastal nägi ette järgmised tõmbekeskused: Pärnu linn, Kilingi-Nõmme linn, Vändra alev, Tõstamaa alevik, Pärnu-Jaagupi alev, Häädemeeste alevik, mille eristamise loogika vastas enam-vähem Pärnumaal tekkinud omavalitsuste konfiguratsioonile, kui välja arvata Tori vald.

Siiski tegi Pärnu linn 18.02.2016 kaheteistkümnele vallale ja Sindi linnale ettepaneku alustada ühinemisläbirääkimisi. Pärnu linna ja POLi initsiatiivil toimus esimene ühinemisi algatav kohtumine 8. aprillil 2016. Kohtumisel osalesid kümne omavalitsuse esindajad.

Halinga ja Tahkuranna vastasid Pärnu ettepanekule kohe eitavalt, mistõttu Häädemeeste ei saanud (Tahkuranna tõttu) samuti nõusolekut anda. Esimesel kohtumisel ei osalenud ka Saarde vald, kuna Kilingi-Nõmme pidi saama üheks ühinemispiirkonna loogiliseks keskuseks. Samuti ei ühinenud ettepanekuga Vändra ja Varbla vald, kes olid juba haaratud oma piirkondades eelläbirääkimistega. Esimesel kohtumisel osalejatest loobus kohe Koonga vald, mis volikogu otsuse alusel ühines

Pärnumaa endised ja uued omavalitsused



Joonis 10.

Lääneranna piirkonna läbirääkimistega; samuti Tootsi vald, mis ühines Halinga-Vändra suuna läbirääkimistega.

14. aprillil tegi Sindi linna volikogu otsuse loobuda läbirääkimistest Pärnu linna algatusel ning tegi samas ettepaneku Paikuse, Tori, Sauga ja Are vallale alustada ühinemisläbirääkimisi, kuid nad ei võtnud seda ettepanekut vastu.

Pärnu linnapiirkonna lähivöönd (30% ja enam elanikest on seotud linnaga) hõlmab ala, kus olid Pärnuga väga tihedalt seotud Sindi linn ja Tahkuranna vald (v.a Võiste piirkond), kuid ka Surju vald. Sellest alast jäävad välja Tõstamaa vald ja Tori valla Jõesuu piirkond. Geograafiliselt

optimaalse ühinemispiirkonna mastaapi näitab elanike tööränne. Teisalt, sama trendi näitab piirkonna haridusränne.

Läbirääkimistega ühinenud konfiguratsiooni kõige vähem seotud piirkond oli kõikide näitajate põhjal Tõstamaa vaid. Neil polnud erilist mõtet ühineda tulevase Lääneranna valla läbirääkimistega, mille keskuseks kujunes Tõstamaaga nõrgalt seotud Lihula. Samas on Tõstamaa Pärnu linna suunas selgelt autonoomne, kuid tugeva identiteediga ääremaa. Kui Tõstamaa oleks sisuliselt osalenud läbirääkimistel, siis oleks saanud ta kindlasti eritingimusi oma ääremaalise seisundi kompenseerimiseks. Kuid valla juhtkond eelistas sisuliselt obstruktiivset taktikat ja panustas lõpuni ühinemiste ebaõnnestumisele (vald ühendati Vabariigi Valitsuse algatusel pärast kohtu eitavat otsust).

Tervikuna on raske mõista nende valdade juhtkondi, kes lõpuni ühinemistele vastu seisid, mistõttu nende omavalitsused ei saanud ühinemisläbirääkimistel teostada oma potentsiaalseid poliitilisi võimalusi, rääkimata ühinemistoetusest ilma jäämisest. Samas on mõistetav nende omavalitsuste poliitiline taktika, kes püüdsid laveerimistega teatud aja jooksul välja mängida endale maksimaalselt soodsaid ühinemistingimusi ja positsioone tulevases vallas.

Läbirääkimiste nõrgaks lüliks osutus eri aspektides Sauga vald. Selle juhtkonnal polnud selget toetust volikogus. Sauga kui rõngasvalla majanduslikult aktiivne elanikkond on seotud Pärnu linnaga. Inimesed ärkasid alles siis, kui olid saamas Tori valla elanikeks. Seetõttu on mõistetav, et valla identiteedi kandjad olid valla maapiirkondade ja eakamad elanikud, mistõttu ka nende hääl oli volikogus proportsionaalselt palju suurem kui Pärnu linnaga tihedalt seotud ja selle eeslinnadeks olevate külade elanikel.

22.09.2016 tegi Sauga volikogu vägagi kaootilise arutelu ja hääletamise järel otsuse mitte lahkuda Pärnuga läbirääkimistest ning kompromissina otsustati alustada läbirääkimisi ümberkaudsete valdadega (Tori, Are, Sindi, Paikuse). Kusjuures volikogu istungi keskmes oli Pärnu linnapea Romek Kosenkraniuse põhjalik selgitus, mida Pärnuga ühinemisel

Pärnu linnapiirkonna elanike tööränne

KOV	Töötajaid Pärnust %	Töötajaid KOVist Pärnusse %
Sindi	20,5	80,4
Tori	9,4	27,4
Tõstamaa	11,3	36,1
Audru	29,9	38,2
Paikuse	27,6	56,3
Are	11,9	50,2
Sauga	32,2	61,6
Surju	10,5	71,8
Tahkuranna	21,9	53,8

Tabel 5. Allikas: Pärnu Linnavalitsus

Koolikohad Pärnu linnapiirkonnas

Vald	Lapsi Pärnu koolides 2013/14. õa	Pärnu linna koolides õppivate laste osakaal
Are	45	27,7
Audru	268	57,3
Paikuse	159	36,0
Sauga	327	64,9
Sindi	135	35,7
Tõstamaa	11	8,1
Tori	60	39,2
Tahkuranna	136	65,7

Tabel 6. Allikas: Pärnu Linnavalitsus

Sauga elanikud võidaks. Samas jätab see otsus kindlasti Sauga ja Pärnu linna suhetesse palju pinget.

20. oktoobril aga katkestati Sauga volikogu otsusega läbirääkimised Pärnu linnaga. See sulges ka tee Pärnu suunas positiivselt meelestatud Are valla ühinemisele Pärnu linnaga. Sauga otsus tekitas mitme valla külade elanike (ennekõike Tammiste, hiljem Eametsa ja Sauga) pahameele ja Tammiste küla (kus elab ligikaudu 25% valla elanikke) tegi kohe volikogule taotluse algatada küla üleviimine Pärnu linna koosseisu. Volikogu lükkas selle taotluse tagasi, ehkki neid taotlusi oli aega menetleda. Sauga, Tori ja Are vald ning Sindi linn ühinesid kiiruga koostatud ühinemislepingu põhjal 2016. aasta lõpus vabatahtlikult Tori vallaks, mille keskuseks sai Sindi linn.

Konsultandid koostasid analüüsid ja piirkondlikud komisjonid soovitasid nii Sindi linnal kui ka Sauga vallal ühineda Pärnuga, näitamaks ära loomulikud ühinemissuunad. Siiski, tuleb tunnistada ja hinnata, et Sindi linnavolikogu tegi kaalutletud ja teadliku poliitilise valiku, ehkki konsultandid soovitasid vastupidist. Sauga vallavolikogu otsus oli aga väga pinnapealselt põhjendatud ja pigem jonn, suurem osa volinikke olid passiivsed, autori arvates oli nende otsus ka lühinägelik ja ebasoodus enamikule valla elanikest.

Pärnumaa tervikuna oli üks keerukamaid ühinemispiirkondi üldse, sest loodes tekkis omavalitsus (Lääneranna vald), mis haaras kaasa kaks valda Läänemaalt (Lihula ja Hanila) ja venitas Pärnumaa Matsalu laheni, ehkki ajalooliselt oli Varbla olnud Läänemaa osa. Lõuna-Pärnumaal tehti aga kaks (mõistlikku) erandit, Saarde ja Surju valla ühinemisel ning Häädemeeste ja Tahkuranna valla ühinemisel, kuna need jäid napilt alla elanike miinimumnõude. Geograafiliselt on üpris ebasoodsa kujuga ja kommunikatsioonidega Põhja-Pärnumaa vald.

Läbirääkimiste protsess

Läbirääkimisteks moodustati juhtkomisjon, kuhu kuulus üks ametlik esindaja igast vallast ja soovitatavalt kaasati veel üks esindaja (kas volikogu

esimees või vallavanem). Tööle hakkas neli valdkondlikku komisjoni: haridus-, kultuuri-, vaba aja ja kodanikuühiskonna arengu komisjon; finants-, eelarve ja investeeringute ja varade komisjon; majandus (elamu- ja kommunaalmajandus, jäätmed jne), transpordi ja teede komisjon ning sotsiaalkomisjon.

Taktika oli selline, et juhtkomisjon keskendus üldistele strateegilistele küsimustele, milleks koostati eraldi selliste küsimuste nimekiri, valdkonnakomisjonid keskendusid valdkondlikele probleemidele. Kõik komisjonid alustasid tööd juba 25.04.2016.

Seejuures võeti ekspertide soovitusel kohe läbirääkimiste aluseks edukate ühinemislepingute tekstid. Selline varasemate kogemuste arvestamine kiirendas märgatavalt läbirääkimiste kulgu, ka paljudes teistes ühinemispiirkondades. Komisjonid töötasid eri kiirusega ja väga põhjalikult. Tänu sellele, et alakomisjonide juhid olid ühtlasi juhtkomisjonis osalejad, sai tuua vaidlusalused valdkondlikud küsimused kiiresti juhtkomisjoni ja need seal lahendada. Aruteluareenide osaline kattumine on tõhusa poliitikakujundamise üks eeldusi. Eriti sotsiaalvaldkonnas olid teemad vägagi komplitseeritud ühinemispiirkonna omavalitsuste väga erineva demograafilise struktuuri ja sotsiaalpoliitika (eriti toetuste poliitika) tõttu. Näiteks valdade palju suuremaid soodustusi ja toetusi (võrreldes linnaga) ei saanud automaatselt üle viia uude omavalitsusse, kuna see oleks tekitanud kolossaalse surve uuele eelarvele (nagu näiteks juhtus Haapsalus).

Võib öelda, et Pärnu läbirääkimised olid pigem vähem kaasavad, domineerisid asjatundjad (vähemalt esimesel perioodil), sh linna juhtpoliitikud, kellel oli kasutada väga põhjalik andmestik ja kes olid head läbirääkijad. Läbirääkimiste formaat oli selline, et konsultandid modereerisid kõnelusi, mis suurendas (võib-olla liigselt) ka debattide aja-tõhusust.

Spontaanselt kujunes arutelu formaat, kus Pärnu linnapea kujundas võtmeküsimustes ühe argumenteerimise loogika, püüdes maandada maavaldade hirme Pärnu linna suhtes, kuid ka põhjendades realistlikke huvide surve piire maavaldadest. Samas tõstatasid maavaldade esindajad

Pärnu piirkonnas jõuti juba teha ja saata elanikele kodudesse ühinemise eesmärke põhjendav infoleht perioodil, mil oodati oluliselt suurema ringi omavalitsuste ühinemist Pärnu linnaga, kui lõpuks ühines. Foto: Pärnu Postimees.

spetsiifilisi küsimusi, mida linna juhtimise loogika ei võimaldanud näha, ja täiendasid sellega tulevase omavalitsuse poliitika päevakorda.

Üldine arutelu õhkkond oli küllaltki sõbralik ja sisukas, v.a Tõstamaa pidevad seisukohavõtud läbirääkimise ja reformi mõtte kohta. Siiski tõstatas mõni osaleja aeg-ajalt küsimusi, millele oli raske vastuseid leida. Ühinemislepingu nõustaja, kes oli POLi töötaja, tagas läbirääkimiste tehnilise toe ning võttis ühinemiste ürituste korraldamise ja teavitamise põhiraskuse enda kanda.

Samas ei suutnud juhtkomisjoni liikmed kriitilistest valdadest (Tori ja Sauga) viia arutelude keskseid probleeme oma volikokku. See oli ka

ühinemisläbirääkimiste korraldamise üks vigu, näiteks ei teadvustanud konsultandid vajadust osaleda vahetult volikogudes ühinemislepingu tutvustamisel ja osalesid alles siis, kui Sauga oli juba läbirääkimistest lahkumas. Selles mõttes erineti Saaremaa praktikast, kus konsultandid (tõsi küll vabatahtlikus faasis) kohtusid enamiku valdade esinduskogudega, kus toimusid kohati väga pingelised arutelud.

Tagantjärele on ilmne, et esialgseid leppeid ei peetud piisavalt siduvateks ja seetõttu ei hakatud läbirääkimisi venitama obstruktsiooni kaudu, vaid aeg-ajalt tuldi vanade küsimuste juurde tagasi. Ilmselt olid osalised ka vahepeal kodus asju arutanud ja uusi nüansse arvesse võtnud. Suundumus oli minna oma valla probleemidega detailidesse, läbirääkimised kestsid kauem ning olid palju pikemad kui teistes piirkondades. Seetõttu kujunes ühinemisleping pigem detailseks ja lubadustega ülekoormatuks. Selles mõttes olid näiteks Saaremaa läbirääkimised erinevad – seal toimusid alguses väga detailsed debatid, sh valdkonnakomisjonides, kuid lõpuks tekkis küllaltki üldine ühinemisleping. Samas olid seal paljud küsimused väga detailselt läbi töötatud. See näitab ilmekalt, et pikad läbirääkimised pole pelgalt ajakulu, vaid vastastikuse usalduse kujunemise kool. Selline usaldus on sisuline investeering tulevase valla sidususse.

Üheks selliseks tõrksaks teemaks (ka Eesti teistes piirkondades) oli osavalla ja selle esinduskogu (või kogukonnakogu) teema.

Ühest küljest surus üks osa väikevaldade juhte (Pärnu piirkonnas ennekõike Tõstamaa) peale sisuliselt valdade ühenduse mudelit, mille pehmemat versiooni omavalitsused näiteks Hiiumaal ka aktsepteerisid. Sellise ühenduse mudeliga püüti ühendvalda tõlgendada kui koostöövormi, (osa)valdade katusorganisatsiooni, kus osavaldadele jääks suur osa otsustusõigust; püüti säilitada endise vallapiirkonna tulubaasipõhine eelarve, samuti jätta osavalla võimkonda suurem osa hallatavaid asutusi. Selline mudel tekitab suuri raskusi uue suurvalla integreerimisega ühtseks tervikuks.

Pärnus jõuti veel enne lepingute tekstide kinnitamist siiski mõistlikult detsentraliseeritud mudelini. Konsultandid pakkusid küllaltki

autonoomse teeninduskeskuse kui vallavalitsuse administratiivse allüksuse (teenistuse) versiooni, mis ka aktseepteeriti.

Teisalt üllatasid Eestis tervikuna paljud väikevaldade juhid, kui lükkasid tagasi konsultantide poolt suhteliselt põhjalikult läbi töötatud ja kirjalikult esitatud plaani moodustada osavalla- ja kogukonnakogu (nt läbirääkimiste alguses Saaremaal, Elva, Setomaa piirkonnas). See näitas Eestis levinud teatud tüüpi juhtimiskultuuri – oskust juhtida vaid otsese käsu-võimuahela kaudu lihtsat ja vahetul kontaktil põhinevat organisatsiooni (mida kutsutakse perekonna/klanni tüüpi organisatsiooniks), mis iseloomustas väikevaldade juhtimist. Hiljem selgus, et selline tõrjuv hoiak teeninduskeskuste suhtes näitas ka väikevalla juhtide ja spetsialistide karjääriplaane: kvalifitseeritud ametnikud ei tahtnud jääda suures vallas väikeses teenuskeskuses sisuliselt üksikuks ametnik-orkestriks. See näitas, et karjääriredeli pikenemine suures vallas on küllaltki oluline ametnikkonna motivatsiooniallikas.

Üks oluline järeldus kõikidest ühinemisläbirääkimistest (vähem küll Pärnust) oli see, et Eestis on suhteliselt tagasihoidlik diskursuskultuur – oskus ära kuulata teisi, erinevate vaadetega partnereid ja sisuliselt debateerida erimeelsuste üle sihiga leida konsensus (st ühisosa). Pigem näitasid sellised momendid ikkagi hoiakuid, et arvamused saavad olla kas õiged või valed, mis takistabki ühisosa leidmist. Ära kuulava ja konsensust otsiva diskursuskultuuri kujunemine võiks olla KOVi juhtide koolituse üks oluline suundumus.

Pärnus oli keskne teema volikogu suurus ja valimisringkondade moodustamine, mis sellise domineeriva linnakeskusega piirkonna puhul oli küllaltki mõistetav. Otsustati kahe ringkonna, kuid samas väiksema volikogu kasuks. Ilmselt on ringkonnad sellise linna ja maapiirkondade olulise erisuse puhul vajalikud isegi siis, kui linnaga sulandumine on juba väga suur (kus kohati üle 50% elanikest käib Pärnus tööl). Pärast ühinemisi on linna ja maapiirkondade haldamise erisused küllaltki suured, mistõttu endistest valdadest eraldi tulev poliitikasisend on suure omavalitsuse tasakaalustatud juhtimiseks väga vajalik. Uues linnavalitsuses on kaks abilinnapead

väljastpoolt linna. Siiski, maapiirkondade ringkond kaotas vähemalt ühe mandaadi, sest kõik olulised nimekirjad olid mõlemas ringkonnas.

Siin oleks kohane Pärnut võrrelda Põlvamaaga. Seal pidasid mõned vallad korraga kolmes-neljas suunas läbirääkimisi. Kuid 2016. aasta septembri lõpuks lubasid kõik volikogud teha lõppotsuse ühe suuna kasuks ja ka tegid seda. Seejärel hakkasid kiired, kuid väga asjalikud sisuläbirääkimised põhiküsimuste üle lõplikes ühinemispiirkondades (Põlva ja Kanepi vald), samas kui ebaolulised detailid ja ka poliitiline positsioneerimine jäid kõrvale.

Pärnus aga toimus vastupidi. Algne korrektne osalus ja panustamine päädis küllaltki detailse ühinemisleppe projektiga ja seejärel hakati läbirääkimiste uusi suundi avama, Pärnu piirkonna läbirääkimisi sisuliselt takistama ning lõpuks väljuti nendest, sh sulgedes tee teistele (Are vallale). On ilmne, et selline heitlik käitumine nii naabrite kui ka oma elanike suhtes tekitas ennekõike Tori vallas (kuid kaudselt ka Pärnu linnas) küllalt suuri pingeid, mis võib hakata takistama tulevase valla ülesehitust, võibolla aga ka tipneb uue territoriaalse konfiguratsiooniga selles piirkonnas.

Pärnu läbirääkimistel ilmnes selgelt see, kui palju segadust külvab põhiseaduse paragrahvi 155 sõnastus, et „Kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad", kuna linna tõlgendatakse praktikas mitte omavalitsusüksuse, vaid asumi tüübi tähenduses. Teatavasti on Eestis kõik omavalitsused samas staatuses ning pole arusaadav, miks on linna ja valla nimetamine eraldi, kuid identse staatusega omavalitsusüksustena vajalik. (Riikides, kus linnad ja maapiirkondade üksused on eri staatusega, on see mõistetav.)

Kõige keerukam oli selle kahemõttelisuse ületamine näiteks Tõstamaa valla piirkonna puhul, millele oleks tulnud anda linnaosa staatus. Õnneks võimaldas formaalne seadusetäht siiski kasutada maapiirkondade inimestele aktsepteeritavat osavalla terminit, ehkki tervikpildis tekkis üsnagi absurdne olukord: Pärnu linnas tekkisid osavallad.

Siit õppetund: selliste vasturääkivuste ilmnemisel on vaja viia õigusruum võimalikult kiiresti vastavusse reaalelu mustritega, mitte aga püüda edasi manööverdada (nt 50% linnaasumi elanike osakaalu

nõue linnas-omavalitsuses), kuni tegelik elu hakkab seaduste sõnastust kohati absurdseks muutma ja seaduse legitiimsust kahandama.

Teine tõrge oli sisulisem, seoses PRIA abikõlblikkuse ülekandumisega Pärnu linna ühendatud osavaldadesse (Paikuse, Audru, Tõstamaa). Formaalselt ei takistanud olemasolevad reeglid nende jäämist maapiirkondadena PRIA õigussubjektiks. Kuid kuna Maaeluministeerium ei kiirustanud andma lõplikke seletusi, pidurdas see teema läbirääkimisi ja tekitas närvilist õhkkonda. See näitas, et haldusreformi poliitiline koordineerimine ja eestvedamine polnud piisavalt tõhus.

Siin on vaja teha olulisem üldistus reformide juhtimise kunsti kohta. Valitsus peaks institutsioonireforme, nagu haldusreform, ministrite komisjoni kaudu aktiivselt koordineerima mitte üksnes reformi alustamise faasis, vaid ka muutuste ellurakendamise faasis pärast ühinemisotsuste jõustumist. Seda teevad teistes Euroopa riikidest tavaliselt alalised ministrite komisjonid (nn ala-kabinetid). Eestis loodud ajutine valitsuskomisjon aga muutus passiivseks kohe pärast haldusreformi seaduse vastuvõtmist.

Tulemused

Ühinemislepingu projekt sai valmis 2016. aasta augusti alguses ja esitati eelarutelule. Rahvaarutelude tulemused erinesid just Sauga valla puhul, kus suure osa küsimusi/parandusi esitas juhtkomisjoni liige, kes ise pidevalt läbirääkimistel viibis.

Samuti esitas Tori vallavolikogu mõned ebareaalsed nõudmised, mida osalised ei saanud aktsepteerida. Ilmselt oli see Tori eemaldumise õigustamise üks taktikaid. Seetõttu venis ka rahvaküsitluse korraldamine Pärnu linna piirkonnas, mis toimus 2016. aasta novembri alguses. Rahvaküsitlus oli aktiivne vaid Tõstamaa vallas (34%), kus ühinemiste vastu hääletas 90% hääletamisel osalenuid. Küsitlusel osales ka Are vald, kes oli Sauga poolt juba Pärnuga ühinemise perspektiivist ära lõigatud (tabel 1).

Ühinemisleping kirjutati alla 27.12.2017. Pärast valitsuse otsust ühendada Tõstamaa Pärnu linnaga kujunes omavalitsus, mille koosseisus olid linn ja kolm osavalda (Paikuse, Audru, Tõstamaa).

Rahvaküsitluse tulemused ühinevas Pärnu linnas

	Linn/vald	Hääle-õiguslikke	Osales	Osaluse %	Jah	Ei
1.	Are vald	1055	138	13,08	86	52
2.	Audru vald	4784	476	9,95	90	386
3.	Paikuse vald	3057	243	7,94	61	182
4.	Pärnu linn	33 733	345	1,02	161	184
5.	Tõstamaa vald	1144	394	34,44	35	358
		43 773	**1596**	**3,65**	**433**	**1162**

Tabel 7.

Valimistulemused Pärnu linnas 2017. aasta valimistel

Nimekiri	Toetuse osakaal (%)	Saadud mandaate kokku	Sh linna ringkonnas	Sh maa-piirkonna ringkonnas
Reformierakond	22,8%	9	7	2
Keskerakond	19,1%	7	7	0
Isamaa ja Res Publica Liit	18,9%	9	4	5
Valimisliit Pärnu Ühendab	16,9%	7	7	0
Eesti Konservatiivne Rahvaerakond	15,4%	6	5	1
Sotsiaaldemokraatlik Erakond	5,4%	1	1	0
Valimisliit Meie Pärnu	1,1%	0	0	0
Valimisliit Ellujäämise Kogukond	0,3%	0	0	0
	100%	**39**	**31**	**8**

Tabel 8.

Pärnu linnapea Romek Kosenkranius oli üks võtmeisikuid ühinemisläbirääkimistel naabritega. Foto: Pärnu Postimees.

Valla geograafiline konfiguratsioon on vägagi omapärane. Paikuse vallal, samuti Audru vallal on küllaltki lühikene ühine piir ja nende vahele jääb Tori valla Sauga osavald. Kuid samas on piirkonnas kujunenud juba kommunikatsioonide muster, kus kõik transpordivood toimuvad läbi Pärnu linna, kaasa arvatud Sauga valla eri osade kommunikatsioon.

Valimiste tulemusena jäi võimule koalitsioon, mis ühinemisläbirääkimisi ka vedas: valimisliit Pärnu Ühendab (Romek Kosenkranius, Rainer Aavik) ning Isamaa ja Res Publica Liit (Meelis Kukk, Kuno Erkmann, Siim Suursild). Läbirääkimiste eestvedaja Romek Kosenkranius sai oma ringkonnas 13,4% häältest, mis on uue omavalitsuse liidrile tugev mandaat, ning jätkas linnapeana.

Rõhutada tuleb ka seda, et hääli anti Pärnus ennekõike nimekirjade liidritele, s.t toimib parteilise hääletuse põhimõte, mis ennustab volikogus

hästi struktureeritud ja järjepidevat poliitikat. Paikuse osavalla keskust juhib endine vallavanem, samuti aktiivne läbirääkimistel osaleja Kuno Erkmann, kes tegi valimistel parima tulemuse ringkonnas (8,8% häältest). Samuti on volikogus Tõstamaa endine vallavanem Toomas Rõhu.

> *Kokkuvõtteks:* ***Romek Kosenkranius****, praegune Pärnu linnapea, läbirääkimiste protsessi eestvedaja:*
> *„Omavalitsuste ühinemisprotsess oli keeruline ja seal oli palju määramatust: sisuliselt viskas riik omavalitsused vette ja ütles, et õppige ujuma! Minu meelest väljusid võitjatena katsumusest need omavalitsused, kes tegid koostööd ning püüdsid leida ühisosa, kasutada maksimaalselt ära parimaid praktikaid – siinjuures minu siirad tänud meid nõustanud konsultantidele! Kaotasid eelkõige need omavalitsused ja poliitikud, kes alustasid võitlust protsessi enda vastu ja püüdsid säilitada jätkuvalt vaid oma positsiooni omavalitsuses. Loomulikult seisab palju tööd veel ees ja ma usun, et haldusjaotuses tuleb veel muudatusi järgneva nelja aasta jooksul – Pärnu linnaga kokku kasvanud endises Sauga vallas (praegune Tori vald) sai protestihäältega volikokku suur hulk Pärnu linnaga liitumise pooldajaid.“*

Kokkuvõte ja järeldused

- Kõikide Pärnumaa ühinemistega kaasnesid suuremad või väiksemad tõrked, mistõttu nende tulemused ei rahulda osalisi täielikult. Siiski, kui ühinenud omavalitsused kujundavad paindliku juhtimisstruktuuri, tagades osavaldadele piisava autonoomia ja osavalla kogudele piisava sisendi uue omavalitsuse otsustusprotsessidesse, on sellised vabatahtlikul alusel kujunenud, ent kohati ebaoptimaalsed territoriaalsed mustrid ikkagi eelistatavamad kui mehaaniline sundühendamine.
- Lõppenud reformi käigus ei olnud realistlik kujundada Pärnumaal ühte valda-maakonda. Kuid kui Pärnu linn ilmutab võimekust integreerida uus omavalitsus nii maa- kui ka linnaelanikele rahuldaval

viisil tervikuks ja samas ilmnevad teistes ühendvaldades tervikuks integreerimise või ääremaastumise probleemid (võrreldes Pärnu osavaldadega), siis pole kaugeltki ebareaalne tulevikus suurema osa Pärnu maakonna baasil ühe omavalitsuse kujunemine.

- Samas, pelgalt maakondlike omavalitsuste loomine ei lahenda valitsemisvaakumit Eesti regionaalpoliitika kujundamisel. Regionaalse arengu tasakaalustamiseks on vaja koordineerida palju suuremat piirkonda kui isegi selline suure territooriumiga maakond nagu Pärnu. Loodetavasti suudavad praegused maakondlikud omavalitsusliidud ühineda optimaalseteks regionaalseteks ühendusteks, mis võimaldab neile ka delegeerida regionaalarengu piirkondliku koordineerimise ülesanded, mis praegu on tsentraliseeritud.
- Läbirääkimiste korraldamisel tuleks alguses olla pigem konservatiivsem osaliste tegelike hoiakute/kavatsuste suhtes ning mitte hinnata võimalusi osaliste esmaste hoiakute alusel, mis tihti on piiride kompamine ja soov hoida *status quo*'d. Läbirääkimised on peen poliitiline protsess ja kohalike liidrite sellekohane oskus on muljetavaldav.
- Võib väita, et Pärnumaa piirkonna ühinemiste tulem oli võimaluste poliitiline optimum ja märgatavalt perspektiivsem kui suurte maakonnakeskuste kõrvale jäämine ühinemistest (Võru, Viljandi).
- Läbirääkimiste protsess peaks olema palju kaasavam ja informeerivam kui Pärnus, isegi kui see nõuab suuremat ajakulu. Läbirääkimiste protsess peaks olema rööbiti mitmetasandiline ning hõlmama komisjonide kõrval nii volikogusid kui ka kodanikuühiskonna pooli. Sauga ja Tori valla volikogu informeerimine ning külakoosolekute korraldamine oleks võinud vältida läbikukkumist nii komplitseeritud piirkonnas.

Kokkuvõttev arutelu volikogude algatatud ühinemistest

- Haldusreform Eestis oli vaieldamatult vajalik. Ilma haldusreformi seaduseta, kus nähti ette ka sundühendamise etapp, poleks märkimisväärseid muudatusi toimunud – seadus oli selleks käsulauaks, mis pani KOVid Eesti eri piirkondades läbi rääkima ja aktiivselt lahendusi otsima.
- Haldusreformi vabatahtlikus etapis olid KOVide ajendid läbirääkimiskoosluste moodustamisel erinevad: kohati lähtuti piirkondlikest ja funktsionaalsetest seostest, kohati sellest, kellega on parem (poliitiline) läbisaamine, ning kohati asjaolust, kelle rahakott on paksem. Ei saa öelda, et üks ajend oli teisest õigem, kuid ühinevate omavalitsuste ruumiline sidusus peaks olema ühinemise kohustuslik eeltingimus. Samas on vabatahtliku printsiibi täieliku rakendamise tingimustes seda nõuet keeruline ette kirjutada ja see eeldanuks seadusandja poolt ühinemisel lisareeglite kehtestamist. Varasemad reformikatsed, kus sellised tingimused olid seatud, olid ka ebaõnnestunud.
- Haldusreformi vabatahtliku etapi praktika näitas, et analüüsid ja uuringud ei pane ühinema, lahenduste võtmeks on selgelt kohalikud liidrid. Sundühendamisse sattusid enamasti omavalitsused, kus kohalikud liidrid ei suutnud või ei soovinud leida lahendusi ning vastustasid ühinemist ja mõnel juhul ka reformi põhimõtteliselt. Ka haldusreformijärgsel perioodil sõltub reformi mõju ja omavalitsuste areng suuresti liidritest, kas minnakse edasi tulevikku vaatavalt või tekivad tagasilöögid ja erimeelsused näiteks varasemate valdade piirides.
- Reformi vabatahtlikus etapis keskenduti lõpuks pigem pragmaatilistele lahendustele. Suuremad algatused (nt maakonnasuuruste KOVide loomine) hääbusid ning enamasti leiti lahendused koos lähimate naabritega. Mitmel puhul tähendas see paraku, et ei tekkinud loogilised keskuse-tagamaa ühinemised, kuna väiksemad KOVid kartsid, et suuremad keskused hakkavad domineerima, või

polnud suurem keskus ise valmis kaasa lööma. Pragmaatilised lahendused hakkavad silma ka haldusreformijärgsel maastikul, kus mitmes piirkonnas on kasutusele võetud osavaldade mudel, mis sisuliselt jätkab varasemate KOVide struktuuri. Üleminekuperioodi lahendusena on see ilmselt olnud vajalik kompromiss, kuid pikemas vaates peavad nende praktikate kogemused andma vastuse, kas sellised lahendused on kestlikud.

- Ühinemised näitasid, et Eesti omavalitsusmaastikul on elanike kaasamisel ja demokraatia edendamisel palju arenguruumi. Haldusreform oli praktikas pigem kitsa ringi KOVi juhtide korraldada, laiemat osalust oli väga vähe. Sageli osales konkreetses ühinemisprotsessis sisuliselt vaid paarkümmend inimest. Kaasamiskultuuri ja sisulise arutelukultuuri arendamine on kindlasti üks tulevikuülesanne.
- Tulevikku vaatavalt seisab uutel KOVidel ees vajadus teha palju keerukaid otsuseid. Näiteks haridusasutuste võrgu korraldamisel leppis enamik ühinemispiirkondadest kokku, et midagi järgneva nelja aasta jooksul ei muudeta. Samas on selge, et muudatusi on vaja ning julgus ja valmisolek nende tegemiseks uutes KOVides on hädavajalik.
- Haldusreformi elluviimisel võib pidada positiivseks ministeeriumi tuge piirkondadele ühinemiskonsultantide ja -koordinaatorite kaudu. Paljudes kohtades oli just konsultant või koordinaator see abiline, kes aitas arutelusid juhtida, ühinemise poolt- ja vastuargumentide kaalumist korraldada ning kokkuleppeid sõlmida. Ka Rahandusministeeriumi korraldatud infopäevad, seminarid jm toetav tegevus olid väga olulised (ja populaarsed) pakkumaks otsustajatele tuge ja lahendustes selgust.
- Hoolimata küllaltki suure osa omavalitsuste ühendamisest Vabariigi Valitsuse initsiatiivil on vabatahtlik ühinemine ja omavalitsuse tulevaste piiride määramine alt üles põhimõttel tulevase omavalitsussüsteemi arendamisel kõige jätkusuutlikum lähenemine.

Valitsuse algatatud ühinemiste protsessi läbiviimine

KAIE KÜNGAS
Rahandusministeerium

Haldusreformi seaduse kohaselt pidid kõik alla 5000 elanikuga omavalitsuste volikogud 2017. aasta 1. jaanuariks esitama maavanemale taotluse haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks (edaspidi: ühinemiseks) ning seejärel pidi Vabariigi Valitsus (edaspidi ka: valitsus) 15. veebruariks algatama kõigi endiselt alla 5000 elanikuga (seaduses sätestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium, edaspidi: kriteerium) omavalitsuste ühendamise kriteeriumile vastavaks.

Valitsuse algatatud ühinemiste etapi eesmärk oli tagada reformi lõpuleviimine, juhul kui volikogud ise kõiki seaduse kohaselt vajalikke ühinemisi kokku ei lepi. Ühtlasi tehti Vabariigi Valitsuse algatatava omavalitsuste ühendamise etapiga selge eristus volikogudele antud omaalgatuslike ühinemiste tähtaja osas, andes piisava ajavaru ühinemiste elluviimiseks, et oktoobrikuistel valimistel oleks uus moodustuv haldusterritoriaalne korraldus selge ja volikogude algatatud ühinemised ei takerduks võimalikesse kohtuvaidlustesse.

Vabariigi Valitsus pidi tegema kõigile ühinemiste esimese ehk volikogude algatatud ühinemiste etapi järel alla 5000 elanikuga omavalitsustele ettepaneku ühinemiseks. Lisaks võis ettepanek hõlmata omavalitsusi, kus elanikke oli juba üle 5000, kui see oli vajalik mõne kriteeriumile mittevastava naaberomavalitsuse ühendamiseks. Seadus nägi valitsusele ette vaid üksikud võimalikud erandid ühendamise mittealgatamiseks. Näiteks võis valitsus loobuda alla 5000 elanikuga mereliste saarvaldade või väga suure pindalaga hajaasustatud omavalitsuste ühendamise algatamisest.

Küll aga oli valitsusel õigus pärast omavalitsuste tagasisidet esitatud ettepanekutele kaaluda, kas viia konkreetne ühendamine lõpuni või omavalitsuste esitatud vastuargumentidest tulenevalt ühendamisest loobuda, kui omavalitsuste ühendamisel ei ole positiivset mõju Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses (ETHS) nimetatud asjaoludele[1].

Valitsuse algatatud etapi vajalikkus, kaalutluskohad ja põhjendused on pikemalt lahti kirjutatud Olivia Taluste artiklis „Haldusreformi alused ja õiguslikud valikud".

---

[1] Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõike 5 järgi tuli nii omavalitsustel enda algatatud ühinemistel kui ka Vabariigi Valitsusel omavalitsuste ühendamise ettepaneku tegemisel arvestada võimaliku ühinemisega kaasnevaid järgmisi asjaolusid: 1) ajaloolist põhjendatust; 2) mõju elanike elutingimustele; 3) elanike ühtekuuluvustunnet; 4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile; 5) mõju haldussuutlikkusele; 6) mõju demograafilisele situatsioonile; 7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele; 8) mõju ettevõtluskeskkonnale; 9) mõju hariduslikule olukorrale; 10) omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist.

Olukord pärast volikogude algatatud etappi

Volikogude algatatud etapis esitas 160 omavalitsust 47 ühinemispiirkonnas taotluse ühinemiseks (sh enne haldusreformi seaduse jõustumist juulis 2016 valitsuse kinnitatud Saue ja Tõrva valla moodustamine).

Valitsus kinnitas 157 KOVi ühinemise 46 piirkonnas. Kolm omavalitsust – Rapla, Raikküla ja Kaiu vald – küll taotlesid ühinemist, kuid kuna Kaiu vallal puudus ühine piir teiste ühineda soovivate omavalitsustega, ei saanud valitsus seda ühinemist volikogude algatatud ühinemiste etapis kinnitada, vaid algatas nende vahel asuva Juuru valla täiendava ühendamise nimetatud omavalitsustega (sest Juuru vald ei täitnud haldusreformi seadusest tulenevat miinimumsuuruse kriteeriumi).

Volikogude algatusel mitteühinemiseks oli omavalitsustel erinevaid põhjuseid.

- Peeti küll ühinemisläbirääkimisi, kuid ei jõutud lõplikule kokkuleppele ühinemislepingu tingimustes ning aasta lõpus loobuti ühinemisest (nt Lüganuse, Illuka ja Koeru vald).
- Oldi haldusreformi elluviimisele põhimõtteliselt vastu ning loodeti, et valitsuse algatatud etapis on võimalik jääda alla kriteeriumi olevaks omavalitsuseks ning valitsus ei vii ühendamist lõpuni (nt Loksa linn ja Nõo vald).
- Omavalitsused esitasid 2016. aastal Riigikohtule taotluse haldusreformi seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamiseks ning keeldusid Riigikohtu menetluse tõttu ühinemisläbirääkimistes osalemast (nt Juuru, Pala ja Luunja vald). Mitu omavalitsust jäi ootama Riigikohtu menetluse lõpptulemust ja selle selgumiseni olid peatanud ühinemisläbirääkimised, eeldades, et saavad Riigikohtult oma taotluste osas positiivse lahendi.
- Sooviti küll ise ühineda naaberomavalitsusega, kuid naaberomavalitsused keeldusid kas ühinemisläbirääkimistest tervikuna või ühinemise lõpule viimisest (nt Tabivere vald, Kallaste linn).
- Omavalitsused küll alustasid 2016. aasta lõpus ühinemisläbirääkimistega, kuid ei jõudnud, arvestades menetluse nõudeid

läbirääkimistega lõpuni (nt Tähtvere vald, kes novembris 2016 otsustas lõpetada läbirääkimised Tartu ja Laeva vallaga ning alustada läbirääkimisi Tartu linnaga).

- Ühinevad omavalitsused ei täitnud kriteeriumi, sest 2016. aasta lõpus mõni pool loobus ühinemisest (nt Iisaku, Alajõe, Mäetaguse ja Tudulinna vald, kelle läbirääkimistes osales ka Illuka vald, või Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme vald, kelle ühinemisläbirääkimistes osales varem ka Jõhvi vald).
- Ei leitud ühinemisläbirääkimisteks lisapartnereid, kellega oleks leitud ühisosa (Kõlleste, Kanepi ja Valgjärve vald või Antsla ja Urvaste vald).

Seaduses loetletud erandeid elanike arvu miinimumkriteeriumi kohaldamisest oli võimalik omavalitsustel taotleda vaid volikogude algatatud etapis, st erandi tingimustele vastavate omavalitsuste volikogud pidid esitama 1. jaanuariks 2017 taotluse maavanemale, põhjendades, kuidas ühinemata suudetakse tagada avalike teenuste kvaliteet ja areng ning võimekuse kasv. Tähtaja jooksul esitasid taotluse erandi kohaldamiseks merelised saarvallad Kihnu, Ruhnu, Muhu ja Vormsi ning ühinemisel moodustuvad suure territooriumiga hajaasustusega omavalitsused Saarde ja Surju vald (mille ühinemisel moodustus Saarde vald) ning Iisaku, Alajõe, Mäetaguse ja Tudulinna vald (mille ühinemisel moodustus Alutaguse vald).

Valitsus otsustas rahuldada kõikide saarvaldade taotlused erandi saamiseks. Kuigi piirkondlik komisjon tegi ettepaneku Ruhnu valla ühendamiseks teiste Saaremaa (kui saare) omavalitsustega, siis valitsus otsustas siiski kohaldada võimalikku erandit, arvestades Ruhnu saare eraldatust Saaremaast ja mandrist. Seega, kuigi nimetatud neli omavalitsust olid väiksemad kui miinimumsuuruse kriteerium, siis nendele omavalitsustele valitsus ettepanekut ühinemiseks ei teinud.

Valitsus algatas ühinemise kriteeriumile vastavaks 26 kriteeriumi mittetäitva omavalitsuse puhul, kes ei esitanud 1. jaanuariks 2017 maavanemale taotlust ühinemiseks: Kallaste (844 elanikku), Loksa (2738 el)

ja Paldiski (3806 el) linn ning Emmaste (1241 el), Illuka (1072 el), Juuru (1462 el), Kambja (2586 el), Keila (4906 el), Koeru (2111 el), Luunja (4251 el), Lüganuse (2945 el), Meremäe (1075 el), Mikitamäe (985 el), Nõo (4170 el), Padise (1740 el), Pala (1089 el), Puka (1556 el), Pöide (876 el), Pühalepa (1590 el), Rakke (1626 el), Tabivere (2240 el), Tõstamaa (1310 el), Tähtvere (2609 el), Vasalemma (2498 el), Väike-Maarja (4486 el) ja Värska (1371 el) vald.

Lisaks oleks pärast volikogude algatatud ühinemist 10 moodustuvat omavalitsust jäänud alla seaduses määratud kriteeriumi:

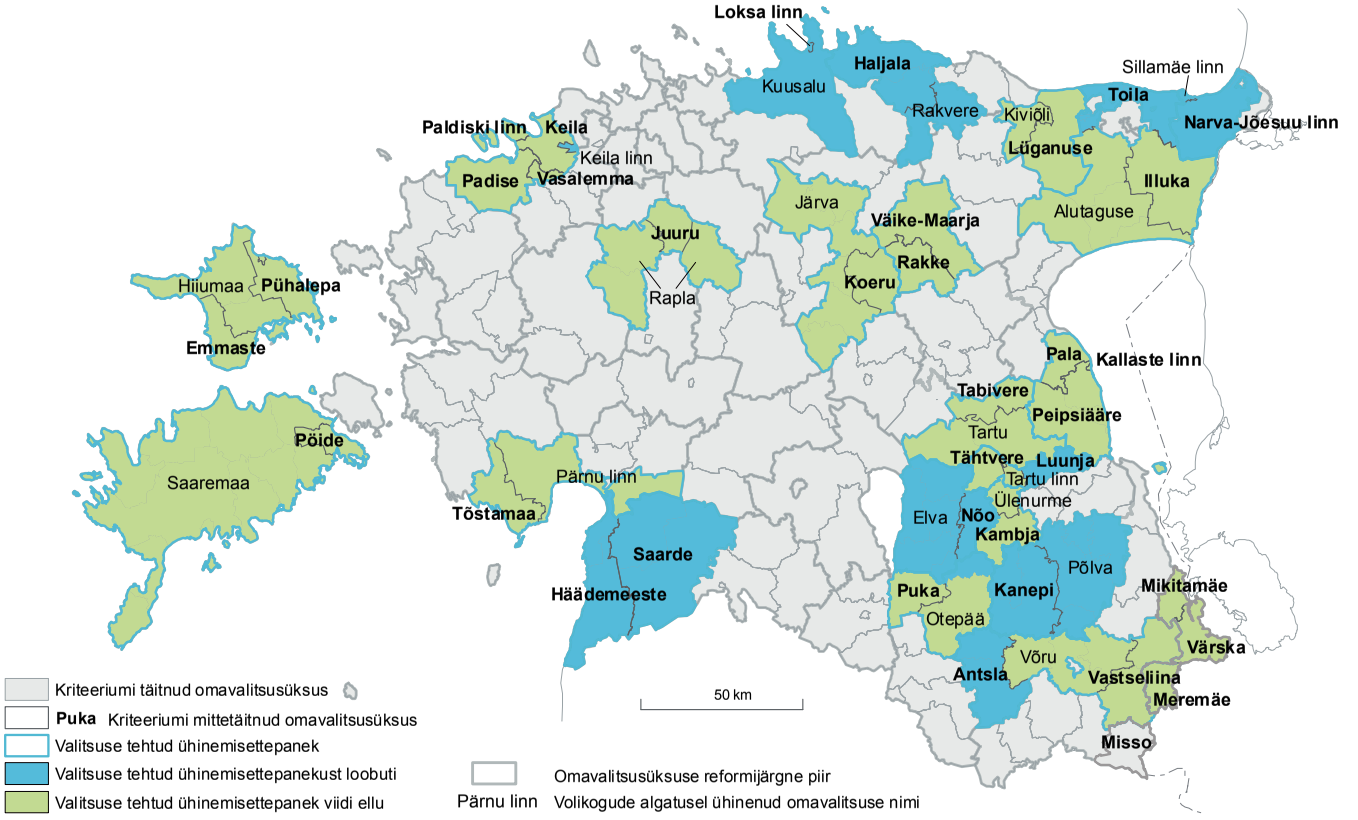
1) Alutaguse vald (Iisaku, Alajõe, Mäetaguse ja Tudulinna vald, 3968 el);
2) Narva-Jõesuu linn (Vaivara vald ja Narva-Jõesuu linn, 4772 el);
3) Toila vald (Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme vald, 4849 el);
4) Haljala vald (Haljala ja Vihula vald, 4389 el);
5) Kanepi vald (Kõlleste, Kanepi ja Valgjärve vald, 4962 el);
6) Häädemeeste vald (Häädemeeste ja Tahkuranna vald, 4982 el);
7) Saarde vald (Saarde ja Surju vald, 4873 el);
8) Peipsiääre vald (Alatskivi, Vara ja Peipsiääre vald, 3843 el);
9) Antsla vald (Antsla ja Urvaste vald, 4649 el);
10) Vastseliina vald (Vastseliina ja Orava vald, 2690 el).

Ka kõigi nende omavalitsuste puhul pidi valitsus algatama ja algatas täiendava ühendamise kriteeriumile vastavaks. Kuigi neist kahel juhul – Saarde ja Alutaguse valla moodustamisel – esitasid omavalitsused taotluse erandi kohaldamiseks ning vastasid formaalselt selle tingimusele, ei saanud valitsus neile erandit kohaldada, sest algatas ühendamise kriteeriumit mittetäitvate naaberomavalitsustega.

Kõigile loetletud omavalitsustele ühinemisettepaneku esitamise kinnitas valitsus 9. veebruari istungil. Rahandusministeerium esitas 15. veebruaril ettepanekud Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu vormis asjaomaste omavalitsuste volikogudele arvamuse avaldamiseks.

Erandina algatas valitsus alla kriteeriumi ühinemise Setomaa valla moodustamiseks. Selle elanike arv jäi ettepaneku tegemisel vaid veidi

Vabariigi Valitsuse poolt esitatud ühinemisettepanekud



Joonis 1. Suur osa Vabariigi Valitsuse esitatud ühinemisettepanekutest viidi ellu, aga mõnest ka loobuti pärast omavalitsuste seisukohtade ärakuulamist.

üle 3500 elaniku, kuid see vastas samas haldusreformi seaduses sätestatud erandi andmise võimalustele[2].

Arvestades ka neid KOVe, kes täitsid miinimumsuuruse kriteeriumi, kuid kellega ühinemiseks ettepanek esitati (nt Pöide valla ühendamisettepanek hõlmas kõiki teisi Saaremaa kui saare 11 omavalitsust), sai ettepaneku kokku 104 omavalitsust 22 piirkonnas. Lisaks esitati ettepanek Kohtla-Järve linnale ja Misso vallale territooriumiosa üleandmiseks vastavalt moodustuva Narva-Jõesuu linna ja Setomaa valla koosseisu.

Haldusreformi seaduse kohaselt oli omavalitsustel pärast ettepaneku saamist kolm kuud aega arvamust avaldada. Oma arvamustes said omavalitsused esitatud ettepanekuga nõustuda või tuua välja põhjendatud vastuväited ja argumendid, kui nende hinnangul ei olnud ühinemisega kaasnev mõju oodatult positiivne.

Seaduse kohaselt oli valitsusel õigus pärast omavalitsuste arvamuste läbi vaatamist erandjuhul menetlus lõpetada, kuid omavalitsuse mittenõustumine ja põhjendatult negatiivne arvamus ei tähendanud otseselt, et valitsus ei võiks põhjendatud argumentide olemasolu korral ühendamisega jätkata.

Koeru ja Rakke vald otsustasid hoopiski alles detsembris 2016 alustada ühinemisläbirääkimisi ning esitasid aprillis 2017 valitsusele taotluse omavahel ühinemiseks. Kuna Vabariigi Valitsuse algatatud etapiga paralleelselt volikogude algatatud läbirääkimiste pidamist haldusreformi seadus ei võimaldanud, ei olnud ka Koeru ja Rakke valla esitatud taotlus seaduspärane ning Vabariigi Valitsus ei saanud sellega enam arvestada. Pealegi olid selleks ajaks esitatud Vabariigi Valitsuse teistsugused ettepanekud. Koeru ja Rakke valla ühendamisel ei oleks samuti täidetud miinimumsuuruse kriteeriumi ega seetõttu täidetud haldusreformi eesmärke.

---

[2] Moodustatakse vähemalt nelja ajalooliselt, kultuuriliselt ja geograafiliselt seotud kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumidest või nende osadest riigipiiri seaduse § 22 lõike 1 tähenduses Eesti Vabariigi ajutise kontrolljoonega maismaal piirnev kohaliku omavalitsuse üksus, milles elab rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga kokku vähemalt 3500 elanikku.

Valitsuse algatatud ühendamiste ettepanekute valikute tagamaad

Nii valitsuse ettepaneku tegemisel kui ka omavalitsuste vastuväidete kaalumisel lähtuti peale haldusreformi seaduses sätestatud miinimumsuuruse kriteeriumi ETHS § 7 lõike 5 asjaoludest[3].

Seejuures tuli valitsusel kaaluda alternatiivsete ühendamissuundade ja võimaluste vahel, leidmaks lahenduse, mis täidab kõige paremini haldusreformi eesmärke, ning et tekiksid võimekad ja sidusad omavalitsused.

Valitsuse esitatavate ühendamise ettepanekute ettevalmistamisse kaasas Rahandusministeerium haldusreformi elluviimiseks moodustatud piirkondlikud komisjonid, kelle ülesandeks oli anda ministeeriumile arvamus Vabariigi Valitsuse poolt ühinemisettepanekute tegemise ja erandite kohaldamise põhjendatuse kohta ning esitada oma seisukohad ja eksperdiarvamus kõige sobivamate ühinemissuundade kohta. Edasistes selgitustes on kasutatud piirkondlike komisjonide ja komisjonide koosolekuteks koostatud eksperdiarvamuste seisukohti.

Valitsus lähtus omavalitsustele ettepanekute tegemisel piirkondlike komisjonide ettepanekutest ja konkreetse omavalitsuse eripäradest. Näiteks Hiiumaal ei olnud võimalust alternatiivseteks valikuteks, kui esitada ettepanek Pühalepa ja Emmaste valla ühendamiseks Hiiu ja Käina vallaga, sest Hiiumaal ei olnud võimalik moodustada rohkem kui ühte terviklikku omavalitsust, mis vastaks haldusreformi seaduses sätestatud miinimumsuuruse kriteeriumile ja haldusreformi eesmärkidele. Ilma kõiki omavalitsusi kaasamata ei oleks tekkinud loogilist keskus-tagamaa-süsteemi.

Kuna Saaremaal olid kõik omavalitsused peale Pöide valla omavahel ühinemist taotlenud, siis ei olnud ka Pöide valla ühendamisel teiste

---

[3] Ajalooline põhjendatus, mõju elanike elutingimustele, elanike ühtekuuluvustunne, mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile, haldussuutlikkusele, demograafilisele olukorrale, transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele, ettevõtluskeskkonnale, hariduslikule olukorrale ning omavalitsusüksuse organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimine.

Lääne-Eesti piirkondliku komisjoni töökoosolek Haapsalus. Selle komisjoni tööpiirkond hõlmas Hiiu, Saare, Lääne, Rapla ja Pärnu maakondi. Foto: Rivo Noorkõiv.

Saaremaa omavalitsustega alternatiivi tervikliku omavalitsuse moodustamiseks. Pealegi on Saaremaa saarena ühtne toimeruum.

Ka näiteks Kallaste linn piirnes vaid Alatskivi vallaga ning oli lisaks teedevõrgustikuga ühendatud teiste Peipsiääre valda moodustavate omavalitsustega. Samad omavalitsused olid ka varem läbirääkimisi pidanud.

Mitmel juhul olid samad omavalitsused varem koostoimepiirkonda tunnetanud ning volikogude algatatud etapis ühinemisläbirääkimisi pidanud, kuid eri põhjustel loobunud läbirääkimiste lõpuleviimisest ja ühinemistaotluse esitamisest.

Näiteid on mitu. Hiiumaal toimusid kolmepoolsed läbirääkimised Emmaste, Käina ja Pühalepa valla vahel ilma Hiiu vallata[4]. Paldiski linn

[4] Emmaste ja Pühalepa vald ei nõustunud Käina valla algatusega kaasata läbirääkimistesse ka Hiiu vald, misjärel jätkusid ühinemisläbirääkimised Hiiu ja Käina valla vahel, kes ühinesid volikogude algatusel.

ning Keila, Vasalemma ja Padise vald valmistasid ette esialgse ühinemislepingu. Alajõe, Iisaku, Illuka, Mäetaguse ja Tudulinna vald pidasid läbirääkimisi viiekesi, kuid Illuka vald otsustas 2016. aasta lõpus ühinemislepingut mitte kinnitada ning omavalitsused esitasid taotluse ühinemiseks neljakesi. Lüganuse vald pidas läbirääkimisi Sonda valla ja Kiviõli linnaga ning valmistati ette ka ühinemisleping, kuid ei jõutud kokkuleppele tingimustes, sh uue omavalitsuse nimes. Koeru, Järva-Jaani, Albu, Ambla, Imavere, Kareda ja Koigi valla ühinemisel Järva vallaks jäi Koeru vald läbirääkimiste lõpus keskuse kokkuleppe puudumise tõttu kõrvale, kuid ilma Koeru vallata ei oleks moodustuv Järva vald olnud terviklik. Läbirääkimisi olid pidanud ka Rakke ja Väike-Maarja vald, Tahkuranna, Häädemeeste, Saarde ja Surju vald ning Tõstamaa vald Pärnu linna, Audru valla ja Paikuse vallaga.

Kuid valitsuse ettepanekud esitati ka nende omavalitsuste puhul, kes keeldusid volikogude algatatud etapis üldse läbirääkimistes osalemast, kuigi olid ühinemisläbirääkimiste algatamise ettepaneku saanud. Näiteks Loksa linna ja Kuusalu valla ühendamise ettepanek, mille osalised olid varem teinud ettepaneku läbirääkimiste alustamiseks, kuid mitte kohtunud. Tabivere vald oli korduvalt teinud ettepaneku ühinemaks Tartu, Piirissaare ja Laeva valla läbirääkimistega, kuid ettepanekust keelduti. Pala vald oli saanud mitu ettepanekut läbirääkimisteks Alatskivi vallalt, kuid sellest keeldunud. Kõnealustes piirkondades ei olnud varasemad ettepanekud muidugi ainus valitsuse ettepaneku esitamise põhjendus, vaid seosed olid laiemad, kuid esitatud ettepanekud näitavad, et osalised olid omavahelisi seoseid varem teadvustanud.

Mitme ettepaneku esitamisel lähtuti keskuse-tagamaa võimalikest seostest ning piirkondade tihedast koostööst ja elanike liikumisest. Näiteks esitas valitsus ettepaneku Lüganuse valla ühendamiseks Kiviõli linna ja Sonda vallaga, kus omavalitsused olid nii geograafiliselt kui ka funktsionaalselt seotud. Koeru valla elanike liikumine oli eelkõige Järvamaa omavalitsuste suunaline. Rakke valla elanikud olid enam seotud Väike-Maarja valla teenusruumiga ja omavalitsustel oli ühine koostöökogemus. Juuru valla suurema osa elanike paiknemine Rapla

valla toimeruumis andis lisaeelduse Juuru valla ühendamiseks Rapla, Raikküla ja Kaiu vallaga. Luunja ja Tähtvere valla ühendamise ettepanek Tartu linnaga tulenes Tartu linna eeslinnastumisest ja linnapiirkonna laienemisest ümbritsevatesse omavalitsustesse ning elanike ülitugevast sidususest Tartu linnaga. Puka valla idapoolsed külad ja Puka ümbrus olid Sangaste ja Otepääga seotud läbi pendelrände, piirkondlike koostöösuhete ning ühise ajalehe (infovälja).

Ühendamisettepanekud esitati sarnase toimeruumiga omavalitsustele, näiteks Häädemeeste, Tahkuranna, Saarde ja Surju valla kõigis omavalitsustes on suur osa territooriumist hajaasustatud piirkond sarnase probleemistiku ja teenuste vajadusega. Tabivere, Tartu, Laeva ja Piirissaare vald on kõik igapäevases pendelrändes (töö- ja haridusränne) tihedalt seotud Tartu linnaga (Tabivere valla elanikud liiguvad teedevõrgu tõttu läbi senise Tartu valla territooriumi). Kallaste linn ja Pala vald asuvad Peipsiääre, Alatskivi ja Vara vallaga ühises Peipsi järve rannajoonega piirneva Tartu linna toimepiirkonnas ning on teedevõrguga kompaktselt ühendatud. Sarnane on ka Mikitamäe, Meremäe ja Värska valla ühendamine ühtse Seto kultuuriruumina.

Mitmel juhul vaadati ka ühendatavate omavalitsuste tulevikupotentsiaali teenuste väljaarendamisel ja piirkonna arendamises, nt Tõstamaa valla ühendamisel Pärnu linna, Audru ja Paikuse vallaga ning Orava ja Vastseliina valla ühendamisel Lasva, Sõmerpalu ja Võru vallaga.

Ühendamisettepanekute tegemisel analüüsiti ka alternatiivseid lahendusi ja nende sobivust. Näiteks Haljala ja Vihula valla ühendamiseks oli Sõmeru ja Rakvere valla asemel alternatiivseks lahenduseks ühendamine Kadrina vallaga, kuid kolmel vallal puudus toimiv ühistranspordiühendus ning ühenduvus. Koeru valla ühendamise alternatiividena kaaluti Järva maakonna valdu või Rakke ja Väike-Maarja valda, kuid sidusus Järva maakonna omavalitsustega oli suurem. Tõstamaa valda ei oleks olnud otstarbekas ühendada Lihula, Hanila, Koonga ja Varbla vallaga, sest selle ühineva valla territoorium oli juba väga suur ning elanikkond hajutatud ja puudus ühisosa. Antsla ja Urvaste vallal oli ajaloolisi ja sotsiaal-majanduslikke

aspekte arvestades enim seoseid Sõmerpalu vallaga (kes ühines Lasva ja Võru vallaga) ning elanike liikuvus Mõniste, Varstu, Rõuge, Haanja ja Misso vallaga oli vähene. Orava ja Vastseliina vallal oli Sõmerpalu, Lasva ja Võru vallaga enam seoseid ja sidusust kui Lõuna-Võrumaa viie omavalitsusega (Haanja, Misso, Mõniste, Rõuge ja Varstu vald).

Juuru valla puhul lähtus valitsus naaberomavalitsuste esitatud ühinemistaotlusest, sest Kaiu, Rapla ja Raikküla vald taotlesid ühinemist volikogude algatusel, kuigi Kaiu vallal puudus ühine piir Rapla ja Raikküla vallaga. Valitsus pidi selleks, et seaduses sätestatud erisust rakendada ja volikogude algatatud ühinemine lõpuni viia, esitama ettepaneku

Vabariigi Valitsuse esitatud ettepanekud omavalitsuste ühendamiseks

Maakond	Ühinevad omavalitsused	KOVi nime ettepanek pärast ühinemist (01.01.2017 seisuga)	Elanike arv (01.01.2017 seisuga)
Harju	Kuusalu vald + **Loksa linn**	Kuusalu vald	9 328
Harju	Keila linn + **Keila vald + Paldiski linn + Vasalemma vald + Padise vald**	Lääne-Harju vald	22 811
Hiiu	Käina ja Hiiu vald (Hiiumaa vald) + **Emmaste vald + Pühalepa vald**	Hiiumaa vald	9 550
Ida-Viru	Kiviõli linn ja Sonda vald (Kiviõli vald) + **Lüganuse vald**	Lüganuse vald	9 155
Ida-Viru	Iisaku, Alajõe, Mäetaguse ja Tudulinna vald (Alutaguse vald) + **Illuka vald + Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme vald (Toila vald)**	Alutaguse vald	9 889
Ida-Viru	Sillamäe linn + **Vaivara vald ja Narva-Jõesuu linn (Narva-Jõesuu linn)**	Vaivara vald	18 438
Järva	Järva-Jaani, Albu, Ambla, Imavere, Kareda ja Koigi vald (Järva vald) + **Koeru vald**	Järva vald	9 225

Lääne-Viru	**Rakke vald + Väike-Maarja vald**	Väike-Maarja vald	6 112
Lääne-Viru	Sõmeru ja Rakvere vald (Rakvere vald) + **Haljala ja Vihula vald (Haljala vald)**	Rakvere vald	9 972
Põlva	Põlva, Ahja, Laheda, Mooste ja Vastse-Kuuste vald (Põlva vald) + **Kõlleste, Kanepi ja Valgjärve vald (Kanepi vald)**	Põlva vald	19 367
Pärnu	**Saarde ja Surju vald (Saarde vald) + Häädemeeste ja Tahkuranna vald (Häädemeeste vald)**	Lõuna-Pärnumaa vald	9855
Pärnu	Pärnu linn, Audru ja Paikuse vald (Pärnu linn) + **Tõstamaa vald**	Pärnu linn	51 730
Rapla	Rapla, Kaiu ja Raikküla vald (Rapla) + **Juuru vald**	Rapla vald	13 480
Saare	Kuressaare linn, Lääne-Saare, Orissaare, Pihtla, Valjala, Salme, Kihelkonna, Laimjala, Mustjala, Torgu ja Leisi vald (Saaremaa) + **Pöide vald**	Saaremaa vald	32 007
Tartu	**Alatskivi, Vara ja Peipsiääre vald (Peipsiääre vald) + Kallaste linn + Pala vald**	Kodavere vald	5 776
Tartu	Ülenurme vald + **Kambja vald**	Kambja vald	10 035
Tartu	Piirissaare, Tartu ja Laeva vald (Tartu vald) + **Tabivere vald**	Tartu vald	10 397
Tartu	Elva, Konguta, Rannu, Rõngu, Palupera ja Puhja vald (Elva vald) + **Nõo vald**	Elva vald	18 372
Tartu	Tartu linn + **Tähtvere vald + Luunja vald**	Tartu linn	103 754
Valga	Otepää ja Sangaste vald ning Palupera valla külad (Otepää vald) + **Puka vald**	Otepää vald	7264
Võru	**Värska vald + Mikitamäe vald + Meremäe vald + Misso valla külad**	Setomaa vald	3 584
Võru	Lasva, Sõmerpalu ja Võru vald (Võru vald) + **Vastseliina ja Orava vald (Vastseliina vald) + Antsla ja Urvaste vald (Antsla vald)**	Võru vald	15 639

Tabel 1. Vabariigi Valitsuse esitatud ettepanekud omavalitsuste ühendamiseks (paksus kirjas on toodud kriteeriumi mittetäitnud omavalitsused, sulgudes volikogude algatusel ühinenud omavalitsuse nimi)

Juuru valla (või alternatiivina selle territooriumiosa) ühendamiseks Rapla, Kaiu ja Raikküla vallaga.

Erinevalt piirkondlike komisjonide algsest ettepanekust esitas valitsus ettepaneku Keila linna ühendamiseks Paldiski linna ning Keila, Padise ja Vasalemma vallaga ning Toila, Kohtla, Kohtla-Nõmme, Alajõe, Iisaku, Illuka, Mäetaguse ja Tudulinna valla ühendamiseks.

Kuna Vabariigi Valitsuse ettepanek esitati haldusterritoriaalse korralduse muutmise määruse eelnõuna, siis tegi valitsus ettepaneku ka iga uue moodustuva omavalitsuse nime kohta, lähtudes kohanimenõukogu seisukohast.

Omavalitsuste arvamused valitsuse ettepanekute kohta

Pärast Vabariigi Valitsuselt ettepaneku saamist pidid omavalitsused välja selgitama elanike arvamuse (v.a juhul, kui see oli juba volikogude algatatud etapis täpselt samade omavalitsuste kohta välja selgitatud), jõudma kokkuleppele uue omavalitsuse nimes, liigis ja sümboolikas ning muudes ühinemist käsitletavates küsimustes (kinnitama ühinemiskokkuleppe), valmistama ette valimisi puudutavad otsused ja tegema valimistoimingud ning esitama maavanemale põhjendatud arvamuse ettepaneku kohta hiljemalt 15. maiks 2017.

65 omavalitsust ehk ligi 2/3 valitsuse ettepaneku saanutest ei nõustunud esitatud ettepanekuga ning ei teinud ka ühinemiseks ettevalmistavaid toiminguid. Valitsuse esitatud ettepanekuga nõustus 25 omavalitsust ja ettepanekule ei vastanud 14 omavalitsust (mida haldusreformi seaduse kohaselt loeti vaikimisi nõustumiseks).

Kahe valitsuse tehtud ettepaneku alusel viidi läbi seaduses ettenähtud toimingud ühinemiseks ja kinnitati ühinemiskokkulepe. Pöide vald leppis teiste Saaremaa omavalitsustega kokku Pöide valla ühendamise tingimustes. Samuti jõudsid omavahel kokkuleppele Puka, Sangaste ja Otepää vald. Ühendamise vastu ei olnud ka Tähtvere vald ja Tartu linn, kes olid ühinemist soovinud alustada juba 2016. aasta lõpus, kuid ühinemiskokkuleppeni tähtaja jooksul ei jõudnud (sama ettepanek hõlmas ka Luunja valda). Samuti nõustusid territooriumiosa üleandmisega

Vaivara vald ja Kohtla-Järve linn. Rohkem selliseid ettepanekuid, kus kõik osalised oleks nõustunud, ei olnud.

Elanike arvamus oli peaaegu kõikjal valitsuse algatatud ühendamiste vastu, kõige enam Sõmeru (98,9%), Vara (98,5%), Ülenurme (98,3%) ja Tudulinna vallas (98,2%). Samas oli ka omavalitsusi, mille elanikud pooldasid ühendamist: Kiviõli ja Elva linnas ning Hiiu, Käina, Imavere, Järva-Jaani, Koigi, Väike-Maarja, Vastse-Kuuste, Kaiu, Rapla, Laeva, Tabivere, Alatskivi, Meremäe, Mikitamäe, Värska, Keila ja Tähtvere vallas. Raikküla ja Puhja vallas jagunesid hääled pooleks.

Mitte ükski ühinemisettepaneku saanud osaline ei nõustunud seitsme ettepaneku puhul: Kuusalu valla ja Loksa linna ühendamise, Toila, Kohtla, Kohtla-Nõmme, Mäetaguse, Illuka, Iisaku, Alajõe, Mäetaguse ja Tudulinna valla ühendamise, Vaivara valla, Narva-Jõesuu ja Sillamäe linna ühendamise, Haljala, Vihula, Sõmeru ja Rakvere valla ühendamise, Häädemeeste, Tahkuranna, Saarde ja Surju valla ühendamise, Kambja ja Ülenurme valla ühendamise ning Antsla, Urvaste, Vastseliina, Orava, Lasva, Sõmerpalu ja Võru valla ühendamise ettepaneku puhul.

Omavalitsused tõid ühendamise vastu välja eri põhjuseid, viidates eelkõige olemasolevale piisavale võimekusele, ühisosa puudumisele ning et ühinemisel ei moodustu terviklikku omavalitsust. Omavalitsuste peamised argumendid olid järgmised:

- Olemasolev või volikogude algatusel ühinev omavalitsus on võimekas ja haldussuutlik, olemas on vajalik kompetents ja võimekus iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu ning täita seadusest tulenevaid ülesandeid, mistõttu ei ole (täiendav) ühinemine vajalik (nt Alajõe, Iisaku ja Tudulinna vald, Illuka vald, Vastseliina ja Orava vald, Pühalepa vald, Kambja vald, Pala vald, Nõo vald, Keila linn, Padise vald, Vasalemma vald, Luunja vald).
- Omavalitsus, millega soovitakse neid valitsuse algatusel ühendada, on majanduslikult nõrgemas seisus või erineva struktuuriga ning ühendamine võib vähendada selle omavalitsuse võimekust, kellega ühendatakse (nt Kuusalu vald, Sillamäe linn, Alatskivi, Peipsiääre ja Vara vald, Keila linn).

- Puuduvad senised omavahelised suhted ja ühtekuuluvustunne, mis tagaks ühinenud omavalitsuse integreerituse ja toimivuse edaspidi teenuste osutamisel ning koostöös omavalitsuse eri piirkondade vahel (nt Kuusalu vald ja Loksa linn, Vaivara vald ning Sillamäe ja Narva-Jõesuu linn, Alajõe, Iisaku ja Tudulinna vald, Antsla ja Urvaste vald, Rakke vald, Mikitamäe vald, Haljala vald, Vihula vald, Rakvere vald, Sõmeru vald, Keila linn).
- Läbirääkimised volikogude algatatud etapis ebaõnnestusid, sest osalised ei jõudnud omavahel kokkuleppele läbirääkimiste alustamises või tingimustes ning võrreldes selle perioodiga ei ole muutuseid (nt Loksa linn, Pärnu linn).
- Omavalitsuste ühendamisel ei moodustu terviklikku omavalitsusüksust ega ühtset teenusruumi, sest uues omavalitsuses jääb mitu selgelt eristuvat ja eri liikumissuundadega piirkonda ning puudub ühtne keskus ning ka ühtse omavalitsusena ei suudetaks muuta elanike liikuvust ja omavalitsuskeskus ei jää kõigi ühinevate omavalitsuste elanike loomulikku liikumissuunda (nt Häädemeeste, Tahkuranna, Saarde ja Surju vald, Kanepi, Kõlleste ja Valgjärve vald, Alajõe, Iisaku ja Tudulinna vald, Toila, Kohtla-Nõmme ja Kohtla vald, Lasva, Sõmerpalu ja Võru vald, Antsla ja Urvaste vald, Vastseliina ja Orava vald, Kambja vald, Haljala vald, Vihula vald, Rakvere vald, Sõmeru vald, Pala vald, Luunja vald).
- Väiksemate omavalitsuste puhul väljendati ohtu ääremaastumiseks, teenuste kättesaadavuse kaugenemiseks ja halvenemiseks piirkonnas, elanike koondumiseks keskustesse, tähelepanu koondumiseks teistesse ühendatavatesse suurematesse piirkondadesse ja kohapealse demokraatia vähenemiseks (nt Illuka vald, Kanepi, Kõlleste ja Valgjärve vald, Antsla ja Urvaste vald, Emmaste vald, Koeru vald, Tõstamaa vald, Kambja vald).
- Eelistatakse teist alternatiivset ühinemissuunda (nt Juuru vald oleks eelistanud ühendamist Kohila vallaga, mis on samuti Rapla maakonna ja eriti Juuru valla teenus- ja tõmbekeskus).

- Kriteeriumi täitvad omavalitsused märkisid, et valitsuse esitatud põhjendustest ei selgu piisavalt kasu kriteeriumit täitvale osalisele (nt Keila linn, Ülenurme vald) ning kuna varem pole ühinemisläbirääkimisi peetud, ei ole omavalitsused jõudnud kokkuleppele edasise ühise omavalitsuse kujundamiseks (nt Tartu vald).
- Ühinevad omavalitsused leidsid, et volikogude algatatud etapi otsuste ettevalmistamine oli juba väga raske ja emotsionaalne ning sunduslikult uue valla moodustamine tekitab veelgi suurema võõrandumise elanikest (Alatskivi, Peipsiääre ja Vara vald, Konguta, Rannu, Palupera ja Puhja vald).

Peaaegu kõik negatiivse arvamuse esitanud omavalitsused tõstsid esile ühendatavate omavalitsuste erisusi ja puuduvaid seoseid ning ebapiisavat positiivset või negatiivset mõju ETHSi § 7 lõike 5 asjaolude lõikes, mis oli seaduse alusel arvamuse andmisel ka kohustuslik.

Väike-Maarja vald ja Tartu linn tegid ettepaneku kinnitada haldusterritoriaalse korralduse muudatus ühinemise asemel liitmisena[5], millega valitsus ka nõustus.

Valitsuse lõplikud otsused omavalitsuste ühendamise kohta

Kaaludes omavalitsuste esitatud tagasisidet ja piirkondlike komisjonide soovitusi, loobus valitsus esitatud ettepanekust 10 alla kriteeriumi oleva omavalitsuse või volikogude algatusel juba ühineva omavalitsusrühma puhul ning jätkas 26 alla kriteeriumi omavalitsuse või volikogude algatusel juba ühineva omavalitsusrühma puhul.

Valitsus loobus (volikogude algatatud ühinemised jäid jõustunuks):

- Kuusalu valla ja Loksa linna ühendamisest;
- Keila linna ühendamisest Keila valla, Paldiski linna, Vasalemma valla ja Padise vallaga;

[5] Liitumisel jääb üks omavalitsuse üksus alles, kuid temaga liidetavad omavalitsused avalik-õiguslike juriidiliste isikutena lõppevad.

- Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme valla ühendamisest Iisaku, Alajõe, Mäetaguse, Tudulinna ja Illuka vallaga (vaid Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme valla ühendamisest);
- Sillamäe linna ühendamisest Vaivara ja Narva-Jõesuu linnaga;
- Sõmeru, Rakvere, Haljala ja Vihula valla ühendamisest;
- Põlva, Ahja, Laheda, Mooste, Vastse-Kuuste, Kõlleste, Kanepi ja Valgjärve valla ühendamisest;
- Saarde, Surju, Häädemeeste ja Tahkuranna valla ühendamisest;
- Nõo valla ühendamisest Elva, Konguta, Rannu, Rõngu, Palupera ja Puhja vallaga;
- Luunja valla ühendamisest Tartu linna ja Tähtvere vallaga (ainult Luunja valla puhul);
- Antsla ja Urvaste valla ühendamisest Lasva, Sõmerpalu, Võru, Vastseliina ja Orava vallaga.

Seitsmel juhul lõpetati menetlus volikogude algatusel ühinenud omavalitsuste osas, kelle puhul eristus selge eraldiseisev toimeruum, mille piires ühineti juba volikogu algatatud etapis ning kus elas kõigis üle 4000 elaniku (volikogude algatatud ühinemisel moodustuvad Toila, Haljala, Kanepi, Saarde, Häädemeeste ja Antsla vald ning Narva-Jõesuu linn). Mõnes neist jäi kriteerium täitmata vaid mõnekümne elaniku puudumise tõttu (volikogude algatatud ühinemisel moodustuvad Kanepi ja Häädemeeste vald).

Lisaks lõpetati menetlus kolme üksiku alla kriteeriumi jääva omavalitsuse puhul (Loksa linn ning Luunja ja Nõo vald).

Otsuse tegemisel lähtus Vabariigi Valitsus omavalitsuste esitatud tagasisidest, hinnates, kas omavalitsuste põhjendused ja vastuväited Vabariigi Valitsuse algatatud ühendamise kohta olid kaalukad menetluse lõpetamiseks, arvestades ettepaneku esitamise algseid põhjendusi. Mitme lõpetatud ettepaneku puhul tõi ka piirkondlik komisjon välja, et kui omavalitsused suudavad esitatavas arvamuses põhjendada, et suudetakse täita haldusreformi eesmärk ning täiendaval ühendamisel on eelkõige negatiivne mõju, tuleks kaaluda menetluse lõpetamist.

Pikett Toompeal valitsuse esitatud ettepaneku Nõo valla Elva suunas ühendamise vastu. Nõo oli lõpuks üks neist alla 5000 elanikuga valdadest, kelle valitsus ühendamata jättis. Foto: Delfi.

Enamiku omavalitsuste ja ettepanekute kohta tegi Vabariigi Valitsus otsuse 15. juuni istungil, lõpetades haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse kuue ning jätkates menetlusega 18 alla kriteeriumi oleva omavalitsuse või ühinevate omavalitsuste rühma osas. Vabariigi Valitsus võttis asjakohased määrused vastu 22. juunil 2017.

Valitsuse 15. juuni istungil jäi ühendamismenetlusega jätkamine või lõpetamine otsustamata neljas piirkonnas, mille kohta valitsus soovis piirkondlikelt komisjonidelt veel kord hinnangut, sh elanike arvamuse väljaselgitamise tulemustele. Veel kord hinnatavad ettepanekud olid:

1) Keila linna, Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla ühendamine;
2) Haljala valla ja Vihula valla ühendamine Rakvere valla ja Sõmeru vallaga;
3) Nõo valla ühendamine Elva linna, Konguta valla, Palupera valla, Puhja valla, Rannu valla ja Rõngu vallaga;
4) Luunja valla ja Tähtvere valla liitmine Tartu linnaga.

Piirkondlikud komisjonid arutasid nimetatud ettepanekuid puudutavat oma 20. juuni koosolekutel ning esitasid valitsusele täpsustatud arvamuse. Leiti, et ettepanekute puhul võib menetluse osaliselt lõpetada, jätkates Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla ühendamisega ning Tähtvere valla liitmisega Tartu linnaga, et tagada ühtset lähenemist Vabariigi Valitsuse elluviidavates ühendamistes, kuid hinnates, et tulevikus oleks otstarbekas kaaluda täiendavat ühinemist.

Vabariigi Valitsus otsustaski 2017. aasta 6. juuli istungil lõpetada haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlused Keila linna, Luunja valla, Nõo valla ning volikogude algatusel ühinevate Haljala ja Vihula valla puhul, kuid jätkata menetlust Keila valla, Padise valla, Paldiski linna ja Vasalemma valla ühendamiseks ning Tähtvere valla liitmiseks Tartu linnaga. Samal istungil otsustati Setomaa vald määrata Võru maakonna koosseisu.

Esitatud ettepanekute puhul menetluse lõpetamiseks oli eri kaalutlusi. Loksa linna ja Kuusalu valla osas jõudis valitsus seisukohani, et Kuusalu vald ja Loksa linn on väga eraldiseisvad omavalitsused, mille elanikel puudub ühtekuuluvustunne ning kes hoolimata mitmest koostööalgatusest ei ole toimivat sidusust ja koostööd saavutanud ega seni integreerunud terviklikuks teenuspiirkonnaks ja asustussüsteemiks.

Moodustuva Toila valla ja Alutaguse valla, Sillamäe linna ja moodustuva Narva-Jõesuu linna, moodustuva Kanepi ja Põlva valla, moodustuva Saarde ja Häädemeeste valla ning moodustuva Antsla valla ühendamistest loobuti, sest omavalitsuste välja toodud ühendamisevastased

argumendid olid läbi analüüsitud, põhjalikud ja põhjendatud ning oli selge, et volikogud ei näe võimalusi ühtse omavalitsuse väljatöötamiseks. Omavalitsuste ühendamisel puuduks selge ühtne keskus ning see ei kujuneks välja ka pärast ühendamist, vaid endiselt jääksid alles eraldiseisvad toimepiirkonnad ning elanike liikuvus on erisuunaline. Enamiku ettepanekute puhul jääks keskusteks endiselt lähimad suurlinnad. Moodustuva Antsla valla ühendamisest loobuti, sest leiti, et Antsla vald on hoolimata väikesest elanike arvust omaette tugev keskus, mida täiendava piirkonnaga ühendamine võib nõrgendada. Ühtne keskus puudus lisaks Haljala, Vihula, Sõmeru ja Rakvere vallal, kus omavalitsus oleks ka edaspidi jäänud toimima eri toimepiirkondades.

Keila linna, Nõo valla, Luunja valla ning Haljala, Vihula, Sõmeru ja Rakvere valla ühendamisest loobuti, sest Vabariigi Valitsus oli oma varasemate otsusega lõpetanud menetluse mitme alla kriteeriumi oleva omavalitsuse ühendamiseks ning otsusega tagati ühtsem lähenemine Vabariigi Valitsuse läbiviidavates ühendamistes.

Vabariigi Valitsuse ettepanekul moodustatava Setomaa valla maakondliku kuuluvuse määramiseks korraldati valitsuse algatusel 12. ja 13. juunil elanike seas maakonna eelistuse küsitlus. Küsitluses osales 31,5% loodava Setomaa valla elanikest ning küsitluse tulemusel pooldasid Setomaa valla elanikud kuulumist Võru maakonda (kokku 59,1% vastanutest pooldas Võrumaad, seejuures 99,6% Võru maakonna valdades osalenutest ja 20,7% Põlva maakonna valdades osalenutest). Põlva maakonda kuulumist toetas 40,9% vastanutest, seejuures 0,4% Võru maakonna valdades osalenutest ning 79,3% Põlva maakonna valdades osalenutest). Valitsus otsustas lähtuda elanike arvamusest ning kinnitas Setomaa valla kuuluvuse Võru maakonda.

Pärast valitsuses ühendamiste kinnitamist pöördusid Rakke, Koeru, Lüganuse, Lasva, Võru, Vastseliina, Sõmerpalu, Pala, Kambja, Ülenurme, Illuka, Mikitamäe, Tõstamaa, Emmaste, Pühalepa, Padise ja Vasalemma vald Riigikohtusse taotlusega kuulutada valitsuse vastuvõetud ühendamismäärus põhiseadusvastaseks ja kehtetuks. Riigikohus

ei rahuldanud omavalitsuste kaebusi, tuues välja, et Vabariigi Valitsusel oli laialdane kaalutlusõigus omavalitsuste ühendamise otsustamisel, ühendamine ei ole põhiseadusvastane ning Vabariigi Valitsus on omavalitsusüksuse haldusterritoriaalse korralduse muutmisel arvestanud olulisi ja asjakohaseid asjaolusid ega ole lähtunud ebaõigetest faktidest. Täpsemalt on Riigikohtu kaebusi ja nende lahendamist käsitlenud Liina Lust-Vedder ja Vallo Olle artiklis „Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste kaitse haldusterritoriaalses reformis".

Kokkuvõte

Enne haldusreformi oli Eestis 213 omavalitsust: 183 valda ja 30 linna. Kui pärast volikogude algatatud etappi oleks jäänud alles 102 KOVi, siis pärast valitsuse algatatud etappi jäi Eestisse 79 omavalitsust: 64 valda ja 15 linna.

Vabariigi Valitsuse algatatud etapp oli vajalik haldusreformi eesmärkide täitmiseks, sest volikogude algatatud etapi lõpus jäi jätkuvalt 51 KOVi või ühinenud KOVi, kes ei täitnud elanike arvu miinimumkriteeriumi.

Reformi tulemusena kasvasid omavalitsused suuremaks ja seeläbi eeldatavalt võimekamaks neile seatud ülesannete täitmisel. Kui enne haldusreformi oli Eestis 169 alla 5000 elanikuga omavalitsust ehk u 79% omavalitsustest, siis pärast reformi jäi alla 5000 elanikuga vaid 15 omavalitsust ehk u 19% omavalitsustest. Samuti kasvas tunduvalt üle 11 000 elanikuga omavalitsuste arv (16-lt 28-le ehk 7,5%-lt 22%-le) ja omavalitsuse elanike arvu mediaankeskmine, u 1900-lt u 7800-le ehk neli korda.

Valitsus kasutas kümnel juhul ka õigust algatatud menetlus lõpetada, enamasti tehti seda nende omavalitsuste osas, kes olid volikogude algatusel ühinenud ning kelle puhul oli näha selge eraldiseisev toimeruum, mille piirides oli juba ühinetud. Lisaks lõpetati menetlus kolme üksiku alla kriteeriumi oleva omavalitsuse puhul.

Seto naised panid haldusreformi laulu sisse

Tere perestroika, demokraatia,
haldusreformiga saa liidetüs üts maa.
Üteh otsah Mikitämäe, tõsõh Luhamaa –
sjoo omgi, Eesti, su seto soolikas.
Suurõ` seto`, sõlõkandja`, võitli` viimätsest,
nii, et vanast Varõsõst jäi perrä tühi kest!
Pauguti ja hauguti ja Pekot pallõldi –
rikas seto rahvas jätse riigil miljoni.
Kui kõik seto` ütel meelel – kaesõ` karmani,
siis nä vinne riigilt ostva vällä Petseri.
Või om hädä, jäl om hädä, edesi mis saa?
Kelle ala painuta tuu seto soolikas!
Vabariigi valitsus ja uhkõ eesti riik –
laskõ seto` vabas – näil om jo KUNINGRIIK!
Anna andist, Villu, et su laulu lainami –
hummõnhummogu mi anna tagasi!

Esitatud seto naiste laulukoori Helmekaala poolt Võru pärimustantsu festivalil juulis 2017, mõni päev enne rahvaküsitlust Setomaa valla tulevase maakondliku kuuluvuse kohta.

III

Taust ja varasemad reformikatsed

Haldusreformi taustategurid ja -trendid

RIVO NOORKÕIV

Haldusreformi elluviimiseks ei ole olnud ühte põhjust, vaid tegu on eri valdkondade arengu paljutahulise kompleksiga. Sotsiaal-majandusliku arenguga, mis on sundinud tegema muudatusi avalikus sektoris.

Riigisiseste ja üleilmastumise arengutrendidega mittearvestamine ning aegunud arusaamadest pikaajaline kinnihoidmine riigi juhtimises tekitas 2017. aastal näiliselt pigem revolutsioonilise kui evolutsioonilise avaliku sektori ümberkorraldamise, et viia keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste haldussüsteem uuesti tasakaalu. Eesti omavalitsussüsteemi probleemid ja muudatuste põhjused on sügavamad kui pelgalt piiride muutmine. Haldusreform on osa riigireformi tervikust.

Kohalike omavalitsuste varasem vabatahtlik alt üles ühinemise praktika näitas, et sellega ei kaasnenud süsteemseid muudatusi riigi halduskorralduses, vaid kitsaskohtade lahendamine jäi ühinemispiirkonna piiresse. 1980ndate lõpus kohalike omavalitsuste taastamisel kehtinud juhtmõte „Tugev riiklus tähendab tugevaid kohalikke omavalitsusi" hangus.

2000. aasta majanduskriis näitas, et peale kohaliku omavalitsuse võimekuse ja autonoomia probleemide peituvad nõrkused ka keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste väheses koostöös. Kohalike omavalitsuste võimekuse mahajäämus valitsussektorist hakkas üha enam pärssima omavalitsuste sisulist olemust vastutada kohaliku elukorralduse eest ja tagada neile pandud ülesannete tõhus täitmine.

Nii sise- kui ka välisvaatlejad on välja toonud, et riigivalitsemine Eestis toimub nn silotornides ning nõrk institutsionaliseeritud koostöö linnade ja valdade, kohalike omavalitsuste ja riigi, avaliku ja erasektori vahel pidurdab Eesti arengut.

Selle sajandi uuel kümnendil hakati ühiskonnas üha häälekamalt arutlema selle üle, kui suurt avalikku sektorit Eesti väikeriigina on suuteline ülal pidama[1, 2]. Tekkis laiapinnaline arusaam, et Eesti avaliku halduse killustatus ja riigi arengu ebaühtlus ohustavad omariikluse kestlikkust.

2011. aastal Pärnu juhtimiskonverentsil peetud kõnes tõdes Jüri Raidla: „KOVide tegelikkuse vaatlus viib vääramatult karmi järelduseni – enamik Eesti kohalikke omavalitsusi ei ole tegelikud, vaid on näilikud. Nad ei suuda ei objektiivselt ega subjektiivselt oma funktsioone täita ja oma territooriumil elavatele inimestele avalikke teenuseid kvaliteetselt osutada. Seetõttu on haldusreform möödapääsmatu"[3].

Kõige eelneva taustal on tulnud reformi ettevalmistamisel arvestada laia spektrit ühiskonnas toimuvast, alates sotsiaal-majanduslikest ja regionaalsetest arengutrendidest ning lõpetades kultuuri- ja julgeolekuteemadega. Küsimus ei ole mitte üksnes praeguses olukorras, vaid vajaduses prognoosida tulevikku ning teha selgeks, millised trendid

---

[1] SA Eesti Koostöö Kogu, Eesti Koostöö Kogu riigipidamise kava, detsember 2014; http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/01/Riigipidamise-kava-terviktekst_final.pdf.

[2] OECD, Estonia: Towards a Single Government Approach, 2011; http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf.

[3] J. Raidla Pärnu juhtimiskonverentsil, 2011; http://www.delfi.ee/news/paevauudised/arvamus/juri-raidla-eestiriigi-pidamist-on-vaja-radikaalselt-muuta.d?id=59748604.

on omavalitsuste pikaajalises arengus määravad ja mida reformiga on võimalik muuta.

Demograafilised muutused

Rahvastiku vananemine ja linnastumine puudutab kõiki ühiskondi. Nendega kohanemise viisid on riigiti erinevad.

Olukord, kus toimub kiire rahvaarvu vähenemine, sh tööealise elanikkonna kahanemine, mis toob kaasa pensionile jäävate inimeste toimetuleku kindlustamise vajaduse ning peremudeli muutuse ja tervisega seonduva hoolduse korraldamise vajaduse, nõuab ühiskonna ümberkorraldamise pikaajalist riiklikku strateegiat, mis on pikem valimisperioodist.

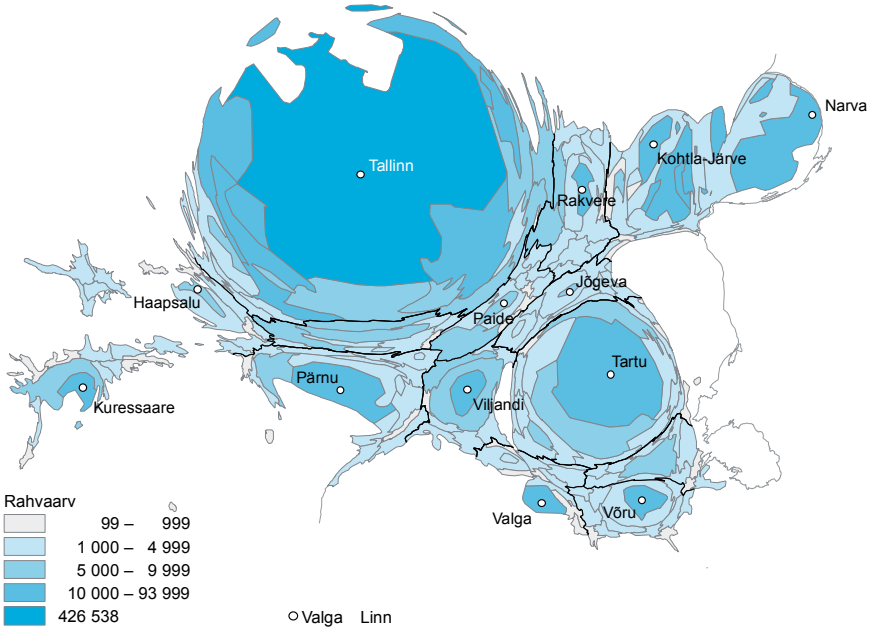
Eesti elanike eluea kasv on olnud tähelepanuväärne. Keskmine eeldatav eluiga on võrreldes 1990. aastate algusega pikenenud rohkem kui seitsme aasta võrra, ulatudes 2016. aastal meestel 73,2 ja naistel 81,9 aastani. Kuid seejuures on suurenenud rühmadevahelised erinevused, näiteks eri vanusrühmade või sotsiaal-demograafiliste gruppide vahel, ning rahvastikuarengu ruumiliseks põhisuundumuseks on olnud koondumine Harjumaale. Kuna elusündmuste seosed ja ajaline järjestus on võrreldes varasemaga muutunud, siis on praktika puudumise tõttu põhjuse ja tagajärje seoste hindamine keerukam.

Eesti puhul 1990. aastatel toimunud kiire laste sünni nihkumine hilisemasse vanusesse ja laste arvu vähenemine tõid kaasa selle, et tööikka jõudvad aastakäigud on praegu palju väiksemad kui tööeast lahkuvad põlvkonnad. Seetõttu ei ole tööealiste arvu vähenemise peatumine lähiperspektiivis tõenäoline.

Eesti rahvaarv on taasiseseisvumisest alates kahanenud ligi veerandsaja tuhande inimese võrra. Kuigi sisse- ja väljaränne on praeguseks tasakaalustunud, jätkub rahvastikuprotsesside inertsuse tõttu rahvastiku kahanemine. Sündimus on endiselt alla taastetaset ja summaarne sündimuskordaja 1,6 last naise kohta annab demograafide hinnangul umbes 75% rahvaarvu püsimiseks vajalikust. Tööealise

Rahvastiku paiknemine omavalitsusüksustes 01.01.2017

Allikas: Statistikaamet



Joonis 1.

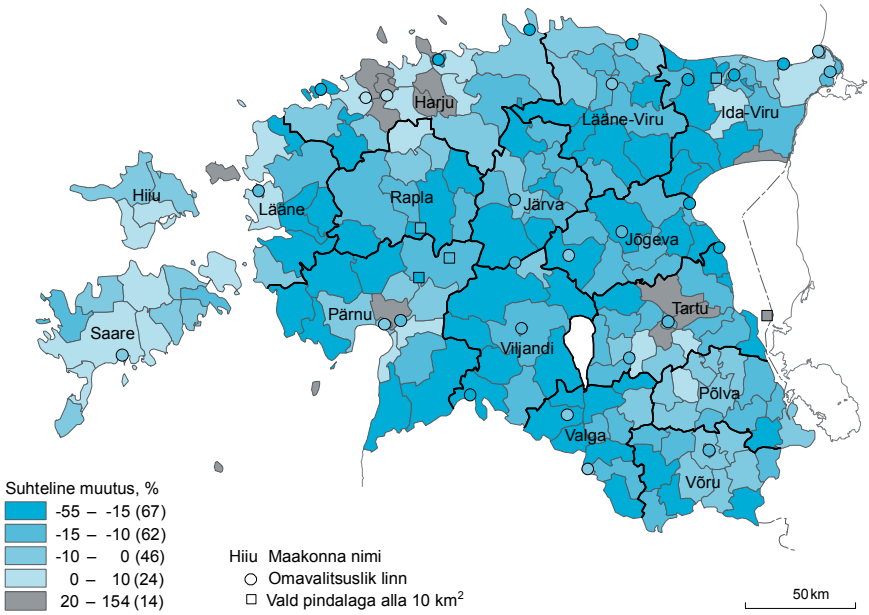
rahvastiku vähenemist ei suudaks peatada ka igal aastal paari tuhande inimeseni ulatuv sisserände ülekaal ja sündimuse järkjärguline kasv[4].

Riigi piires muutub elanike arv eri kiirusega (joonised 1 ja 2). Rahvastiku kontsentreeritus on Eestis riigi väiksuse ja asustussüsteemi

[4] L. Sakkeus, J. McKibben, A. Puur, L. Rahnu, L. Abuladze, Rahvastikuprognoos erinevate rändestsenaariumide korral. – T. Tammaru, K. Kallas, R. Eamets (toim.), *Eesti inimarengu aruanne 2016/2017. Eesti rändeajastul.* Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, 2017, 57–66.

Rahvaarvu muutus omavalitsusüksustes 01.01.2005–01.01.2017

Allikas: Statistikaamet



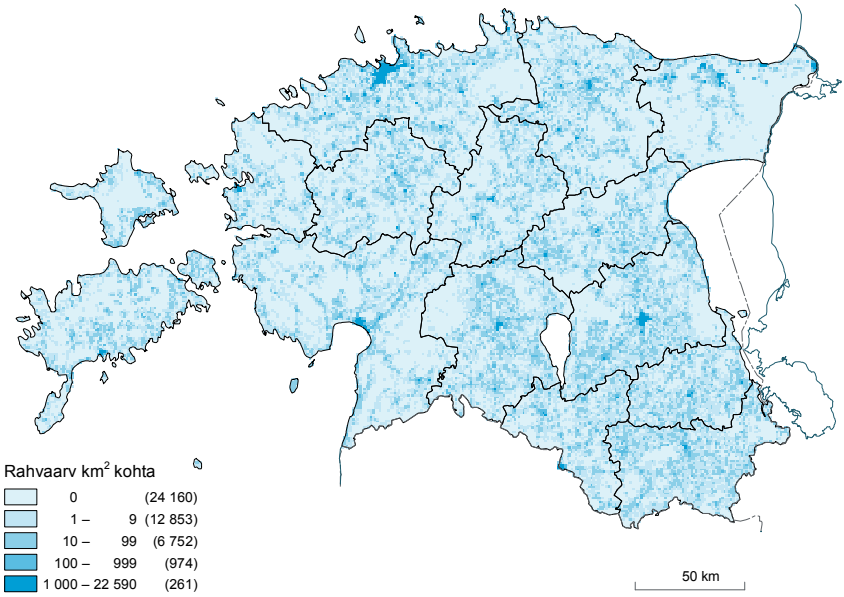
Joonis 2.

kujunemise eripärade tõttu Euroopa riikide võrdluses üks suuremaid. Eesti puhul tuleb arvestada ka süveneva asustustiheduse ebaühtlusega (joonised 3 ja 4). Rahvastikutihedus omavalitsusüksustes erineb enam kui 1500 korda (näiteks Tudulinna vallas 1,6 in/km² ja Illuka vallas 1,9 in/ km² ning Tallinnas 2676,4 in/km² ja Tartu linnas 2389,6 in/km²). Keskmine asustustihedus omavalitsuse kohta on 30,3 in/km².

Rahvastiku potentsiaal on paremas seisus Harju- ja Tartumaal, neile järgnevad Rapla-, Pärnu- ja Lääne-Virumaa. Regionaalselt süvenevad

Rahvastikutihedus 1989

Allikas: Statistikaamet



Joonis 3. Rahvastikutiheduse ruutkaart, 01.01.1987

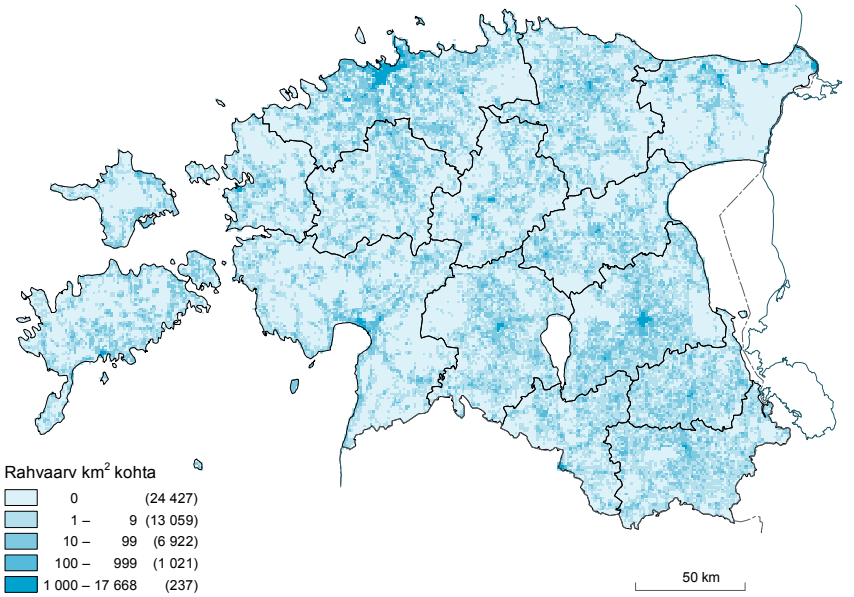
probleemid Ida-Virumaal ning Kagu-Eesti piirkonnas – seda nii majandusarengu, elanike heaolu kui ka väljarände mõttes.

Enne haldusreformi oli Tallinn (426 538 elanikku) omavalitsusüksusena rahvaarvult üle 4000 korra suurem kui Piirissaare (99 elanikku) või Ruhnu vald (127) ning üle 4 korra suurem Tartust (93 124 elanikku). Alla 5000 elanikuga omavalitsusüksusi oli enne reformi 169, mis moodustas ligi 80% nende arvust (joonis 5).

Pärast kohalike omavalitsuste volikogude korralisi valimisi 2017. aasta oktoobris, kui moodustati uued omavalitsusüksused, muutus nende elanike arv märgatavalt (joonis 6).

Rahvastikutihedus 2016

Allikas: Statistikaamet



Joonis 4. Rahvastikutiheduse ruutkaart, 01.01.2017

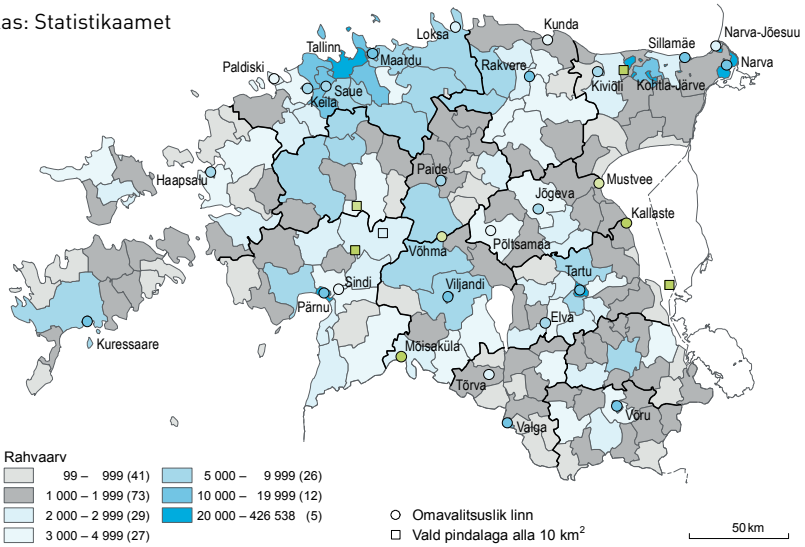
Alates kohalike omavalitsuste valimistulemuste väljakuulutamisest oktoobris 2017 on Eestis 79 kohalikku omavalitsust: 15 linna ja 64 valda. Ühinemistega kaasnenud muutusi kohalike omavalitsuste elanike arvus ja territooriumi suuruses iseloomustab tabel 1.

Statistikaameti koostatud rahvaarvu prognoos näitab, et elanike arvu vähenemise trend on jätkuv ja kulgeb riigis eri kiirusega[5]. Selle järgi

[5] Eesti rahvastikuprognoos 2040: neli positiivset stsenaariumi. Statistikaamet, 2014; https://statistikaamet.wordpress.com/2015/10/06/eesti-rahvastikuprognoos-2040-neli-positiivset-stsenaariumi/.

Rahvaarv omavalitsusüksustes (01.01.2017)

Allikas: Statistikaamet



Joonis 5.

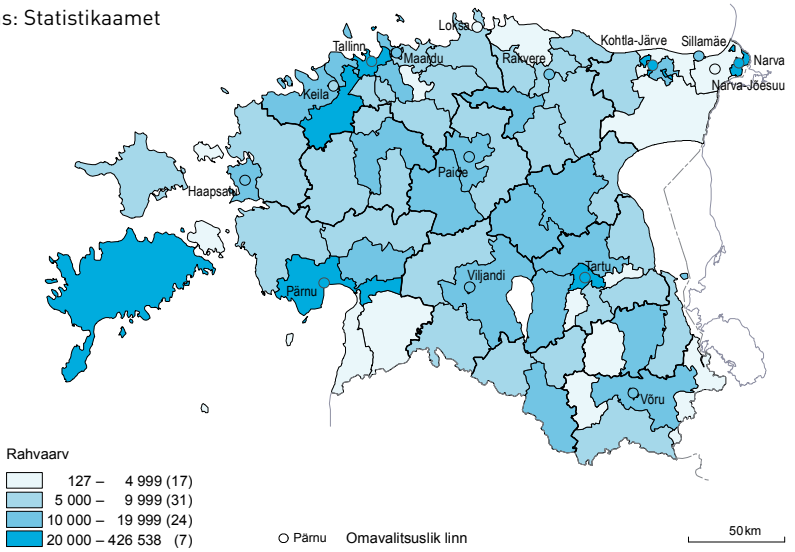
Muutused omavalitsusüksuste suuruses

Kohalik omavalitsus	Enne ühinemist	Pärast ühinemist, seisuga 1. jaanuar 2018
Arv	213	79
Elanike arv alla 5000	169	17
Elanike arv 5001 – 11 000	28	34
Elanike arv üle 11 000	16	28
Elanike keskmine arv	6349	17 152
Elanike arvu mediaan	1887	7739
Territooriumi keskmine suurus km²	204	550
Territooriumi mediaan km²	180	512

Tabel 1.

Rahvaarv omavalitsusüksustes (01.01.2018)

Allikas: Statistikaamet



Joonis 6.

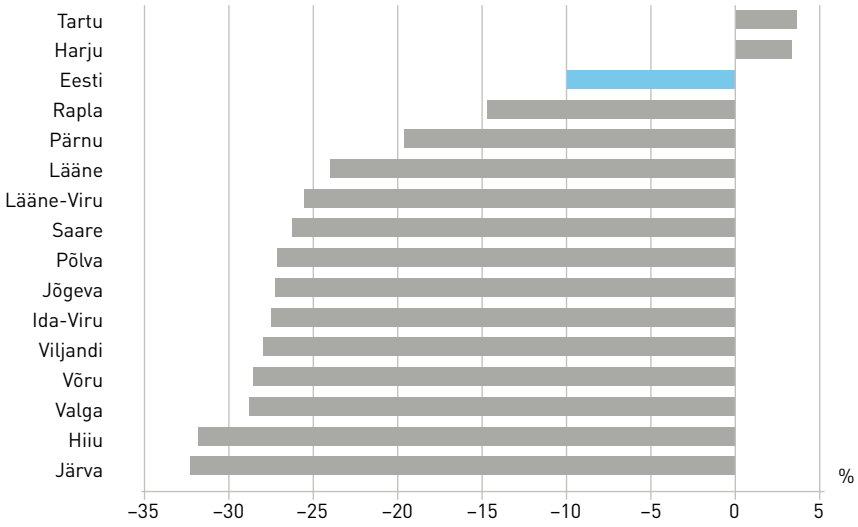
suureneb rahvaarv ainult Tartu- ja Harjumaal, teistes maakondades on langustrend (joonis 7).

Jätkub kohalike omavalitsuste konkureerimine elanikkonna pärast. Selle üks põhjusi on asjaolu, et omavalitsuste suurim tuluallikas eelarves on üksikisiku tulumaks, mis omakorda sõltub registreeritud elanike arvust.

Suured erinevused eneseteostuse võimaluste, hariduse kättesaadavuse, sissetulekute ja avaliku sektori teenuste tasemes ja kohapõhise arengu tulevikuväljavaadetes kasvatavad elanike mobiilsust ning viivad jätkuvalt aktiivsemat ja haritumat rahvast konkurentsivõimelt tugevamatesse omavalitsusüksustesse. Oskustöölised ei liigu mitte ainult maalt linna, vaid ka välismaale. Rände intensiivsus ja suund kajastavad omavalitsusüksuste konkurentsivõimet elanikele elutähtsate vajaduste rahuldamisel.

Rahvaarvu muutuse prognoos maakonna järgi 2012–2040

Allikas: Statistikaamet



Joonis 7.

Rahvastiku arengutrendide prognoosi alusel (2012) kaotavad maakonnakeskustest kaugemal paiknevad ning ääremaalised ja ääremaastumise riskiga omavalitsused elanikke Eesti keskmisest rohkem[6]. Aastaks 2030 oleks kõige äärmuslikumate stsenaariumite järgi mõnes reformieelses omavalitsuses elanike arv vähenenud kuni 38% ja eakate osakaal suurenenud 28%-ni.

[6] Geomedia OÜ, Rahvastiku võimalikud arengutrendid 2012–2030, 2012; http://www.siseministeerium.ee/public/KOVindeks_2011_rahvastiku_aruannne.pdf.

Olulisi jõupingutusi on vaja teha selleks, et rahvastiku muutustega kohaneda ja vastata tõhusa poliitikaga mittesoovitavate demograafiliste suundumuste tagajärgedele. Vähenev, vananev ja linnadesse koonduv rahvastik mõjutab negatiivselt ennekõike maaliste omavalitsuste majandusarengut ja maksubaasi, kasvab eakatele mõeldud sotsiaal- ja tervishoiuteenuste nõudlus, mis omakorda nõuab tööjõudu ja jätab vähem ressursse teistesse valdkondadesse kohalikust eelarvest investeerimiseks. Elatustaseme paranemise nimel tuleb senisest enam pingutada tootlikkuse kasvu saavutamiseks ning pikema tööelu tarvis tuleb investeerida tervena elatud aastate pikendamisse ja elukestvasse õppimisse. Mõistagi tuleb järjekindlalt panustada lapse- ja peresõbralikkusse, et tagada rahvastiku loomulik juurdekasv. Vabadus elada Eestis mistahes kohas ei ole oht rahvuslikule jõukusele, vaid on selle eeldus. Kohalikud algatused ja loov meel on tugev aluspõhi arenguks kogu riigis.

Eelseisvatel aastatel tuleb teha valik, kuidas rahuldada töötajate vajadusi majanduse kasvuks. Välismaalt sisserände valiku korral tuleb ka omavalitsustel investeerida täiendavalt kultuuriliste ja sotsiaalmajanduslike probleemide lahendamisse, muu hulgas kultuurilisse lõimumisse ja keeleõppesse, sotsiaalkaitse tagamisse[7] ning atraktiivsete töö-, õppimis- ja eneseteostusvõimaluste ja tasemel avalike teenuste pakkumisse. On omaette teema, kuidas sisserändajate kvantiteedilt liikuda kvaliteedile, mille sisuks on andekate inimeste kutsumine Eestisse. Veelgi keerulisem on küsimus, kuidas saada neid meie omavalitsustesse Tallinna ja Tartu linnapiirkondadest väljaspool.

---

[7] M. Ainsaar, Change in the European labour force and its impact on migration. – Kroon & Economy 4/2006, 1/2007, lk 25–34.

Linna-maa suhted ääremaastumine

Eesti inimvara raportis[8] eristatakse ääremaastuvad, ääremaastumisriskiga ning sellised vallad, mille keskus on linnadega küll hästi ühendatud, kuid mille üksikud osad (kandid) on väga hõredalt asustatud ja halvasti kättesaadavad.

Ääremaastumise tunnuseks loetakse rahvastiku kahanemine kas viimase 50 aasta jooksul vähemalt poole võrra või alates 2000. aastast keskmiselt vähemalt 1% aastas. Selle määratluse alusel oli 48 maavalda ääremaastuvad ja nendes elas 50 000 inimest. Ääremaastumisriskiga valdasid, kus elanike tihedus jäi alla 8 in/km² ja/või mille kaugus suuremast keskusest oli üle 50 km, oli Eestis 58, kokku 90 000 inimesega.

Mitteääremaalised omavalitsused on valdavalt maakonnakeskused ja nende naaberomavalitsused. Sellesse kategooriasse kuulub enamik Harjumaa ning üle poole Tartu- ja Pärnumaa omavalitsustest. Nendes piirkondades on elu- ja töökohtade kokkusobitamine parem, seal on elanikel suurem töö- ja elukohtade valik, ettevõtetele on kättesaadav arvukam ja mitmekesisem tööjõud. Suuremad ja tugevamini sidustatud toimepiirkonnad, mille piires toimub igapäevane pendelränne töö ja elukoha vahel, aitavad vähendada ääremaastumisriskiga ja ääremaaliste piirkondade hulka. Kuna toimub rahvastiku vähenemine, siis edaspidise arengu tagamisel nendes piirkondades muutub määravaks transpordikorralduse edendamine, mille abil parandada elanike liikumisvõimalusi.

Eesti regionaalarengu strateegias[9] on eesmärgiks seatud, et igas toimepiirkonnas on kättesaadavad head töökohad, kvaliteetsed teenused ja mitmekülgset tegevust võimaldav meeldiv elukeskkond. Kuna enamik uusi töökohti tekib seal, kus on eri tüüpi tänapäevaseid teenuseid osutavaid ettevõtteid ja kõrgelt haritud tööjõud, siis on oluline, et suu-

---

[8] Eesti inimvara raport (IVAR): võtmeprobleemid ja lahendused, 2010; http://www.kogu.ee/public/Eesti_Inimvara_Raport_IVAR.pdf.

[9] Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020, Siseministeerium, 2014; https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf.

detakse oskuslikult kasutada piirkondade spetsiifilisi arengueeldusi, et tasakaalustada regionaalarengu erinevusi.

Uue omavalitsusüksuse tervikliku toimimise edu sõltub keskusetagamaa sidususest, et välistada asustussüsteemi ja inimeste igapäevaliikumiste eiramist. Samuti on vaja ümber mõtestada linna-maa mõisted, defineerides neid mitte haldusüksuste, vaid asustusüksuste põhiselt, eristades linnalised, osaliselt linnastunud ja maalised alad.

Linnastumise ja regionaalse arengu trendid Eestis ei erine lähiriikidest. Siiski on Eesti geograafilise asendi poolest Euroopa tuumikregioonidest kaugel ja vaid Tallinn kuulub Euroopa keskmise suurusega linnade rühma. Kuigi riigi perifeerne positsioon seab majanduse arengule piiranguid, on Eesti liikunud oma arengus Euroopa Liidu arenenumatele riikidele lähemale[10]. Eurostati andmetel oli ostujõuga korrigeeritud Eesti sisemajanduse koguprodukt (SKP) elaniku kohta 2015. aastal 73% Euroopa Liidu keskmisest.

Analüüs „Kuidas on elu teie regioonis?"[11], mis mõõdab inimeste ainelist heaolu – sissetulek, töökoht ja elamispind – ning sellest tulenevat elukvaliteeti – tervis, haridus, keskkond, ohutus, juurdepääs teenustele ja kodanike kaasatus –, näitab arengutaseme riigisisest erinevust Põhja-Eesti kasuks ja kuulumist OECD 20% regioonide pingerea ülemisse otsa teenuste, hariduse ja keskkonna valdkonnas. Samas on Eesti piires suurimad regionaalsed erisused töökohtades, teenustes ja kodanike kaasatuses. Eesti sotsiaal-majandusliku arengu eestvedaja on pealinnaregioon, mis on suutnud kasvatada sidusust Euroopa teiste piirkondadega, eriti Soome pealinna Helsingiga. SKP elaniku kohta on Harjumaal üle kolme korra suurem kui mitmes teises maakonnas (joonis 8).

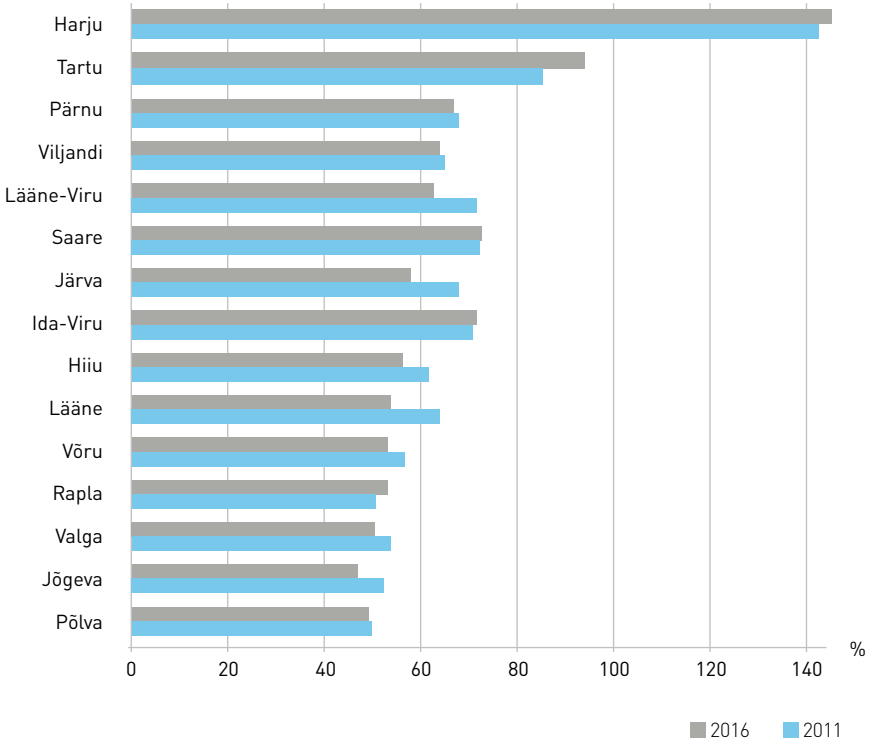
---

[10] OECD 2011. Regions at a Glance 2011. EPRC 2010. The Objectives of Economic and Social Cohesion in the Economic Polices of Member States.

[11] How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making, OECD, 2014; http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/how-s-life-in-your-region_9789264217416-en.

SKP elaniku kohta Eesti keskmise suhtes

Allikas: Statistikaamet



Joonis 8.

2016. aastal toodeti Harjumaal 64%, sealhulgas Tallinnas 53% kogu Eesti sisemajanduse koguproduktist. Harjumaa ja Tallinna suurt osakaalu Eesti kogumajanduses ilmestab ka asjaolu, et nendes loodud SKP elaniku kohta on vastavalt 145% ja 165% Eesti keskmisest.

Kuigi pealinnades loodud SKP osakaal on suur paljudes Euroopa riikides, on Tallinnasse koondunud majandustegevus üks suurimaid,

olles samas suurusjärgus Riiaga, jäädes alla väikeriikidele Maltale, Küprosele ja Luksemburgile.

Kõige madalam on elaniku kohta loodud SKP Põlva, Jõgeva ja Valga maakonnas. Erinevused maakondade vahel on väga suured ja need on aastatega kasvanud. Kui vaadata SKP kasvukiirust elaniku kohta, siis on see kõige tempokam olnud Tartu linnas, mis on omakorda aidanud kiirele kasvule Tartu maakonna SKP elaniku kohta.

Linnade kiire areng ja linnapiirkondade suurenemine on toonud kaasa uute lahenduste otsimise omavalitsuste juhtimises. Tallinna puhul on hakatud taas rääkima detsentraliseerimisest ja pealinna seaduse koostamise vajadusest. Sellega võidakse soovida nii pealinna positsiooni, eelkõige rahvusvahelise konkurentsivõime tugevdamist kui ka kohalike omavalitsuste majandus- ja haldussuutlikkuse erisuste vähendamist[12]. Poliitikud on teinud ettepaneku, et pealinna kaheksa piiratud omavalitsusega linnaosa võiksid olla iseseisvad kohalikud omavalitsused. See tõstataks Tallinna pealinnaregiooni koostööstruktuurides otsustusõiguse õiglase jagamise küsimuse.

Töökohad ja pendelränne

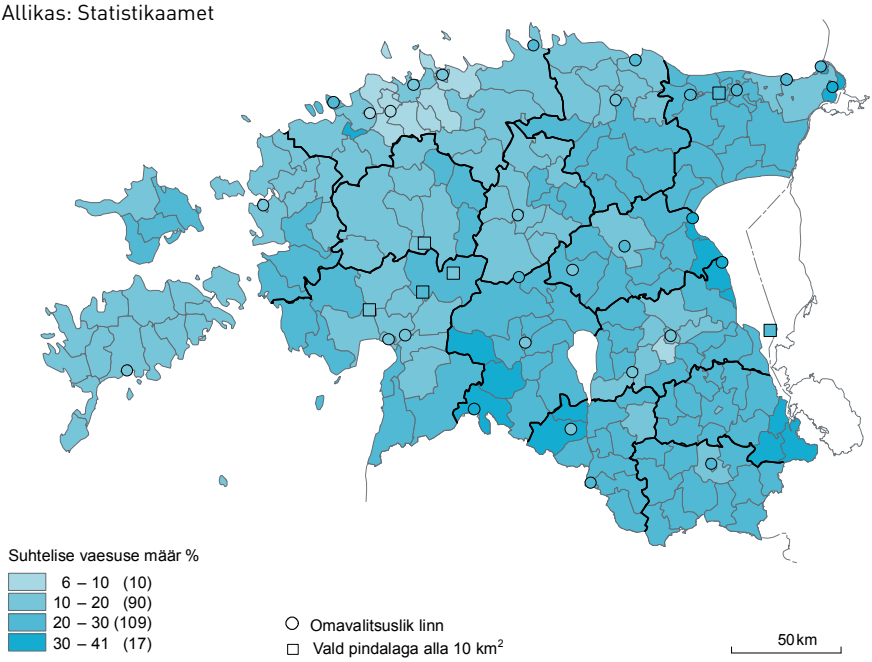
Kuigi ulatuslik pendelränne töö- ja elukoha vahel ning ettevõtete tegeliku asukoha ja registreeritud asukoha erinevused muudavad maakondade osaluse SKP loomisel riigis mõneti ühtlasemaks, sunnib selline kallutatus otsima lahendusi majandusarengu ja elukeskkonna kvaliteedi territoriaalseks tasakaalustamiseks. Sellise ülesandepüstituse vajadust näitab ilmekalt riigi põhja-lõunasuunaline polariseerumine suhtelise vaesuse põhjal (joonis 9), mis näitab ka teavet töökohtade ja palkade tasemest tulenevatest erinevustest.

---

[12] S. Mäeltsemees, Hauptstadt und Hauptstadregi on im system der Lokalen Gebietskörperschaften. Riigi regionaalpoliitika probleemid. Vol. 25(2017), lk 1–14; http://ojs.utlib.ee/index.php/TPEP/article/view/13727/8774.

Suhteline vaesus 2011

Allikas: Statistikaamet



Joonis 9.

Riikide tööhõives kasvab endiselt teeninduse ja teenusmajanduse osatähtsus, millele annavad hoogu tööstuse ja tootmise tehnoloogiamahukad ja teadmusrikkad ettevõtted. Piirkondade majandusarengu tuleviku jaoks on võtmetähtsusega, millise tootlusega tegevusaladel areng põhineb. 2016. aastal loodi 70% kogu Eesti lisandväärtusest teeninduses. Eelkõige Tallinna ja Tartu mõjul oli teenindussektoril kõige suurem osatähtsus Harjumaal (78%) ning Tartumaal (70%)[13]. Suurt lisandväär-

[13] Teenindussektori osatähtsus on kasvanud kõigis maakondades; www.stat.ee/pressiteade-2017-134.

tust loovate ettevõtete paiknemine nendest keskustest väljaspool on problemaatiline, kuna napib inimeste, institutsioonide ja kompetentsi kriitilist massi.

Majandusstruktuuri muutused ning odava tööjõu eelise kadumine mõjutavad hõivet ja võimalusi piirkonnaspetsiifiliste eelduste kasutuselevõtuks, mistõttu on regionaalsete erisuste kaotamine ebarealistlik. Pigem vastupidi, tarbijate vähenemine ja vanemaealiste inimeste osakaalu suurenemine enamikus maakondades toob kaasa kaupade ja teenuste tarbimise vähenemise (v.a vananemisega seotud teenused, näiteks meditsiin ja sotsiaalhoolekanne), mistõttu Harju- ja Tartumaal loodud lisandväärtuse osakaal tõenäoliselt Eesti majanduses jätkuvalt kasvab. Teistes maakondades muutub keskseks tootlikkuse suurendamise vajadus, et palgaerinevus nende kahe maakonnaga kriitiliselt ei kasvaks.

Eestis on kokku 37 toimepiirkonda ehk keskus-tagamaa-süsteemi, millest kahe suurima toimepiirkonna, Tallinna ja Tartu rahvaarv on 56% kogu Eesti elanikkonnast (joonis 10). 2011. aasta rahva- ja eluruumide loenduse andmetel on Eestis kokku 561 138 hõivatut, kellest 532 420-l on töökoht Eesti riigis. Kodumaal hõivatutest liigub üle kolmandiku töö tõttu koduvallast/linnast kaugemale. Ka välisriigis töötajate arv on suur: ligikaudu 25 000 inimest on hõivatud väljaspool Eestit, s.o 4,4% hõivatutest[14].

Töökohtade liikumine linnadesse, inimeste igapäevane töö ja vaba ajaga seotud mobiilsuse kasv ning pendelrände vahemaade muutumine pikemaks on mõjutanud kogu asustussüsteemi arengut.

Kui 1982. aastal oli Eestis 68 000 ja 2001. aastal 115 000 tööalast pendelrändajat[15], siis 2010. aastal töötas juba 380 000 inimest[16] väljas-

---

[14] Toimepiirkondade määramine, Statistikaamet, 2014.

[15] T. Tammaru, Eesti linnade mõjualad ja pendelränne, 2001.

[16] R. Ahas, S. Silm, K. Leetmaa, T. Tammaru, E: Saluveer, O. Järv, A. Aasa, M. Tiru, Regionaalne pendelrändeuuring. Lõpparuanne. Tellija: Siseministeerium. Täitja: Tartu Ülikooli inimgeograafia ja regionaalplaneerimise õppetool, 2010; http://www.siseministeerium.ee/public/Regionalne_pendelrndeuuring_11.06.2010.pdf.

pool oma elukoha omavalitsust. Peamine osa asukohavahetajatest ei liigu kaugemale kui 10–25 km, mis kajastab liikumisi keskuslinna ja tema tagamaa vahel. Sotsiaalministeeriumi tellitud küsitlus näitas, et maksimaalne vahemaa töökoha ja kodu vahel, mida ollakse nõus iga päev läbima, jääb kõige suurema vastanute grupi (37%) hinnangul vahemikku 20–49,9 kilomeetrit[17].

Andmed näitavad, et Tallinna ja Tartu mõjuala on märgatavalt laienenud ning sellega on mitme väiksema keskuse toimealad sisuliselt lakanud olemast. Selle üks põhjusi on madalam palgatase linnalistest keskustest kaugemal. Vahe regionaalse keskuse ja selle tagamaa tööandjate töökohtade väärtusega oli 2010. aastal ligikaudu 25%[18]. Selline erinevus on paljudele inimestele oluliseks motivaatoriks otsida tööd koduomavalitsusest kaugemal.

Eri piirkondade toetamisel majandusstruktuuri muutustega kohandumisel ja piirkondade konkurentsis tuleb vaadata ka avaliku sektori töökohtade esindatust. Nende paiknemise muutmine, riigiasutuste töökohtade väljaviimine pealinnast on võetud valitsuse üheks kohaliku majanduse turgutamise lahenduseks.

Kaalukamat efekti aitaks saavutada see, kui korraldada riigiasutuste laialiviimine klastripõhise lähenemise alusel, koondades omavahel haakuvaid asutusi ning sidudes need kohalike arengueelduste ja -vajadustega. Ressursse on selleks mõistlik kontsentreerida hoolikalt valitud kohtadesse, näiteks Ida-Virumaale ja Tartusse.

Kuigi üleriigiline planeering „Eesti 2030+" maalib tulevikupildi Eestist kui sidusa ruumistruktuuri, mitmekesise elukeskkonna ja välismaailmaga hästi ühendatud hajalinnastunud riigist, pole selge, kuidas rahvastiku-, haridus-, ettevõtlus-, ühistranspordi-, keskkonnapoliitika jm riiklik valdkondlik poliitika soovitud regionaalset mustrit toetab.

---

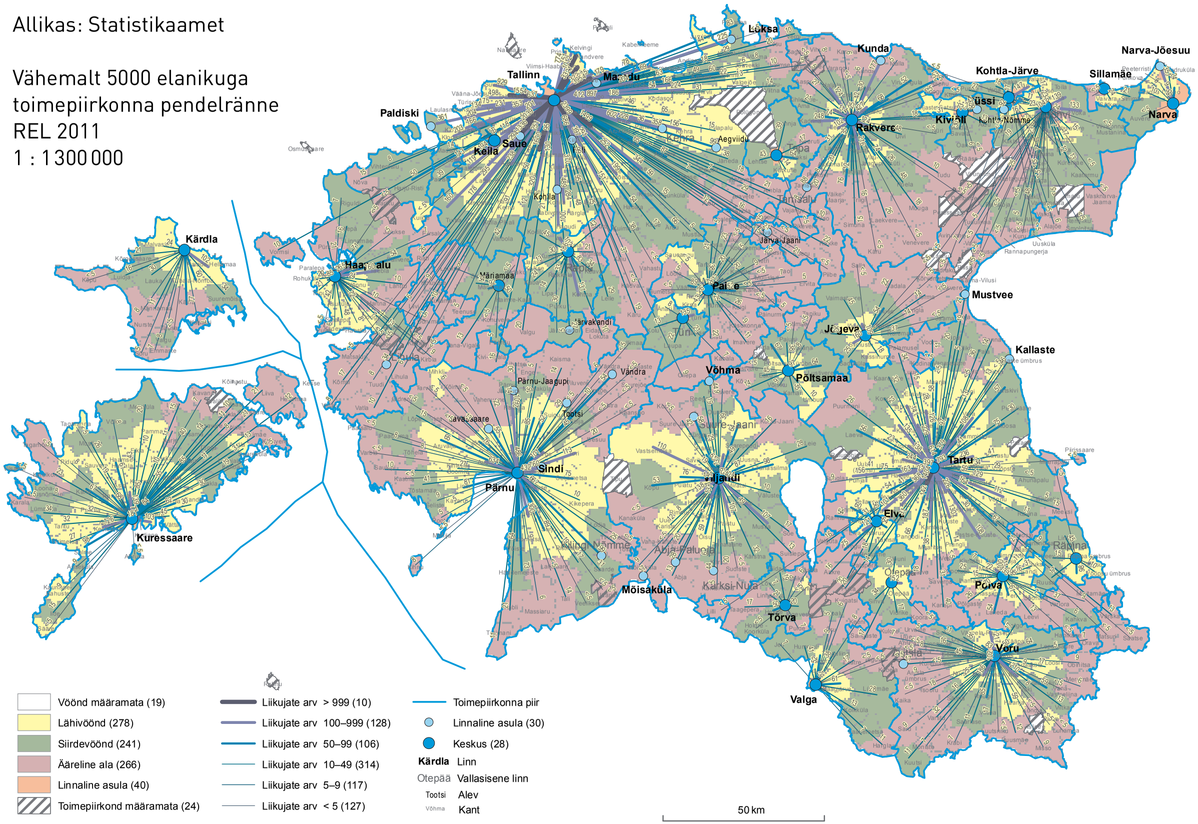
[17] Sotsiaalministeerium, Tööjõu siseriikliku mobiilsuse uuring. Lõppraport. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE, 2011; http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/ASO/Pendelr%C3%A4nde_l%C3%B5ppraport__11_11_2011.pdf.

[18] Geomedia, Rahvastikuareng ning töökohtade arvu ja väärtuse muutumine KOV-võimekuse indeksi andmebaasi andmete alusel, 2011.

Vähemalt 5000 elanikuga toimepiirkonnad

Allikas: Statistikaamet

Vähemalt 5000 elanikuga toimepiirkonna pendelränne
REL 2011
1 : 1 300 000



Joonis 10.

Samuti peavad Tallinnast väljaviidavad asutused olema elujõulised ka pikemas perspektiivis ja looma pealinnast väljaspool elukeskkonnale lisandväärtust. Sellisel juhul võiks kasvada ka erasektoris motivatsioon luua töökohti maakonnakeskustes. Seda toetaks riikliku munitsipaalelamispindade arendamine, mis aitab vähendada tööjõu liikumise piiranguid ja rikastab elukeskkonna kvaliteeti vähem arenenud piirkondades.

Inimeste ja organisatsioonide ning sellega seoses ka teadmiste, oskuste ja teenuste koondumisega suurtesse keskustesse on kaasnenud väikelinnade ja maaliste asulate tähtsuse vähenemine. Mastaapne noorte väljaränne, sellega kaasnev väike eluruumide nõudlus ja uued kaubanduskeskused väikelinnade äärealadel nõrgendavad linnakeskusi ning soodustavad valglinnastumist[19, 20]. Sellega omakorda kaasneb transpordikoormuse kasv ning suurenev energiatarve ja keskkonnareostus. Hüljatud hoonete olemasolu ja sellest tulenev mahajäetud linnaruum soodustab väljaränne veelgi, mille tulemusena on vaid suurematele linnadele jõukohane arendada välja üleilmastumise trendidele vastavaid elukeskkondi[21].

Väikelinnade kiire kahanemine nõrgestab Eesti asustussüsteemi sidusust ega võimalda kujundada linnalist ja maalist elukeskkonda kombineerivat eluruumi. Keskustest kaugemates omavalitsustes pole piisavat jõudu pakkuda elanikele võimalikult kvaliteetseid ja mitmekesiseid võimalusi eneseteostuseks elukaare igas osas.

Kuna kahanevates piirkondades üldjuhul rahvastik vananeb ning meeste ja naiste eluiga märkimisväärselt erinevad, siis on leibkondadel probleeme eluasemekulude katmisega, vajatakse enam sotsiaalhoolekannet ja transporti eakamatele. Tööealiste osatähtsus väheneb ja

---

[19] T. Tammaru, K. Leetmaa, S. Silm, R. Ahas, Temporal and Spatial Dynamics of the New Residential Areas around Tallinn. – European Planning Studies, 17 (3), 2009, lk 423–439.

[20] A. Roose, A. Kull, M. Gauk, T. Tali, Land use policy shocks in the post-communist urban fringe: a case study of Estonia. – Land Use Policy, 30(1), 2013, lk 76–83.

[21] M. Ruth, R. S Franklin, Livability for all? Conceptual limits and practical implications. – Applied Geography 49, 2014, lk 18–23.

maksutulu kohalikus eelarves kahaneb, mis omakorda võib nõutavate teenuste kättesaadavust vähendada ja suurendada ebavõrdsust – näiteks muuta vaesematele inimestele ligipääsu kvaliteetsele abile keerulisemaks. Nii tuleb nendes piirkondades majanduskasvu investeerimise asemel leida nutikaid võimalusi, kuidas vastata tarbijate arvu ja struktuurimuutuse tagajärgedest tulenevatele vajadustele ja ülesannetele. Selliste lahenduste väljatöötamine eeldab omavalitsustelt julgust sisemisi ressursse uuenduslikult kasutada ning võimekust Euroopa Liidu struktuurifondide ja erasektori vahendeid kaasata, sh e-teenuste arendamisse.

Kohalike omavalitsuste võimekus ja teenuste osutamine

Eesti valitsemissektori tõhususe analüüsi OECD hindamisraportis[22] toodi välja, et avalike teenuste tase nii ministeeriumite võrdluses kui ka omavalitsuste pakutavate teenuste puhul on väga ebaühtlane, sageli ei ole kindlaks määratud miinimumstandardeid, millele teenused peaksid vastama.

Tähtsustati omavalitsuste võimekuse ja mastaabi suurendamist ning seda, et suunata liitumisi nende omavalitsusüksuste puhul, kus koostöö ja vabatahtlikud liitmised ei anna tulemusi. Oluline on elanike võrdne kohtlemine sõltumata elukohast riigis[23].

Viimasel kümnendil on proovitud linnade ja valdade võimekust eri viisidel mõõta ning tulemusi omavahel võrrelda. Arengutaseme hindamiseks on loodud näiteks elujõulisuse indeks[24, 25, 26], omavalitsusüksuste

---

[22] OECD Public Governance Reviews: Estonia. Towards a single government approach, 2011; http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf.

[23] OECD. Government at a Glance 2013: Country Fact Sheet. Estonia, 2013; www.oecd.org/gov/GAAG2013_CFS_EST.pdf. TNS Opinion & Social / Euroopa Komisjon. Sügis 2014. „Standard Eurobaromeeter 82. Avalik arvamus Euroopa Liidus. Rahvuslik aruanne: Eesti"; http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_ee_ee_nat.pdf.

[24] K. Sõstra, Elujõulisuse indeks ja kohalike omavalitsuste elujõulisus. Linnad ja vallad arvudes. Statistikaamet, 2004; https://www.stat.ee/public/pp/analuusid/2004/elujoulisus.pdf.

[25] K. Lehto, Elujõulisuse indeks – muutused ajas. Linnad ja vallad arvudes. Statistikaamet, 2005; https://www.stat.ee/public/pp/analuusid/2005/elujoulisus.pdf.

[26] M. Kivilaid, M. Servinski, Elujõulisuse indeks. Eesti piirkondlik areng. Statistikaamet, 2013; https://www.stat.ee/valjaanne-2013_eesti-piirkondlik-areng-2013.

arenguindeks[27] ja omavalitsusüksuse territoriaalarengu indeks[28]. Laialdast avalikkuse tähelepanu sai Siseministeeriumi tellimusel igal aastal koostatav kohalike omavalitsuste võimekuse indeks[29, 30], mis põhineb linnade ja valdade kohta riiklike registrite andmetel. Alates 2011. aastast on Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakond koostanud piirkondliku potentsiaali indeksit[31], mis kirjeldab kohalike omavalitsuste taustsüsteemi ning aitab omavalitsuste ülesandeid ja potentsiaalseid arenemisvõimalusi mõista. Kohalike omavalitsuste rahanduslikku seisu ja selle jätkusuutlikkust aitab mõista Rahandusministeeriumi koostatav finantsvõimekuse radar[32].

Teenuste arengut käsitles RAKE[33], kelle ettepanekul jaotati teenused eri tasemetele, kusjuures üheks jätkusuutlikkuse aluseks oli nende inimeste hulk, kelle jaoks on vastava taseme teenus hästi kättesaadav. Mõistagi on teenuse olulisus inimese igapäevaelus seotud teenuse kasutamise vajaliku ja mõistliku sagedusega. Teenuste sotsiaal-majandusliku olemuse ja kvaliteedinõuete, kehtestatud õigusaktide ja elluviidud ametkondlike otsuste ning sihtrühmade kättesaadavuse vajaduste analüüsil eristati teenuste viis rühma ning määratleti nende olemuse alusel hea kättesaada-

---

[27] M. Kivilaid, Arenguindeks. Vallad ja linnad arvudes. Statistikaamet, 2005; https://www.stat.ee/public/pp/analuusid/2005/arenguindeks.pdf.

[28] K. Sõstra, Omavalitsusüksuse territoriaalarengu indeks. Linnad ja vallad arvudes. Statistikaamet, 2009; https://www.stat.ee/public/pp/analuusid/2009/04.pdf.

[29] V. Sepp, R. Noorkõiv, K. Loodla, Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks. Metoodika ja tulemused, 2005–2008. Linnad ja vallad arvudes, lk 10–42. Statistikaamet, 2009; https://www.stat.ee/public/pp/analuusid/2009/03.pdf.

[30] R. Noorkõiv, K. Ristmäe, Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2013. – Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017, 2017, lk 310–341.

[31] Piirkondliku potentsiaali indeks 2015. Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakond, 2015; http://www.fin.ee/public/Piirkondliku-potentsiaali-indeks-2015.pdf.

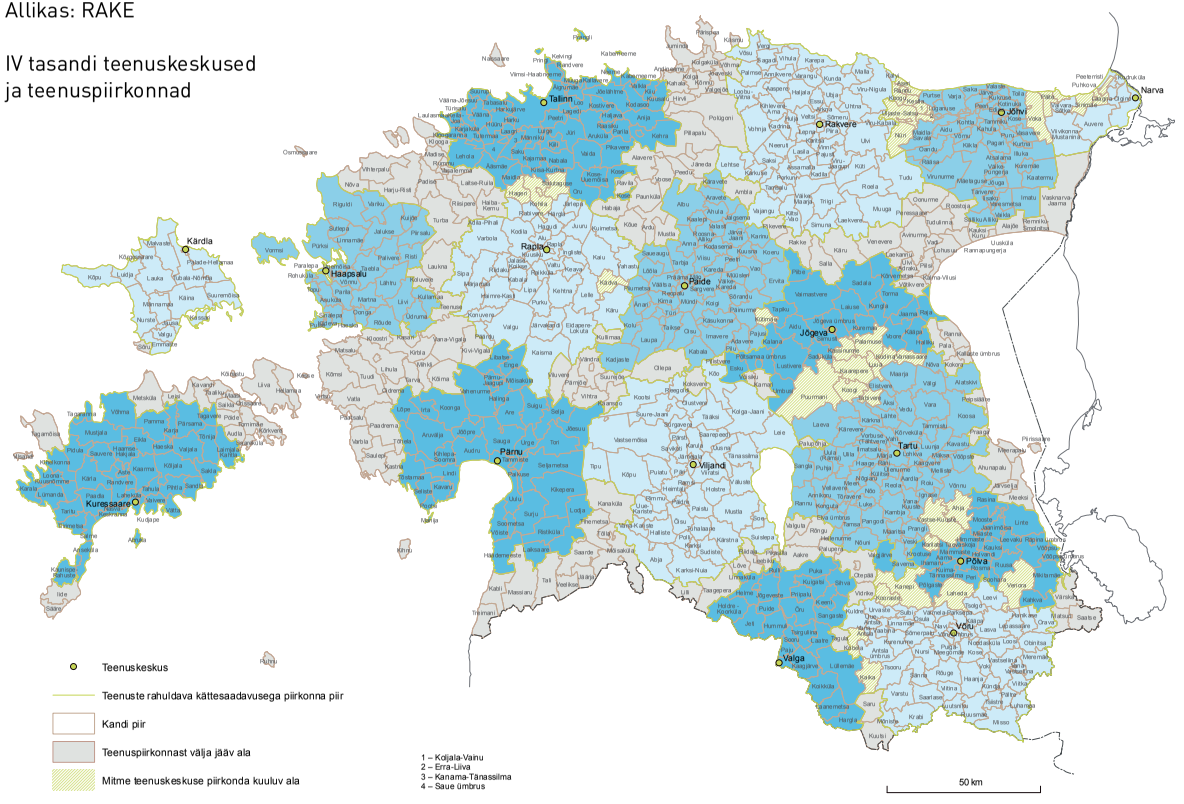
[32] https://www.rahandusministeerium.ee/et/kohalikud-omavalitsused-haldusreform-maavalitsused/finantsulevaated.

[33] Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. RAKE, 2015; file:///C:/Users/Riks/Documents/pdf/2015-teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne-16-05.pdf.

Regionaalsete teenuste hea kättesaadavuse piirkonnad

Allikas: RAKE

IV tasandi teenuskeskused
ja teenuspiirkonnad



Joonis 11.

vuse kriteerium: kodulähedased teenused (maksimaalne kaugus 3 km), kohalikud lihtteenused (maksimaalne kaugus ühistranspordiga 11 km), kohalikud põhiteenused (maksimaalne kaugus ühistranspordiga 15 km), kohalikud kvaliteetteenused (maksimaalne kaugus ühistranspordiga 27 km) ja regionaalsed teenused (maksimaalne kaugus ühistranspordiga 40 km).

Eeldades, et teenused on kõigile inimestele tagatud, toome siinkohal esile regionaalsete teenuste kättesaadavuse, mis olulisel määral kattub toimepiirkondade teenuskeskuste ja maakonnakeskuste tasandiga (joonis 11).

Suuremad teenustega katmata alad on ennekõike Pärnumaal, Läänemaal, Harjumaa ida- ja lääneosas, Ida-Virumaa lõunaosas ning Saaremaa lääneosas.

Üldtendents on, et elanikel on probleeme kõrgema taseme teenuste kättesaamisega maakondade äärealadel, mistõttu on seal elavad inimesed teenuste (ka töökohtade) puhul sõltuvamad kohalikest väiksematest asulatest. Siiski tuleb arvestada, et praegused teenindustaseme normid ei pruugi tagada tulevikus majanduslikult ega sotsiaalselt efektiivset teenuse osutamist.

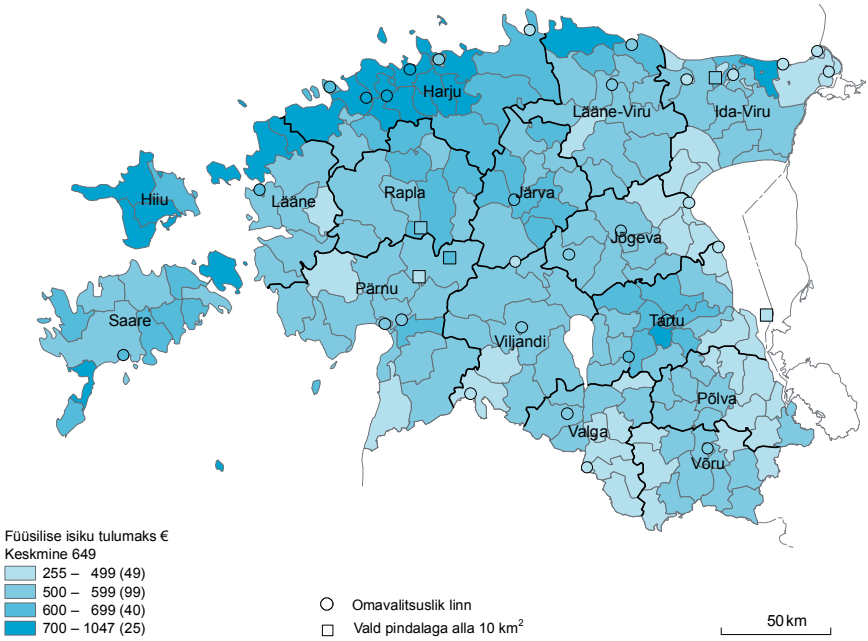
Samuti tuleb silmas pidada asjaolu, et paljud teenused on aastatega nii sisu (kvaliteedinõuded, taskukohasus) kui ka geograafilise paiknemise poolest märkimisväärselt muutunud, ja muudatused jätkuvad ka tulevikus. Näiteks pikaajalise hoolduse süsteem on suundumas institutsionaalselt süsteemilt üha enam sellisele, et hooldust vajavad inimesed saaksid elada võimalikult kaua oma kodus või saada teenuseid kodusid meenutavates kogukondlikes hoolekandeasutustes[34]. Sellise trendi peamiseks käivitavaks jõuks on kiiresti kasvav eakate osakaal, sellega kaasnev suurenenud nõudlus hoolekandeteenuste järele ning hoolekandekulude kasv nii riigile kui ka teenuse vajajatele ja nende lähedastele.

---

[34] Pikaajalise hoolduse deinstitutsionaliseerimise mõju hindamise raamistik. Analüüsi aruanne. Praxsis, 2017; http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2017/10/DI_anal%C3%BC%C3%BCs_Praxis-2017_FINAL.pdf.

Füüsilise isiku tulumaks eurodes (2014–2016)

Allikas: Rahandusministeerium



Joonis 12.

Deinstitutsionaliseerimine nõuab põhimõttelisi muudatusi kogu sotsiaal- ja tervisesüsteemis ning on proovikiviks nii teenuste osutajatele kui ka tarbijatele. Uute lahendustega teenuse inimkesksemal osutamisel kaasneb tavaliselt ressursivajaduse kasv, mis mõjutab nii riiklikku rahastamist kui ka inimeste rahalist omaosalust teenuste tarbimisel.

Omavalitsuste ülesanded ja rahalised võimalused nende täitmiseks. Eesti omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi puhul on väärib analüüsi mitu asjaolu. Esiteks, tööhõive ja palgatasemed erinevad omavalitsustes märkimisväärselt. Teiseks erineb omavalitsuste rahvastiku koosseis.

Nende tegurite tulemusena erineb omavalitsuste tulumaksulaekumine elaniku kohta mitu korda, jäädes äärmusi mitte arvestades 1,5–2-kordseks (joonis 12).

Eakam rahvastik ja hõredam asustustihedus väiksema sissetulekuga omavalitsustes tähendab omavalitsustele teenuste osutamisel suuremat kulu elaniku kohta. Kõigi nende asjaolude tulemusena ei ole erineva maksubaasiga omavalitsuste puhul võimalik teenuste ühetaolist pakkumist ilma riigipoolsete toetusteta lahendada.

Kuna iga ministeeriumi ülesanne on oma vastutusalas olevate teenuste osutamist tagada, siis jõutakse omavalitsuste erinevuste kasvades paratamatult enamate sihtotstarbeliste eraldisteni. See omakorda tähendab omavalitsuse finantsautonoomia vähenemist, kuna kasvab omavalitsuste tulubaasi sõltuvus keskvalitsuse otsusest. Arvestades riigi kasutada olevat ressurssi, ei ole tõenäoline, et riigil oleks võimalik omavalitsustele lähitulevikus märkimisväärselt suuremat rahastamist tagada ilma funktsioonide ümberjaotamiseta keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel.

Keskvõimu eri poliitikasuundade nõrk koordineeritus riiklikul[35] ja regionaalsel tasandil[36] on tekitanud olukorra, kus riiklikul tasandil arendatakse valdkondi eri allpiirkondades tegevusi omavahel kooskõlastamata. Samal ajal on investeeringute nappuse ja koostöö killustatuse tõttu kohalikel omavalitsustel ja nende maakondlikel liitudel võimekus regionaalpoliitikas kaasa rääkida väga piiratud. Ministeeriumite väljatöötatavate investeeringutoetuste kujundamisse saavad kohalikud omavalitsused vähe panustada, kuna nende koostöö riigiasutustega on napp.

Omavalitsuste sõltuvuse vähendamiseks keskvalitsusest on vaja detsentraliseerida vastutust, suurendades samal ajal halduse tõhustamist ja kohalike omavalitsuste tulubaasi autonoomiat. Siia kuulub ka

---

[35] K. Taro, Efektiivse riigihalduse otsinguil: riigipidamise kava. Valitsuskeskus poliitikaprotsessi koordineerijana. – R. Vetik (toim.), Eesti inimarengu aruanne 2014/2015. Lõksudest välja. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, 2015.

[36] V. Sepp, R. Noorkõiv, Regioonide sotsiaal-majanduslik areng, riiklik poliitika ja haldusreformi proovikivid. – M. Lauristin (toim.), Eesti inimarengu aruanne 2009, 68–72. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, 2010.

omavalitsuste tegevustulemuste eest vastutuse suurendamine. Kohalike omavalitsuste finantsautonoomiast on keeruline rääkida, kui kohalike maksude osakaal kohaliku omavalitsuse tulubaasis on 1% piirimail. Võrdluseks: Taanis on vastav näitaja u 50%.

Jüri Võigemast on tõdenud, et kohalike omavalitsuste tulubaasi ja keskvalitsuse eelarvetulude graafik liikus võrdväärse paarisrakendina suhteliselt mõistlikes proportsioonides taasiseseisvuse aja esimese majanduskriisini 2000. aastal[37]. Kriisi järel jäid peale riigieelarvest rahastatavad valdkonnad võrreldes kohapeal korraldatavaga.

Eestis on kohalike omavalitsuste osatähtsus avaliku sektori kogukuludes ligi 25%, Taanis 64%, Rootsis 47%, Soomes 41%, Norras 34%[38]. Ligikaudu kolmandik kohalike omavalitsuste tuludest saadakse Eestis keskvalitsuselt toetusena, mille kasutamine on meil erinevalt Põhja-Euroopa riikidest jäigalt reguleeritud[39].

Võib eeldada, et pärast 2020. aastat toimuvad radikaalsed muutused Euroopa Liidu toetuse mahus Eestile: kui viimase kümne aasta jooksul on keskmiselt ligikaudu pool valitsussektori investeeringutest ja veidi üle kümnendiku riigieelarve kogukuludest finantseeritud Euroopa Liidu toel, siis 2021. aastal algaval Euroopa Liidu eelarveperioodil kahaneb Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul toetusraha võrreldes praeguse eelarveperioodiga kuni 40% ehk u 1,5 miljardi euro võrra[40].

Nende toetuste vähenemine näitab ühelt poolt, et Eesti on saavutanud teatud jõukuse taseme, millelt tuleb üha enam oma vahenditega edasi liikuda, kuid teisalt tähendab välisrahastamise kahanemine ka investeeringute vähenemist. Seega tuleb tehtavate investeeringute

---

[37] J. Võigemast, Murdepunktide lugu. – Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017, 2017, lk 220–224.

[38] Subnational Governments in OECD countries: Key Data 2015 edition. OECD.

[39] Jäigalt ette kirjutatud toetusi on lisandunud ka 2017. aastal, nt huvihariduse toetus ja lasteaiaõpetajate palgatoetus (https://www.riigiteataja.ee/akt/105072017017).

[40] Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2016.–2017. aastal. Riigikontrolöri kokkuvõte riigi majanduse ja rahanduse väljavaadetest ning riigi varaga seotud probleemidest; file:///C:/Users/Riks/Downloads/RVKS%202017_06.11.2017_LOPP%20(1).pdf.

asjakohasusse suhtuda varasemast kriitilisemalt, et tagada nende kasutamise tõhusus ja saavutada Eesti enda isemajandamine.

Ametnikkond ja kompetents

2016. aastal töötas Eestis valitsussektoris 116 734 teenistujat, sealhulgas linnades ja valdades 61 857 ehk ligikaudu 53%. Kõigist kohaliku omavalitsuse ametiasutuste avalikest teenistujatest 36,5% moodustasid neli suurimat linnavalitsust (Tallinn, Tartu, Narva ja Pärnu). Ülejäänud 209 omavalitsuse vahel jaotus 3577 avalikku teenistujat, mis teeb keskmiselt ühe omavalitsuse kohta 17 avalikku teenistujat. Umbes poole omavalitsuste töötajaskonnast moodustasid üle 50-aastased.

Erinevalt riigi ametiasutuste koondpildist iseloomustab omavalitsuse ametiasutusi ka väike meeste osakaal: vaid ligikaudu neljandik töötajaskonnast on mehed. Ametnike seas on kõrgharidusega inimesi 77%[41].

Arvestades seda, et Eesti praegused seadused eeldavad omavalitsustelt samade ülesannete täitmist sõltumata nende suurusest, on väikeste omavalitsuste tüüpilised mured väike töötajate arv, palju ülesandeid ja nende valikuline täitmine, ennetava tegevuse asemel tagajärgedega tegelemine. Igasse omavalitsusse ei jätku vajaliku kvalifikatsiooniga spetsialiste ning ka spetsialiseerumiseks piisavat koormust[42].

Samal ajal on suurenenud bürokraatia, mille tulemusena on ametnikel rohkem tööd dokumentidega ja vähem kokkupuuteid kodanikega. Eesti kohalikke omavalitsusi iseloomustab klanni tüüpi organisatsioonikultuur, kus hinnatakse häid omavahelisi suhteid ja konkurentsi puudumist[43].

Nõudmised linnade ja valdade ametnike teadmistele ja oskustele muutuvad pidevalt. Seni on süsteemne tegelemine omavalitsuste personaliküsimustega olnud jõukohane vaid suurematele omavalitsustele.

---

[41] Avaliku teenistuse 2016. aasta aruanne; file:///C:/Users/Riks/Documents/word/avaliku_teenistuse_aruanne_2016_1.pdf.

[42] Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskiri.

[43] P. Vinkel, Organizational culture of Estonian local government in the light of a multi-dimensional approach on administrative culture. Master thesis. Tallinn: TUT Press, 2008.

Omavalitsuste töötajate koolitusvajaduse uuring näitas[44], et põhikompetentsist on suurem koolitusvajadus avaliku võimu esindamise (eelkõige poliitiliste protsesside mõjutamise ja vajaduse korral poliitilistesse otsustesse sekkumise, Euroopa Liidu aluspõhimõtete ja arengutrendide ning kohalike poliitikute tundmise ja nendega koostöö tegemise) kompetentsi järele, teenuste korraldamise (eelkõige teenuste arendamise ja teenuseosutajatega koostöö) ja kommunikatsiooni (eelkõige lobitöö, avaliku esinemise, võõrkeeleoskuse, omavalitsuste töös virtuaalsete võimaluste kasutamise) kompetentsi järele.

Kohalike omavalitsuste IT-alases uuringus[45] tõdetakse, et alla 5000 elanikuga omavalitsuses sõltub IT-lahenduste kasutamine tugevalt töötajate suhtumisest, teadmistest ja initsiatiivist ning sellistes omavalitsustest on keskmiselt 0,17 IT-spetsialisti. Enamasti on tegu üksiku liidriga, kes IT-valdkonda veab. Olukorras, kus selle ühe spetsialistiga midagi juhtub, kaob omavalitsusest IT-juhtimise ja haldamise võimekus.

Veebivormid e-teenuste taotlemiseks eksisteerisid vähestel senistel omavalitsustel: 92 reformieelsel omavalitsusel 213-st oli eesti.ee keskkonnas veebivorm. Seega on enamiku omavalitsuste e-teenused olnud madala küpsustasemega.

Demokraatia ja kodanikuühiskonna areng

Eesti kohalike omavalitsuste volikogusid ja tegevjuhtkonda peetakse hästi struktureerituks ja üsna võimsaks kodanikuühiskonnas osalejaks[46]. Samas eksisteerib kohalikul tasandil tugev eliidi domineerimine, kus

---

[44] R. Noorkõiv, M. Nõmm, Kohalike omavalitsuste teenistujate kompetentsipõhine koolitusvajaduse hindamine. Eesti piirkondlik areng. Statistikaamet, 2016; https://www.stat.ee/valjaanne-2016_eesti-piirkondlik-areng-2016.

[45] Kohalike omavalitsuste IT-juhtimise, e-teenuste analüüs ja arendusettepanekud. AS PricewaterhouseCoopers Advisors, 2015; http://kov.riik.ee/wp-content/uploads/2016/01/Kohalike-omavalitsuste-IT-juhtimise-ja-e-teenuste-anal%C3%BC%C3%BCs-ja-arendusettepanekud_final.pdf.

[46] G. Sootla, K. Küngas, Effects of Institutionalisation of local policymaking. The study of Central Eastern European experience. – J. Franzke, M. Boogers, L. Schaap (Eds), Tension Between Local Governance and Local democracy. Reed Elseiver (Business). The Hague, 2007.

omavalitsuste liidriteks on kujunenud väike rühm inimesi, kes aasta-aastalt juhtpositsioonil paigal püsivad: kohaliku tasandi poliitiline eliit on vahetunud aastatel 2002–2013 vaid ligi veerandi võrra.[47]

Analüüsid on näidanud[48, 49], et suuremates omavalitsustes on domineerivamaks võimumustriks pluralistlikum ning väiksemates omavalitsustes eliidikeskne (klannistunum) võimumuster. Vähene eliidi ringlus võib samas ka tähendada, et rahvas oma saadikuid volikogudes usaldab, nende otsustega ollakse rahul ja poliitilisi muudatusi kohalikul tasandil ei soovita. Siiski on tuvastatud, et kohalike omavalitsuste võimekuse ja poliitilise pluralismi vahel on märkimisväärne positiivne korrelatsioon. Eelkõige üle 3500 elanikuga omavalitsustes ilmneb tugevam poliitiline mitmekesisus. Suuremates omavalitsustes on enam poliitilisi jõude ja võimule saamiseks tuleb sõlmida koalitsioone teiste erakondade või valimisliitudega.

Seega ei saa nõustuda väitega, justkui oleksid väikesed kohalikud omavalitsused võrreldes suurtega rohkem kohaliku demokraatia kandjad ning kohalike omavalitsuste ühinemisel on oht kohalikule demokraatiale ja kodanike võimalustele kohalikku omavalitsust ja kohalikku eliiti kontrollida.

Kui seni oli tänu omavalitsuste väiksusele valdav mudel tsentraliseeritud juhtimine, siis pärast haldusreformi juhtimismudelite muster tõenäoliselt teiseneb. Omavalitsuste suurem territoorium, keskuste süsteem asustuses ning kohaliku demokraatia tagamise vajadus loovad tarviduse võtta kasutusele erinevad territoriaalsed juhtimismudelid.

Omaalgatuse ja demokraatia kao vältimiseks peab iga omavalitsus ise leidma kohalike oludega kõige paremini sobivad kohaliku elu korraldamise variandid, mis austavad kogukondade ajaloolisi kogemusi ja

---

[47] H. Roosimägi, Poliitilise eliidi ringlus ja profiil Eesti kohalikul tasandil aastatel 2002–2013. Bakalaureusetöö. Tallinna Ülikool, Riigiteaduste Instituut, Tallinn, 2014.

[48] G. Sootla, K. Kattai, A. Viks, Size of municipalities and democracy: an institutional approach. 23rd NISPAcee Annual Conference. May 21-May 23, 2015. Tbilisi, Georgia.

[49] P. Soosaar, Kohalike omavalitsuste võimumustrite muutumine 2002–2013. Magistritöö. Tallinna Ülikool, Riigiteaduste Instituut, Tallinn, 2014.

paigaidentiteeti[50]. Omavalitsuste juhid peavad neid austama ja dialoogis toetama kodanikuühiskonna sidusstruktuure – külavanemaid, kogukonnakogusid jne. Just perifeersete maapiirkondade arengu tähtis eeldus on tugev kohalik kogukond, omavastutus ja elanike sotsiaalne kaasatus, mis aitab hoida elanikkonda, kasvatades ettevõtlikke ja kogukonda panustavaid inimesi.

Paljudes Eesti maapiirkondades on vabatahtlikud kodanikualgatused muutunud väga oluliseks toeks ka riigile, näiteks julgeoleku ja päästevõimekuse tagamisel.

Kokkuvõtteks

Haldusreformi elluviimisel on astutud olulised sammud. Reformi teekaardiks on eesmärgipüstitus, mida soovitakse muudatustega saavutada ja milliseid käimasolevaid arengutrende muuta. Ümberkorralduste sisu, meetodid ja ajaline kulg tuleb keskselt kokku leppida, võttes arvesse igale riigile ainuomase halduskultuuri ning lahendamist vajavad ülesanded ja tulevikukutsed.

Teiste riikide praktikast ja Eesti varasematest vabatahtlikest ühinemistest saab õppida, kuid lahendusi ei tohiks otse kopeerida, seda enam, et omavalitsuste süsteemi kujundav keskkond on pidevas liikumises. Muutustega toimetulekuks on reformi peavoolu elluviimisele lisaks asjakohane teha katseprojekte, et leida lahendused, mis on väärt edasiarendamist, et elanike elukvaliteet paraneks ja kindlus riigi tulevikuperspektiivis kasvaks.

Oluline on kujundada kohalike omavalitsuste arengu seiresüsteem, teadmiste pank headest tavadest, kuid ka mittetöötavatest lugudest. Ümberkorraldustega edasiminekul tuleks säilitada teadmispõhine siht, julgus ja tahe muudatusi teha ning oskus kogetust õppida ja neid teadmisi rakendada, et Eesti riik toimiks kestlikult.

---

[50] M. Lõhmus, G. Sootla, K. Kattai, R. Noorkõiv, Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses. Rahandusministeerium, 2016; http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud_juhtimismudelid_loplik_21.07.2016.pdf.

Eesti kohaliku omavalitsuse kujunemine ja dilemmad Euroopa kogemuste perspektiivis

GEORG SOOTLA

Artiklis püüan anda ülevaate Eesti kohaliku omavalitsuse kui demokraatliku poliitika ja valitsemise institutsiooni arengust. Kuna Eesti omavalitsussüsteemi arengule on pühendatud hulgaliselt kirjandust[1], siis keskendun süsteemi kujunemise nendele tahkudele ja pöördelistele sündmustele, mis võimaldavad paremini mõista 2017. aasta reformi tagamaid.

[1] Vt nt S. Ludvig (koostaja), 10 aastat Eesti Omavalitsusliitude Ühendust. Tallinn, 2003. S. Ludvig jt (koostajad), Eesti kohalik omavalitsus ja liidud – taastamine ning areng 1989–2017. Tallinn, 2017.

Igasugune reform on piisavalt ebamugavust (kui mitte riske) kätkev tegevus, mistõttu see tuleb ette võtta vaid siis, kuid seda mitte teha pole enam võimalik. Seetõttu keskendun analüüsil pigem pingetele, mis sellist ambitsioonikat otsust (reformi alustada) põhjendavad, ja jätan tagaplaanile tulemused, millega võib rahul olla, kuna olen neid käsitlenud mujal[2].

Analüüsi koordinaadid

Kohalik omavalitsus on terviklike rahvusriikide valitsemise tähtsaim lüli, mis võimaldab ühest küljest keskvõimul universaalsetele põhimõtetele toetudes valitseda kogu territooriumil ja teisalt delegeerida paljud aktiivse kodanikkonna enesekorralduse funktsioonid (kohaliku korra tagamise ja õigusemõistmise, maksukogumise, hariduse, statistilise arvepidamise jne) kogukondadele või piirkondade omavalitsusüksuste tasandile.

Seetõttu moodustab tänapäevane kohalik omavalitsus koos riigi ja selle asutustega, samuti teiste toimijatega ühendatud anumate süsteemi. Tugevad omavalitsused ja nende usaldusväärsed suhted keskvõimuga võimaldavad viimasel keskenduda riigi kui terviku arengu sihtidele, samas kui põhiline vastutus igapäevaelu ladusa kulgemise eest on jäetud kodanike vahetu kontrolli all toimivate institutsioonide kätte. See ongi Euroopa Komisjoni dokumentides rõhutatud subsidiaarsuspõhimõtte sisu.

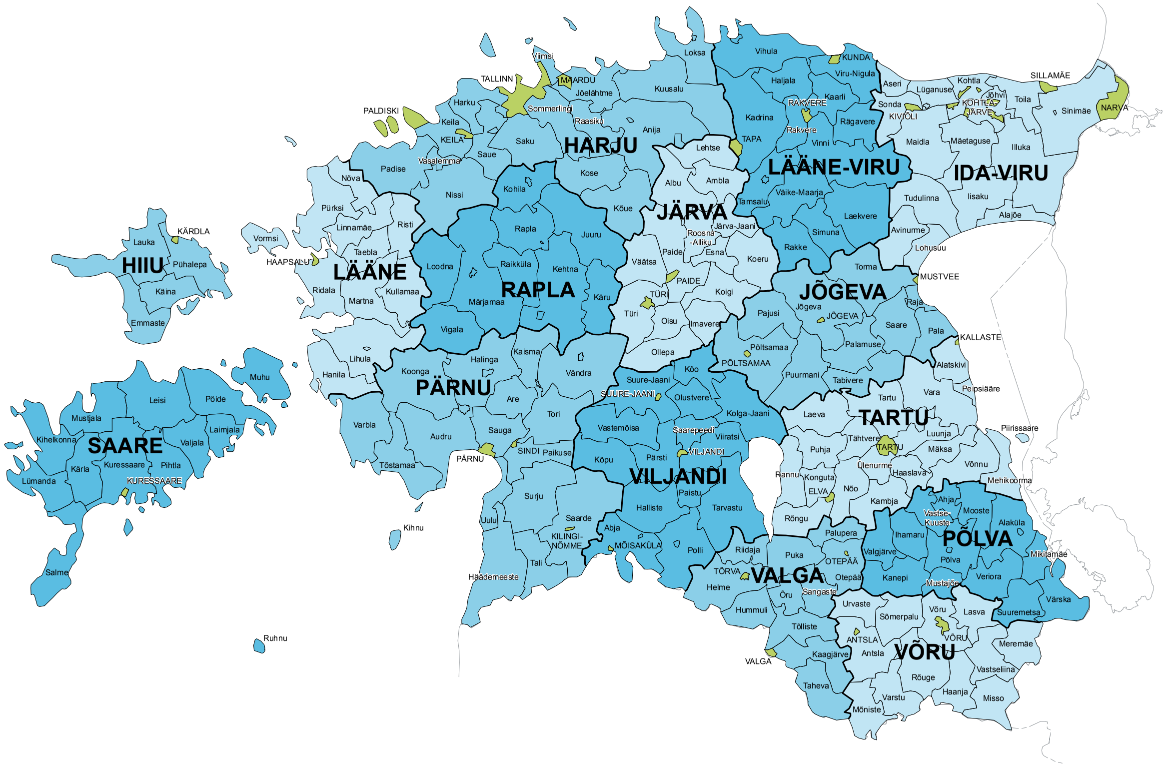
Subsidiaarsuspõhimõtte rakendamise tulemusena on võimalik välja arendada mitmetasandilise valitsemise keerukas muster alates riigiülestest institutsioonidest (nagu Euroopa Komisjon) kuni vallasiseste haldustasanditeni (külad, osavallad[3]).

---

[2] G. Sootla, K. Kattai, Estonia: Challenges and Lessons of the Development of Local Autonomy. – The Oxford Handbook of Subnational Democracy in Europe. Oxford University Press, 2011. G. Sootla, S. Lääne, Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhted. – Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011. Tallinn, 2012.

[3] Inglise keeles kasutatakse osavalla puhul mõistet „naabruskond" (*neighbourhood*).

Eesti haldusjaotus aastal 1989, omavalitsussüsteemi taastamise alguses



HIIU Maakond   PÄRNU Omavalitsuslik linn   Saku Külanõukogu

Joonis 1.

Omavalitsussüsteemi taastamine 1989. aastal

Eesti demokraatlik omavalitsussüsteem taastekkis 1989. aastal alanud protsessi tulemusena. Selle eesmärk oli taastada omavalitsuste esmatasand vastukaaluks juba lagunevale Moskva kontrolli all olevale keskvalitsusele. Seetõttu oli loomulik, et kasutati klassikalist riigi-omavalitsuse segunenud mustrit maakondade tasandil.

Nelja-aastase üleminekuperioodi jooksul taheti delegeerida kõik omavalitsuslikud ülesanded esmatasandile, v.a need, mida KOVide väiksuse tõttu oleks võimalik täita maakondade mastaabis. Kuna reform oli ajastatud korralistele kohalikele valimistele, jäi suurem osa uusi omavalitsusi endiste külanõukogude piiridesse. Maakonna ja esmatasandi omavalitsuse staatusesse jäid ka kuus suuremat linnaomavalitsust (mis on tüüpiline segunenud mustri Mandri-Euroopa praktika). Vähendamaks nõukogude aja juhtide domineerimist kohalikus elus, kasutati volikogu-valitsuse puhul komitee mustrit, mis eeldas volikogu esimehe ja omavalitsuse täitevjuhi positsiooni ühitamist. Parteide puudumise tõttu kasutati valimistel ainulaadset üksiku ülekantava hääle meetodit ehk need olid sisuliselt isikuvalimised.

Reformi keskne mootor oli toonane Ülemnõukogu Presiidiumi osakond eesotsas Raivo Varega. Selle juurde moodustati ka haldusreformi eksperdikomisjon, mille ülesandeks oli omavalitsusliku staatuse andmine. Külanõukogud ja linnad said alles pärast uue omavalitsuse arengukava ja põhimääruse kaitsmist omavalitsusliku staatuse. See oli alguses uue kohaliku juhtkonna ja kohaliku võimekuse katsetamise tõhus mehhanism.

Kuid see ülioluline mehhanism muutus eriti enne 1993. aasta valimisi küllaltki formaalseks omavalitsusliku staatuse andmiseks, mis ilmselt kajastus ka hilisemas erinevas strateegilises võimekuses. Taasiseseisvumise ajal 1991. aastal oli 244 külanõukogust/linnast kõnealuse staatuse saanud vaid 94.

Eesti omavalitsuse kui institutsiooni kavandamise oluline ja väga viljakas etapp oli arutelu Põhiseaduslikus Assamblees (PSA) 1991.–1992.

aastal. Assamblee kohaliku omavalitsuse VII toimkond etendas olulist rolli selles, et põhiseaduse XIV osas on küllaltki põhjalikult määratletud kohaliku autonoomia tagatised. Põhiseaduse tegijad olid ka ettenägelikud, jättes paljud küsimused tulevaste seadusandjate määratleda.

Siiski hakkas KOVi tulevase mustri teema politiseeruma. Arutlusel oli kaks põhimõttelist varianti, kusjuures tagasivaates olid mõlemal oma tugevused ja nõrkused. Esimene oli ühetasandilise omavalitsuse kujundamine, mille põhjendamisel võeti malli Soomest. Seda varianti põhjendati vajadusega kujundada Eestis esmatasandi demokraatia alusbaas. Eraldi mõte oli veel taastada omavalitsused suures osas vanade kihelkondade raames, mida enam toetasid rahvuslikud poliitikud. Toona esmapilgul tagasivaatav suundumus mõjutas hiljem esmatasandi üksuste määratlemist, ka 2017. aasta haldusreformi käigus oli kihelkondade loogika üks olulisi ühinemismustrite põhjendamise ja valiku argumente.

Teine oli klassikalise kahetasandilise omavalitsuse muster, kus teine tasand oleks maakonna volikogu kontrollitav keskvalitsuse maakondlik täitevasutus (1989. aasta mudeli jätkamine). Selle variandi kahjuks rääkis 1989. aasta järgne praktika, kus osa maakonnajuhte takistas koostöös toonaste ministeeriumide ametnikega ülesannete delegeerimist esmatasandile.

PSA ei deklareerinud siiski ühtegi eelistust tasandite vaidluses. Kuid põhiseadus määratles omavalitsusüksustena vallad ja linnad (ning teised seadusega moodustatud üksused). Reaalses praktikas hakkas linna kui omavalitsuse liigi eristamine hiljem takistama suuremate maakonnakeskuste ja nende tagamaade ühinemisi (nt Viljandi, Paide), kuna halduspraktikas tõlgendati linna asustusüksusena. 2017. aastal tekkisid haldusreformi käigus mõned ülisuure pindalaga omavalitsusüksused-linnad, mis sundis nimetama maapiirkondadega linnade kui omavalitsusüksuste osiseid (mõneti paradoksaalselt) osavaldadeks. On ilmne, et poolikud lahendused selle terminoloogilise segaduse lahendamisel (nt linnalise piirkonna osakaalu fikseerimine linnades

kui omavalitsusüksustes) võivad tulevikus viia veelgi kummalisemate lahendusteni. Seetõttu on linnade ja valdade eristamise asemel omavalitsusüksustena vaja leida üks ühine omavalitsusüksuse mõiste.

1993. aastal kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) arutamise perioodil ei olnud valitsuses konsensust kohaliku omavalitsuse tasandite arvu osas. Seetõttu tegi parlament 12. mail 1993 eraldi otsuse luua ühe omavalitsustasandiga valitsemissüsteem, millele järgnes juunis KOKSi vastuvõtmine. Sellega valiti Eestis kohaliku omavalitsuse mudeliks Põhjamaadega sarnane lõigatud hierarhiaga süsteem, mis erines põhimõtteliselt nii sõjaeelse Eesti Vabariigi kui ka 1989. aastal kujundatud mustrist.

Ühetasandilise omavalitsusega valitsemismustri loomine oli loogiline mitmel põhjusel. Ennekõike oli vaja luua tugev esmatasandi omavalitsus ja see valik osutus õigeks. Ka enamik Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riike valis esmatasandi tugevdamise strateegia (v.a Leedu, Bulgaaria, Rumeenia), kuid nad ei rakendanud lõigatud hierarhia, vaid klassikalist segunenud valitsemise mustrit. Teiseks, paljudes KIE riikides oli oht (ka Eestis), et omavalitsuslikud maakonnad võivad korraldada eraldumise referendumeid, mis 1993. aasta suvel ka juhtus.

Eesti valik oli paljuski inspireeritud ja õigustatud Soome kohaliku valitsemise mustrist. Kuid selle realiseerimisel on mõni oluline eeldus, mis nendes riikides on kujunenud aastasadade jooksul. Esiteks, nendes riikides olid kohalikud kogukonnad arenenud omavalitsuslike kogukondadena ega tundnud pärisorjust. Eestis hakkasid omavalitsuslikud kogukonnad kujunema alles 19. sajandi keskel ja Nõukogude okupatsioon katkestas selle arengu. Eesti poliitikutel oli demokraatliku võimutasakaalu kaudu valitsemises väga lühiajaline kogemus (1918–1934). Seda näitasid ka 1920ndatel peetud ägedad vaidlused selle üle, milline peaks olema Eestile optimaalne kesk- ja kohaliku valitsuse muster. Muuseas, 1937. aastal Eestis loodud maakonna valitsemise (maakonnaseadus: RT 1938, 43, 405) kord võiks olla tasakaalustatud kesk- ja kohaliku valitsemise musternäide.

Teiseks, kesk- ja kohalik valitsustasand peavad saavutama sellise tasakaalu, et kohalikul tasandil on oluline sõnaõigus, teatud küsimustes aga ka võimalus pidurdada selliste otsuste langetamist, mis kahjustavad omavalitsuse autonoomiat ning riigi ja omavalitsuste tasakaalu.

Kolmandaks, kohalikud omavalitsused ja nende kodanikud keskenduvad parimate teenuste saamiseks oma kogukonna enesekorralduse ja juhtimise parendamisele, mistõttu konkurents omavalitsuste vahel ja kodanike nn jalgadega hääletamine parema teenuse saamiseks pole märkimisväärne. See loob eeldused nende omavaheliseks koostööks ning võimaldab välja sõeluda ühised huvid poliitika kujundamisel.

1993. aasta KOKS ja maakonna valitsemiskorralduse seadus lõid üldised eeldused sellise mustri edukaks toimimiseks. Maavalitsus oli detsentraliseeritud territoriaalse riigivalitsemise üksus, mis valitses maakonnas riigi nimel, ning maavanemakandidaadi kui karjääriametniku nimetas ja määras ametisse Vabariigi Valitsus kohalike omavalitsuste juhtide nõusolekul. Maavalitsused ja kohalikud kohahaldusorganid suutsid piisavalt hästi kajastada kohalikke eripärasid ja vajadusi ning maavanem suutis tasakaalustada eri maakondlikke toimijaid. Samuti olid maavanemad kohalike huvide tõhusad esindajad keskvalitsuse otsuste kujundamisel valitsuskabinetis. Näiteks riikliku investeeringute programmi otsused KOVi investeeringute kohta sündisid kuni 1999. aastani paljudel juhtudel nii ministeeriumi kui ka maavalitsuse juhtimisstiilist tingituna maakonnas maavanema ja omavalitsusjuhtide konsensuslike otsuste tulemusena, kusjuures mõnes maakonnas läks kuni 1/3 investeeringutest maakonna arendamisse.

Siiski oli 1993. aasta formaalõiguslik kontekst pigem lähtealuseid määratlev ja seaduslooja eeldas väga tähtsaid lisaeeldusi selle valitsemismustri realiseerimiseks[4] (vt Jürgenson 2015). Ennekõike eeldati suuremate ja võimekamate omavalitsuste tekkimist koos nende olulise maksustamisõigusega.

---

[4] K. Jürgenson, Põhiseaduse Assambleest ja kohaliku omavalitsuse süsteemi taasloomisest. – Polise aastakonverents, Tallinn, 19. august 2014. a.

Võimul olev koalitsioon (suurel määral alanud kriisi tõttu) sai 1993. aasta oktoobris kohalikel valimistel lüüa, mille tulemusena tekkis kesk- ja kohaliku valitsemise tasandite vahele poliitiline lõhe. See lõhe hakkas mõjutama hilisemaid omavalitsuste võimekust puudutavaid tähtsamaid seadusi ning transformeerus Toompea ja Tallinna linna poliitiliseks konkurentsiks.

1995. aasta alguses võeti vastu Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus, mis sätestas omavalitsuste ühinemise korra. Omavalitsussüsteemi kui terviku kujunemisel võis omavalitsuste väike ja erinev majanduslik võimekus olla üheks arengupiduriks, kuid mitte otsustavaks muutujaks. Peamine tegur oli kesk- ja kohaliku valitsuse tasakaalumustri kujunemine ja arendamine. Selline institutsionaalne tasakaal kujuneb omavalitsuste ühtse ja selge strateegilise poliitikasisendi kaudu valitsusse ja Riigikokku poliitika kujundamisel. Samuti on tähtis koordineerida ministeeriumi ja ministri positsioon teiste sektoritega võrreldes.

Järgnev areng näitas, et algne võimuressursi tasakaal hakkas kalduma üha enam keskvalitsuse ja ametkondade kasuks. Kõige suurem probleem minu arvates oli siiski see, et võimutasakaalu kiiva kiskumist ei teadvustatud enamiku küsimuste peamise põhjusena, nagu väike tulubaas, ülesannete jaotus tasandite vahel, tsentraliseeriv suundumus valitsemises jne.

Maavalitsuste edasine areng

1995. aasta lõpus vastu võetud Vabariigi Valitsuse seadus[5] muutis märkimisväärselt maavalitsuse ja maavanema rolli. Maavanema roll taandati selles seaduses riigi esindamisele maakonnas, maavalitsust hakati muutma territoriaalsest haldusorganist maavanemat teenindavaks kantseleiks, et harukondliku juhtimise koordineerimiseks.

1990ndate keskel hakkas levima arvamus, et maavanem ei saa olla korraga kohalike huvide esindaja ja riiklik järelevalvaja. Siit järeldati,

[5] https://www.riigiteataja.ee/akt/111062013007.

et riigist kitsama tasandi haldusülesanded maakonnas delegeeritaks ministeeriumite kohahaldusorganitele. Samas eeldati, et maakonna tasandi omavalitsusfunktsioonide täitmine ja regionaalsete huvide väljasõelumine delegeeritakse maakondlikele omavalitsusliitudele.[6] Maavalitsus kui autonoomne võimukeskus, mis toona oli paljuski mehitatud ka nõukogude aja juhtide ja spetsialistidega, oli nii kohaliku kui ka keskvalitsuse eliidi jaoks tülikas vahelüli. Seda taheti tasalülitada nii Eesti Vabariigi demokraatlikul perioodil (kuni 1934) kui ka paljudes Ida- ja Kesk-Euroopa tärkava demokraatiaga riikides.

Väikese demokraatliku valitsemise kogemusega uued poliitilised juhid ei mõistnud, et maavanema ja maavalitsuse kui autonoomse võimu tasakaalustavas rollis peitub kesk- ja kohaliku valitsemise võimutasakaalu võti (vt Hesse 1998). Selle asemel püüti tasakaalu enda kasuks kallutada ja esimest käepärast otseteed nähti lihtsalt ühe toimija mängust väljatõrjumises. Siit seletub ka, miks Põhjamaades jätkavad kohalikul tasandil üles kasvanud juhid keskvalitsuses oma kohaliku omavalitsuse huvide kaitsmist, samal ajal kui Eestis unustavad Riigikogusse valitud endised vallavanemad ja linnapead kiiresti kohalikud huvid.

2004. aastal viidi maavalitsused Siseministeeriumi haldusalasse ja maavanemate kohalemääramine hakkas tuginema mitteformaalsetele poliitilistele kokkulepetele valitsusparteide vahel, mille valitsus üksnes ratifitseeris. See tähendas, et riigist kitsama tasandi haldus koondus täielikult ministeeriumide kätte, mis oli tõenäoliselt efektiivsem lahendus, kuid samas vähenes halduses, eriti arenduses, kohalik ja regionaalpoliitiline mõõde. Selles kontekstis oli maavalitsuste kaotamine 2017. aasta otsusega vaid pikaajalise protsessi õiguslik vormistamine.

Haldus riigist kitsamal tasandil muutus tugevalt tsentraliseerituks ja ametkondlikult killustatuks. Samas, strateegia teine pool – omavalitsuslike funktsioonide ja regionaalse arengu kavandamise funktsiooni

---

[6] Vt Avaliku halduse arendamise alused. Minister P. Aru juhitud komisjoni seletuskiri Vabariigi Valitsusele, 18.02.1999.

keskendamine maakondlikele omavalitsusliitudele – jäi suurel määral realiseerimata.

Teisalt, kuna omavalitsustel puudub sisuliselt oma maksubaas (kohalike maksude osa on Euroopa madalamaid, alla 1%) ja jagatud riigimakse (sh üksikisiku tulumaksu) käsitlevad Euroopa teadlased üldotstarbeliste riigieraldistena, muutusid omavalitsused nii poliitiliselt kui ka administratiivselt üha enam ressursisõltuvaks riigi kesktasandi institutsioonidest (parteid, ministeeriumide osakonnad). Omavalitsustest said sisuliselt konkurendid võitluses keskvalitsuse käes olevate ressursside eest.[7]

Sellega vähenes omavalitsuste koostöövalmidus nii nende haldusülesannete täitmisel, millega väiksemad üksused ei tulnud toime (nt koolide või sotsiaalvaldkonna tuginõustajad), kui ka nende ühisel korraldamisel, mis koostöö kaudu oleks andnud regionaalset efekti (nt gümnaasiumihariduse korrastamine). Peamine on see, et omavalitsused ja nende liidud ei suutnud edastada selgeid ja kaalukaid sõnumeid poliitika kujundamisel ning keskvalitsus, tajudes oma kasvavat rolli, ei olnud valmis ka neid tõsiselt arvesse võtma.

Kujunes kohaliku valitsemise lõigatud muster, mis mitte ei tasakaalustanud riigi- ja omavalitsuslikku võimu, vaid kus suure kohaliku võimu vaakumi tekkimise tõttu halduse vahetasanditel hakkas võim kalduma kiiva keskvalitsuse kätte.

Sellise erilise mustri kõrvalmõjud ilmnesid kujukalt ELi struktuurivahendite rakendamise regionaalses mõõtmes. Selle rakendamiseks on vaja ühendavat territoriaalse valitsemise lüli, mis suudaks kohalikud ja regionaalsed vajadused ühitada harukondlike eelistustega, selleks et võimaldada valitsuse strateegilisi otsuseid, mis on regionaalselt tasakaalustatud. Eestis on üks keskne teema regionaalpoliitika, üle 20 aasta oli ametis ka regionaalminister, kuid ei ole regionaalset planeerimise ja

---

[7] J. Hesse, Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe. – SIGMA 1998 Preparing Public Administrations for the European Administrative Space (Sigma Papers No. 23, lk 41–63). Paris, France: OECD: 172.

koordineerimise üksust või selgelt identifitseeritud regionaalseid piirkondi. Seega on kujunenud tõsine vasturääkivus poliitilise retoorika ja reaalse avaliku poliitika vahel.

Paljud ELi regionaalprogrammid on keskendunud riigistruktuuride lisavõimekuste väljaarendamisele (nt riigigümnaasiumid, töötukassa) maakondlikul tasandil, ehkki see võimekus on omavalitsustes olemas ja vajaks väljaarendamist. ELi struktuurivahendite programmid on algatanud uue tsentraliseeriva laine.

Teisalt, kohaliku omavalitsuse tasand pole killustatuse ja regionaalse üksuse puudumise tõttu olnud võimeline kujundama asjakohaseid regionaalsete prioriteetide sisendeid ELi programmidesse[8]. Seetõttu on nende roll hoolimata piisavalt kaasavast ELi struktuurivahendite haldamise protsessist jäänud väikeseks just regionaalpoliitika meetmete planeerimise faasis (nt maakondlike arengukavade roll). Samuti on kohaliku omavalitsuse arengukavade roll pikaajalise strateegia kavandamisel kahanenud ning arengukavad on muutunud paljuski väliste rahastamisallikate pakkumistele vastamise võimalikult laiahaardelisteks kavadeks (Praxis 2015).

Just strateegilise perspektiivi hajumine on olnud osa kohalike juhtide motiiv vabatahtlikeks ühinemisteks.[9]

Strateegilise perspektiivi tagasitoomine omavalitsuste poliitikasse oli ka üks haldusreformi keskseid sihte.

Kohalike huvide sisend poliitika kujundamisse

Teiseks omavalitsusi võimestavaks mehhanismiks on lõigatud hierarhia mustri puhul omavalitsuste võimas sisend poliitikakujundamisse riigi tasandil, eriti nendes küsimustes, mis riivavad omavalitsuse huve (autonoomiat).

---

[8] Praxis, The impact of structural fund programs (2007–2013) on regional development. Praxis/Centrar, 2015.

[9] Kohalike omavalitsuste 2005. a ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Aruanne Siseministeeriumile. TLÜ, Tallinn, 2008.

Omavalitsusliidud. Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit taastati restitutsiooni alusel 1990. aasta mais ja septembris. Esimene maakondlik omavalitsusliit (Raplamaal) loodi 1991. aasta jaanuaris ning nende liitude koordineerimiseks loodi omakorda 1993. aastal Eesti Omavalitsusliitude Ühendus. Mõistes, et selline liitude paraad nõrgestab omavalitsuste häält suhetes keskvõimuga, loodi veebruaris 1994 Omavalitsusliitude Koostöökogu, kes hakkaski pidama iga-aastaseid eelarveläbirääkimisi riigiga.

Need läbirääkimised on olnud ainsaks tõhusaks ja regulaarseks konsultatsioonimehhanismiks riigi ja omavalitsuste vahel. Kuid need keskenduvad pigem konsulteerimisele ja rakendusdetailidele ning pole olnud siduvad. Seega ei ole omavalitsuste liidud kujunenud arvestatavaks tasakaalustavaks jõuks omavalitsuspoliitika edendamisel.

Poliitika sisend valitsusse ametnikkonna kaudu. Põhiseadusliku Assamblee siht oli kujundada tugev poliitikat koordineeriv, kuid võimalikult nõrga peaministriga valitsuskabinet (PSA 1997), mis toona oli Kesk- ja Ida Euroopa riikides väga uuenduslik lähenemine. See tähendas aga kõikide administratiivse koordineerimise ja haldusfunktsioonide väljaviimist Riigikantseleist.

1993. aasta oktoobris, mil algas uue KOKSi ellurakendamine, kaotati Riigikantselei kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu osakond. Moodustati Kohaliku Omavalitsuse ja Regionaalarengu Amet, millel ameti staatuse tõttu jäi sisend valitsusse ilmselt nõrgaks, samas siseministrid vahetusid 1990ndatel väga tihti (1993.–2004. aastal vahetus 13 siseministrit) ja olid keskendunud sisejulgeoleku teemadele (erandiks oli Tarmo Loodus). Portfellita regionaalminister (alates 1994. a) tegutses oma mõne nõustajaga Riigikantselei haldusalas, kuid selle institutsiooni mõjukus sõltus märkimisväärselt ministri isiklikust ja poliitilisest võimekusest parteihierarhias ja oli kohati silmapaistev (nt Peep Aru periood), kuid regionaalminister jäi kuni 2004. aastani portfellita ministriks. 2004. aastal sai regionaalminister Siseministeeriumis teiseks ministriks, kuid ühelgi neist polnud parteis ega kabinetis tähelepanuväärset mõju. Seetõttu pole ime, et enamik kohaliku omavalitsuse

reformide algatusi ei jõudnud 1998.–2014. aastal valitsusse ning vaid kaks said valitsuse formaalse toetuse, ent ei jõudnud kaugemale.

Samas ei tohi alahinnata ebaõnnestunud reformikatsete mõju nii kohaliku omavalitsuse juhtidele kui ka keskvalitsuse poliitikutele. Neid suundumusi ilmestab paar olulist ja ilmselt mitte juhuslikult toimunud protsessi, mis algasid 2010. aasta sügisel.

Arutelu „Riigi ja kohaliku omavalitsuse partnerlusest" Riigikogus

2008. aasta hilissügisel algas ettevalmistus ning 23. septembril 2010 toimus KOVide liitude ja ülikoolide (MTÜ Polis egiidi all) ning Riigikogu põhiseaduskomisjoni koostöö tulemusena Riigikogus tähtsa riikliku küsimuse arutelu „Riigi ja kohaliku omavalitsuse partnerlusest".

Ühest küljest näitasid KOVide ja ülikoolide esindajad valmidust „arutada üleriigilist ühinemiste reformi keskvalitsuse koordineerimise all, juhul kui ühendvallad kujunevad omavalitsuste enda läbirääkimiste tulemusena ja kui selle käigus delegeeritakse omavalitsustele oluliselt suuremaid pädevusi ja ressursse".

Teisalt taotlesid nad Riigikogu juurde avaliku halduse alalise komisjoni ja alalise kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu mõttekoja loomist ning omavalitsuspoliitika koordineerimise üleviimist Rahandusministeeriumi haldusalasse, samuti ühe tugeva omavalitsusliidu kujundamist[10]. See oli tõsine fookuspunkt 2017. aasta reformiks.

Kohaliku omavalitsuse mõttekoda ja tõmbekeskuste reformimudel

Riigikogus tähtsa riikliku küsimuse arutelu ettekandes tehtud ettepanek kohalike omavalitsuste mõttekoja loomiseks oli 2011. aastal võimule tulnud valitsuskoalitsiooni (Andrus Ansipi kolmas valitsus) lepingupunkt. Selle loomine sõltumatu ning kõiki osalisi kaasava areenina Riigikogu patronaaži all ebaõnnestus. Siiski kutsus regionaalminister

[10] Riigikogu stenogramm, 23.09.2010; http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201009231000 (27.06.2017).

Siim Kiisler 31. oktoobril 2011 kokku ministri nõuandva komisjoni mõttekoja nime all.

Kuigi komisjoni lähteülesandeks polnud reformi ettevalmistamine, jõudsid ligi aasta pikkused konsultatsioonid selleni, et oktoobris 2012 esitati reformiplaan, millel olid olulised eripärad. Esiteks polnud see mitte ekspertide koostatud valmistoode, vaid ülesandepüstitus, milles pakuti välja analüüsida omavalitsusreformi kuue võimaliku stsenaariumi, s.h väikevaldade säilitamise perspektiivi tugevusi ja nõrkusi. Teiseks loobus minister mõttekoja soovitusel sihist reformi eelnõu juba jaanuaris 2013 kiirelt seadustada ja 2013. aasta valimistega teostada. Selle asemel saadeti reformistsenaariumid üldisele arutelule kõikidele omavalitsuste probleemiga seotud osalistele. Kuna eelistati tõmbekeskuste stsenaariumi, pidid omavalitsusliidud koostöös maavanematega kindlatele kriteeriumitele tuginedes tegema maakonna tõmbekeskuste analüüsi. Reformikava saadeti pärast 14 kuud kestnud konsultatsioone ametlikult kooskõlastusringile alles 2014. aasta jaanuari lõpus. Protsess hääbus märtsis 2014 koos koalitsiooni lagunemisega.

Küsimus polnud enam selles, mida teha, vaid kuidas teha, ehk omavalitsuste reformi korralduse sobiliku poliitilise mehhanismi leidmises.

Volikogu ja valitsuse mustrid

1989. aastal valiti selline volikogu ja valitsuse muster, mis tagaks volikogu maksimaalse kontrolli kohalikus valitsemises. Üheks eesmärgiks oli vaieldamatult toonase valitsuskoalitsiooni soov neutraliseerida siis tugevatel positsioonidel olevaid ühismajandite ja ettevõtete juhte ja spetsialiste, kes võinuks takistada maapiirkondi küllaltki radikaalselt riivanud reforme.

1993. aastal aga valiti Euroopas suhteliselt vähe kasutatav nn kabinetimudel, kus volikogu enamuse poolt poliitiliselt kohale määratud vallavanem või linnapea moodustab oma meeskonna (kollegiaalse valitsuse kui otsustusorgani) kohalikuks valitsemiseks. Valitsuse mõiste, mis üldiselt tähendab kollegiaalset administratiiv-poliitilist eestvedamist, on

Eestis olnud liiga laialt kasutusel, mistõttu kohalikku haldusaparaati ehk administratsiooni nimetatakse samuti valitsuseks[11].

KIE riikide omavalitsuste võrdlevas uuringus[12] (Soos, Zentai 2006) osutus Eesti volikogu ja valitsuse muster kõige enam strateegilist juhtimist ja samas poliitikapõhist otsustamist edendavaks: see tähendab selgelt struktureeritud volikogu (fraktsioonid), sisulisi, kuid hästi ette valmistatud arutelusid, volikogu tõhusat poliitilist kontrolli valitsuse üle, vallavanema suurt autonoomiat poliitilise usalduse korral. Seejuures jätab KOKS piisavalt suure omavalitsuse sisemise halduskorralduse iseseisva määratlemise vabaduse.

Siiski, need tugevused ilmnesid selgelt alles suuremates (alates 5000 elanikku) omavalitsustes. Seda Eesti omavalitsuste volikogu ja valitsuse mustri tugevuse trendi kinnitas ka meie teine uurimus[13], mis oli samuti haldusreformi eesmärkide ja indikaatorite (5000 elanikku) kehtestamise üheks põhjenduseks.

See trend seletub ka sellega, et KOKSi õigusruumis on olnud valitsuse kui otsustusorgani puhul kasutusel mitu vägagi erinevat mustrit. Väikestes valdades moodustab vallavanem valitsuse enamasti valla võtmeametnikest. See suurendab märgatavalt ametnikkonna otsustusvõimu ja *status quo* poliitikat ning vähendab volikogu võimekust eriti keerukates küsimustes. Kompetentsi nappuse puhul väikestes kogukondades võib see olla optimaalne lahendus. Mõnikord on vallavalitsuse liikmed kohalikud arvamusliidrid, seega on valitsus sisuliselt avatud konsultatiivorgan.

Kolmas muster on selline, kus valitud poliitikud-abivallavanemad on samal ajal osakondade juhid-tippametnikud. See versioon võib suuremates valdades vähendada valdkondliku arengu järjepidevust

---

[11] Selle üle toimus Eesti Vabariigis arutelu juba 1920ndatel (vt Sootla, Laanes 2015).

[12] G. Sootla, K. Grau, Institutional Balance in Local Government: Council, Mayor and City Manager in Local Policy Making. – Faces of Local Democracy: Comparative Papers on Local Governance in Central and Eastern Europe. OSI/ LGI, 2004.

[13] R. Noorkõiv, G. Sootla, K. Kattai, M. Lõhmus, Ühinemiste mõjude analüüs Märjamaa valla ja Türi valla näitel. Tallinn, 2015.

Võitja nimekirja osakaal koguhäältes eri suurusega omavalitsustes

Aasta	2002			2005			2009			2013		
KOV el arv / võitja nimekirja häälte %	Kuni 49,9%	50–69,9%	Üle 70%	Kuni 49,9%	50–69,9%	Üle 70%	Kuni 49,9%	50–69,9%	Üle 70%	Kuni 49,9%	50–69,9%	Üle 70%
Kuni 1000 elanikku	38,5	42,3	19,2	35,5	38,7	25,8	23,7	65,8	10,5	26,3	47,4	26,3
Üle 3501 elaniku	64,1	31,3	4,7	70,1	25,4	4,5	66,2	25	8,8	71	18,8	10,1
Keskmine	44,8	40,2	14,9	48,8	33,9	18,1	46,9	43,8	9,3	45,1	37,2	17,7

Tabel 1.

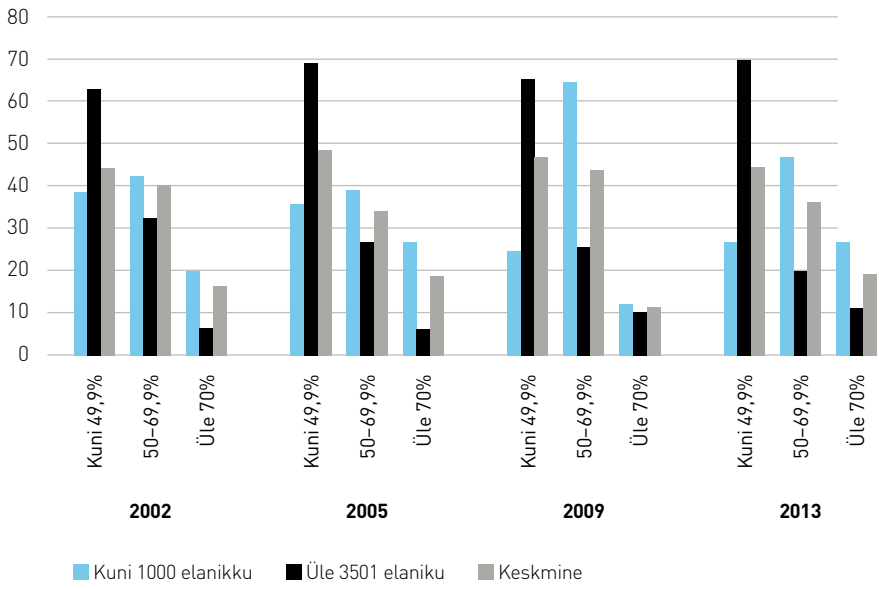
ning seal, kus valitsus on ebastabiilne, vähendada arengu strateegilist suundumust. Seetõttu kasutatakse suurtes valdades n-ö puhta kabineti mustrit, kus valitsuse liikmed on poliitilised liidrid-eestvedajad, haldusaparaadi eesotsas on ametnikud. Samad uuringud on samuti näidanud, et suuremate valdade volikogud on tõhusamad panustajad sisulisse otsustamisse, ennekõike tugevate komisjonide kaudu, kes suudavad konstruktiivselt hinnata valitsuse ettepanekuid.

Niisiis võib haldusreform sihipärase strateegia puhul märkimisväärselt suurendada omavalitsuste strateegilist võimekust ning eristada valla kui terviku juhtimist igapäevaelu haldamise/korraldamise tegevustest.

Valimised

Kohaliku omavalitsuste valimise kord toetab sellise volikogu-valitsuse suhtemustri kujunemist. Siiski ei saa ilmselt järeldada, et KOVi süsteemi loojate ootused demokraatliku kohaliku poliitika kujunemisele oleksid

Võitnud nimekirja domineerimine eri suurusega omavalitsustes



Joonis 1.

täitunud. Selle üks peamisi põhjusi on see, et kohaliku poliitika olulised instrumendid (oma maksu-, ettevõtlus-, maaomandi poliitika jne) jäid kohalikus poliitikas marginaalseks.

Siiski näitab ülalolev tabel selgelt trendi, et alla 3500 elanikuga valdades töötab valimisnimekirjade süsteem vaid osaliselt, sest nt 2013. aastal oli ligi 3/4-s (73,7%) kuni 1000 elanikuga omavalitsustes ühel nimekirjal absoluutne enamus ning üle pooltes valdades (57,9%) oli kaks või isegi üks nimekiri. Samal ajal sai üks nimekiri absoluutse enamuse vaid alla kolmandikus (28,9%) üle 3500 elanikuga omavalitsustes, kus üksnes kaks nimekirja oli vaid igas kümnendas (11,6%) omavalitsuses.

Sellised väikestes omavalitsustes valikuvõimaluste nappust näitavad varasemad valimistulemused olid üks olulistest argumentidest haldusreformi demokraatlike sihtide põhjendamisel.

Kodanikud ja kohalik võim

Eesti kohalikud omavalitsused on avatud ja võimaldavad kodanikele kohaliku omavalitsusega suhtlemiseks piisavalt eri viise. Kuid stabiilne demokraatia eeldab, et kodanike osalus toimub peaasjalikult organiseeritud ühenduste kaudu. Siinkohal põhjendaksin kahte olulist arenguvõimalust.

Uuringud on näidanud[14] (SIMDEL 2009), et omavalitsused ei ole piisavalt aktiivsed avalike teenuste delegeerimisel kodanikuühendustele ning paratamatult käsitlevad kodanikuühendusi kui puhvrit väiksemate ja tülikamate teenuste delegeerimisel siis, kui eelarveseis seda võimaldab. Samas näitas Praxise uuring, et kodanike huvi ja professionaalne võimekus on paljudes omavalitsustes selleks piisav.

Kahjuks takistavad Eesti hankeseadused nn strateegilisel partnerlusel põhinevat (*relational*)[15] delegeerimist, mis on peamine viis kujundada kohapeal jätkusuutlikke kodanikuühendusi kui kohalike teenuste osutajaid. Samuti on Eestis kohaliku tasandi asutuste hoolekogude võimalused koolide, lasteaedade, raamatukogude jne omavalitsuslikus halduses palju piiratumad kui Põhjamaades, mistõttu viimastes ei kardetagi ühinemiste tulemusena teenuste eemaldumist kodanikest, sest toimib sõna otseses mõttes asutuste omavalitsus. Tõsi, haldusreformi käigus kujundati Eestis paljudes omavalitsustes olulised detsentraliseerimise (teeninduskeskused) ja osaluse (osavallakogud) mehhanismid[16].

---

[14] SIMDEL 2009, Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. Praxis, 2009.

[15] R. H. DeHoog, Competition, Negotiation, Or Cooperation: Three Models For Service Contracting. – Administration & Society, 22 (3), 1990, 317–340.

[16] G. Sootla, K. Kattai, V. Pihel, Projekti „Suure territooriumiga ühinenud omavalitsuse mitmetasandilise haldusorganisatsiooni kujundamine Saaremaa vallas" analüüsi aruanne. Tallinn, 2017.

Kokkuvõte

Keskendusin ennekõike nendele Eesti omavalitsuste arengu aspektidele ja taustaseletustele, mis võimaldavad paremini näidata 2017. aasta haldusreformi vajadust. Enamik seletusi tugineb uuringutele ja Euroopa võrdlevatele kogemustele, mille põhjal Eesti areng näib pigem silmapaistev.

Loodan, et uute valdade juhid ja otsustajad mõistavad, et küsimus omavalitsuste käes olevatest ressurssidest, nende teenuseosutamise võimekusest, omavalitsuse huvide arvestamisest riigi poliitika kavandamisel on ennekõike küsimus sellest, **kuidas jaotub võimuressurss keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahel**.

Kuidas see ressurss jaotub, sõltub omavalitsuste koostöö sünergiast ja omavalitsuste investeeringutest strateegilistesse prioriteetidesse.

Reform ei pea mitte parandama, suurendama jne, vaid taastama riigi ja kohalike omavalitsuste kui võrdsete partnerite suhtemustri, mida lubati ka 2010. aastal Riigikogus toimunud arutelul.

Teiseks, loodan, et enamik uute omavalitsuste juhte mõistab, et omavalitsuste ühinemine on vaid algtõuge olulistele muudatustele kogu omavalitsussüsteemis. Kui see tõuge pole piisavalt tugev, et lahti sulatada vanad tegevusmallid ja hoiakud, ega suuda ümber organiseerida omavalitsuse sisemist korraldust, siis ei teostu ka ühinemistega kaasnevad eelised ning esiplaanile võivad kerkida suurte valdade ja lõigatud hierarhia negatiivsed küljed.

Selle Eesti arengu ülevaate tahaksin kokku võtta väga autoriteetse omavalitsuste uurija ja praktiku Harald Baldershemi järeldusega[17]: „Sageli on kohaliku omavalitsuse reformid püüelnud kahe müüdi poole: leida omavalitsuste ideaalne suurus ja ideaalne funktsioonide jaotus eri valitsemistasandite vahel. [---] Kõige kohasem järeldus on, et ei oma-

[17] H. Baldresheim, Subsidiarity at work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries. – J. Caulfield, H. Larsen (Ed), Local Government at Millenium. Leske+Budrich, Opladen, 2002.

valitsuse suurus ega funktsioonide jaotus pole üldse oluline tõhusa valitsemise jaoks. Euroopa erisused näitavad, et tänapäeva ühiskonnad võivad elada õnnelikult eri suuruse ja funktsioonidega omavalitsustes. Kõige tähtsam on eri tasandite koordineerimise muster ehk viis, kuidas korraldada mitmetasandilist valitsemist."

Eesti haldus-territoriaalse korralduse ümberkujundamise kavad 1989-2005

MADIS KALDMÄE

Iseseisvuse taastanud Eesti Vabariik päris nõukogude süsteemilt halduskorralduse, mis koosnes rajoonidest, vabariikliku alluvusega linnadest, linnadest, alevitest ja külanõukogudest. Need haldusüksused olid oma piirides kujunenud välja hulga paljuski meelevaldsete tsentraalsete ümberkorralduste lainete tulemusena.

1988. aastal algas isemajandava Eesti kontseptsiooni väljatöötamise käigus töö kohaliku omavalitsuse taasloomiseks. Alguses oli kaks peamist alternatiivi: primaarseks omavalitsusüksuseks saab maakond või vald. Oli ka kolmas variant: moodustada täiesti uutes piirides umbes 40 uut üksust.

Aluseks võeti linnadel ja valdadel põhinev omavalitsuslik korraldus. 1989. aastal kehtestati kohaliku omavalitsuse aluste seadus ja üleminekuperioodi rakendusaktid. 1990. aastal nimetati senised rajoonid maakondadeks, külanõukogud ja linnad pidid omavalitsuslikud õigused saama kolme aasta jooksul olenevalt oma valmisolekust. Maavolikogud täitsid sinnamaani omavalitsuslikke funktsioone nn regendiprintsiibil.

Üleminekuperioodi jooksul toimus mitu valdade jagunemist: Saku-Kiili, Nissi-Kernu, Juuru-Kaiu, Orissaare-Pöide, Kuressaare vald – Kaarma. Torgu vald eraldati Salme vallast Riigikogu kuningriiklaste initsiatiivil. Paldiskis valimisi ei korraldatud ja see jäi 1996. aasta valimisteni Keila linna koosseisu. Ühel juhul muudeti valdade piire: osa senisest Meremäe vallast liideti Vastseliinaga.

1993. aasta suvel võeti kiiruga vastu kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, et sügiseste kohalike valimiste järel saaks tööle hakata juba uue korralduse kohaselt. Kogu õigusaktide pakett võeti vastu 1993.–1995. aastal. Uus omavalitsussüsteem koosnes 46 linnast ja 209 vallast.

Kriitilisel hetkel enne 1993. aasta kohalikke valimisi selgus, et vastsete õigusaktide kohaselt osutusid senised alevid väljaspool seadust olevaks. Volikogudele anti ülesanne otsustada kolme nädala jooksul, kas taotleda linna- või vallastaatust. Linnastaatust said taotleda alevid, mille elanike arv oli suurem kui selle aja kõige väiksema linna oma. Kõige väiksem alev, mis enesele linnaõigused nõutas, oli Lihula. Kõige suurem linnastaatusest loobunud alev oli Vändra, põhjendades, et esimesel võimalusel kavatsetakse liituda Vändra vallaga (ühinemine teostus alles 2017!) ja linnastaatus võiks seda protsessi häirida. Seaduse järgi oli valla koosseisus võimalik moodustada osavaldu. Mõne aasta jooksul kasutas seda võimalust Vinni vald Lääne-Virumaal.

Kuigi teadvustati, et paljud üksused on suuruselt ja terviklikkuselt kaugel optimaalsusest, oli esmane ülesanne määrata kindlaks kohaliku omavalitsuse funktsioonid ja eelarveline baas. Vastavalt reformi üldisele loogikale ja mitmetele toonastele seisukohtadele pidanuks omavalitsuskorralduse funktsionaalsele sisseseadmisele järgnema ka haldusterritoriaalse

jaotuse korrastamine, arvestades paljude valdade väiksust, ebaloogilist kuju ning vähest sisemist ühtsust. Selleks aga polnud veel õige aeg, kuna kõigepealt tuli kohtadel uudse juhtimiskorraldusega kohaneda ja tegelda eelkõige eksistentsiaalsemate probleemidega (kütusekriis, omandireformi läbiviimine jm). Samuti puudusid valmisolek riigi tasandil ja korrektsed õigusaktid. Vajadus teha pärast omavalitsusreformi esmast elluviimist suuremaid või väiksemaid ümberkorraldusi oli juba tookord ilmselge.

Kogu perioodi jooksul oli üheks diskussiooniobjektiks omavalitsusüksuse nimetus. Kahjuks ei suudetud ühtses nimetuses naaberriikide eeskujul (*municipality*, *kunta*, *kommun*) kokku leppida ning põhiseadusesse kirjutati sisse linnad ja vallad.

1995. aastal võeti vastu Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (täiendati 1996). Sellega määrati kindlaks reeglid omavalitsusüksuste ühinemiseks, jagunemiseks ja piiride muutmiseks nii kohalikul kui ka Vabariigi Valitsuse initsiatiivil. Peale haldusüksuste määrati kindlaks ka asustusüksuste nimetused. Arvestades eeldatavaid ühinemisi, tuli siinjuures ilmsiks põhiseaduses sätestatud valla ja linna eristuse terminoloogiline problemaatilisus. Linna mõistel oli kahene tähendus: haldusüksus ja asustusüksus. Valla ja linna ühinemise puhuks tuli linna kui asustusüksuse jaoks konstrueerida kohmakas mõiste „vallasisene linn".

Seaduse alusel toimus 1996. aastal ka esimene ühinemine: omavahel liitusid Halinga ja Pärnu-Jaagupi vald. Seaduse järgi oli võimalik ühinemine ka valimistevahelisel perioodil. Seda võimalust kasutasid 1998. aastal Abja ja Abja-Paluoja vald.

Pärast ministrite Jaak Leimanni, Mart Opmanni ja Raivo Vare ajakirjanduses esitatud üleskutset vajaduse kohta Eesti riigi juhtimine põhjalikumalt ümber korraldada algasid 1997. aastal aktiivsemad arutelud ka omavalitsussüsteemi, sh haldusterritoriaalse korralduse võimaliku muutmise või reformimise üle. Analüüse asuti koostama nii üleriigilisel kui ka maakondlikul tasandil (näiteks Võru-, Viljandimaa). Kirjutati mitu teemakohast magistritööd. Selgemalt polariseerusid ka võimalike lahenduste suunad ja viisid nii ekspertide kui ka poliitiliste jõudude seas.

Tollest ajast said alguse erinevad kohaliku omavalitsuse korralduse muutmist käsitlevad seisukohad, mis üldjoontes jäid püsima aastateks.

Eri gruppide põhiseisukohad olid järgmised:

1) Eesti vajab omavalitsusüksuste ümberkujundamiseks keskvõimu korraldatud reformi, olgu siis radikaalsemat või pehmemat;
2) keerulisemate lahenduste asemel tuleb omavalitsussüsteem ümber kujundada 15 maakonna ja 5 vabariikliku linna baasil;
3) valdade väiksus ei ole probleem, ühinemised peavad toimuma üksnes vabatahtlikult; seda on võimalik asendada parema koostöö ja maakondliku omavalitsusliidu tugevdamisega;
4) Eestis tuleb luua II tasandi kohalik omavalitsus, valdade ja linnade muutusi sel juhul tarvis ei oleks.

Reaalsuses need eri seisukohad loomulikult põimusid, kuid olid siiski omavahel piisavalt vastuolus, et tegelike sammude ettevõtmist pika aja jooksul pärssida.

1998. aasta alguses valmis regionaalminister Peep Aru tellimusel uurimistöö „Eesti haldusterritoriaalne korraldus". Selle raames anti hinnang olemasolevatele omavalitsusüksustele, arvestades nende suurust, terviklikkust, hõlmatust naaberomavalitsuste keskuste poolt, ajaloolisi ja majanduslikke iseärasusi. Töötati välja kõigi üksuste jaoks võimalikud ja sobilikud lahendused territoriaalseteks ümberkorraldusteks.

Iga üksuse jaoks koostati ühe-kahelehe küljeline kirjeldus koos võimalike muudatuskavadega. Selleks töötati läbi kartograafiline ja statistiline materjal ning tehti intervjuud kõikide omavalitsusjuhtidega. Lisaks korraldati küsitlus haldusterritoriaalseid muudatusi soodustavate ja takistavate tegurite väljaselgitamiseks. Analüüsi elementaarüksuseks võeti paikkond ehk kant kui väikseim sotsiaal-territoriaalne kooslus ehk ühtne kogukond (kant asustuse elementaarüksusena oli kasutusel ka 2006. aastal maakonnaplaneeringute väljatöötamisel). Võimalike reformide erisugust radikaalsust arvestades pakuti välja konkreetsete haldusjaotuste visioonid. Kõige äärmuslikumad variandid koosnesid umbes

55 üksusest, mis enam-vähem vastas 1950ndate rajoonidele, ja umbes 90 omavalitsusüksusest. Töö lõppversioonis siiski loobuti sellistest tolle aja seisukohast liiga intrigeerivatest ja ka läbi töötamata variantidest.

Võttes arvesse nii objektiivset teavet kui ka omavalitsusjuhtide seisukohti, jõuti lahendusena välja suurusjärguni 120–150. See suurusjärk vastas üldjoontes ka kihelkondade arvule ja sellega ei oleks kaasnenud olulist keskuste kaugenemist elanikkonnast. Valminud kaardipildil oli küll 154 omavalitsusüksust, sest oli piirkondi, kus vastuvõetava lahenduseni jõudmine nõudnuks olulisi lisaanalüüse. Pakutud muudatused sisaldasid nii valdade tervikühendamisi kui ka mitmel juhul valdade võimalikke jagunemisi naabrite vahel.

Töö tulemusena pakuti välja haldusterritoriaalse korralduse korrastamise taktikalised seisukohad:

1) haldusreformi kontseptsioon kohalike omavalitsusüksute haldusterritooriumi korralduse osas võiks hõlmata aega kuni 2002. aastani;
2) pidades silmas võimalust viia ellu ühtne ja tsentraalne haldusterritoriaalse korralduse reform, võiks see siiski jääda nimetatud perioodist välja;
3) riiklikult peaks rakendama toetavaid ja soodustavaid meetmeid, et võimalikult suures hulgas omavalitsusüksustes, kus valmisolek muutusteks on olemas, saavutataks muutuste elluviimine 1999. aasta valimisteks;
4) riigipoolsete meetmete seas peaks lisaks premeerimisele rakendama ka toetavaid abinõusid (sihtotstarbelised investeeringud, mis on otseselt seotud integreerimisprotsessiga, riigi osalus konkreetsete muutuste elluviimiseks konsultandi ja arbiitri rollis);
5) teatud juhtudel on otstarbekas algatada riigipoolsed haldusterritoriaalsed muudatused juba 1999. aastat silmas pidades, eelkõige üksikutes probleemvaldades, kus väiksus või heterogeensus on otseseks takistuseks omavalitsusfunktsioonide täitmisel, kus on probleemid juhtimise korraldamisel ja kus kohapealne vabatahtlik protsess ei ole mõeldav ei lähimas ega kaugemas tulevikus.

Töös toodi esile ka see, et haldusterritoriaalsed muudatused eeldavad Vabariigi Valitsuse ja valitsusasutuste olulist sekkumist, mis võiks hõlmata järgmist:

- materiaalne motiveerimine sihtotstarbeliste vahenditega;
- investeeringud ühenduste parandamiseks ja loomiseks transpordi ja side valdkonnas;
- teatud piirkondade tervikliku saneerimise programmi koostamine;
- sotsiaalsete lisatagatiste kehtestamine kohaliku omavalitsuse ametnikele ja nende osaline katmine riigieelarvest;
- vahendite eraldamine uurimistöödeks ja arendustegevuseks nii enne kui ka pärast territoriaalseid ümberkorraldusi;
- arendusprojektide tellimine riigi poolt;
- valitsusasutuste osalemine protsessis konsultandina, „vahekohtunikuna" ning elanike ja ametnike motiveerijana;
- teatud küsimuste algatamine valitsusasutuste poolt, juhul kui vabatahtlik muudatusprotsess on mingil põhjusel seiskunud;
- ümberkorralduste algatamine või otsustamine Vabariigi Valitsuse poolt, juhul kui kõik asjaosalised ei ole ühisel seisukohal, sh protsessi valitsusepoolne algatamine ühe osalise taotlusel;
- muudatuste tegemine seadustesse ja teistesse õigusaktidesse, mille tõttu on kohaliku omavalitsuse üksuste ümberkorraldamine kas pärsitud või osutunud asjaosalistele „diskrimineerivaks";
- ümberkujunduste eelduseks olevate ja neid asendavate koostöö- ja integratsioonivormide soodustamine;
- protsessi sekkumine, juhul kui teatud paikkondade huvid ja arenguperspektiivid saavad kohaliku vabatahtliku ühinemise käigus liigselt riivatud või kui osapooled kavatsevad territoriaalseid probleeme lahendada osaliselt.

1998. aasta kevadel algasid maakondades arutelud võimalike haldusterritoriaalsete muudatuste otstarbekuse ja võimalikkuse üle. Arutelude käigus tutvustati ka nimetatud uuringu tulemusi. Kuigi paljudel

aruteludel andis ettearvatult tooni ettevaatlik ja umbusklik hoiak, ei jäänud see siiski ainuvalitsevaks hoiakuks. Üks tõdemus, mis hiljem on ka kinnitust leidnud, oli, et vabatahtlik ühinemine on keerukas protsess, milleks on suutelised eelkõige haldussuutlikumad omavalitsused.

Vallavanematega peetud intervjuude käigus selgus mitmel puhul tõsiasi, et nad isiklikult peavad ühinemist väga loomulikuks ja vajalikuks, kuid kujunenud hoiakuid arvestades ei saa nad ise vabatahtlikku ühinemisprotsessi algatada, vaid oleksid pigem valmis toetama riigipoolset algatust.

1999. aasta kevadel, vahetult enne Riigikogu valimisi, kinnitas Vabariigi Valitsus avaliku halduse arendamise alused. Linnade ja valdade haldusterritoriaalse korralduse kohta on seal kirjas alljärgnev:

1. Tulenevalt asustussüsteemi loogikast, eelkõige tõmbekeskuste paiknemisest ning valdade ja linnade sotsiaal-majandusliku terviklikkuse huvidest, vähendatakse oluliselt kohaliku omavalitsuse üksuste arvu, millega tugevdatakse nende üksuste sotsiaal-majanduslike funktsioonide täitmise ja avalike teenuste osutamise võimet.
2. Ajaliselt toimub kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse jaotuse ümberkorraldamine kahes etapis. Vabatahtlike ümberkorralduste periood on kuni 2002. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude korraliste valimisteni. Haldusterritoriaalse jaotuse ümberkorraldamise teine etapp toimub Vabariigi Valitsuse initsiatiivil. Juba enne teise etapi algust võidakse Vabariigi Valitsuse initsiatiivil algatada haldusterritoriaalseid ümberkorraldusi mõnede kohaliku omavalitsuse üksuste osas, kui nende väiksus või heterogeensus on otseseks takistuseks kohaliku omavalitsuse funktsioonide täitmisel.
3. Vabatahtlikke haldusterritoriaalseid ümberkorraldusi toetab Vabariigi Valitsus aktiivse osalemisega kohapealses ettevalmistavas ja korraldavas protsessis (eelkõige maavanemate kaudu) ning stimuleerimisega, sh ümberkorraldustega kaasnevate kulutuste osalise katmisega. Haldusterritoriaalse jaotuse ümberkorraldamiseks tehakse enne vajalikud uurimused.

4. Vabariigi Valitsuse initsiatiivil toimuvad haldusterritoriaalsed ümberkorraldused eeldavad vastavate uurimuste läbiviimist ja kohaliku omavalitsuse üksuste arvamuste ärakuulamist, millega tagatakse kohalike huvide arvestamine.

Üldjoontes kujunesid need põhimõtted haldusterritoriaalse reformi ettevalmistamise aluseks alates 2000. aastast.

Vabatahtlike ühinemiste toetamiseks 1999. aastal nähti ette ka riigi rahaline toetus Vabariigi Valitsuse reservfondist (mitmel põhjusel lükkus nende vahendite tegelik eraldamine suuresti alles 2003. aastasse). 1998.–1999. aastal asus Siseministeeriumi juures tegevusse ka ühinemisnõustaja. 1999. aasta valimisteks ühinesid omavahel Otepää linn ja Pühajärve vald, Antsla linn ja Antsla vald, Vihula vald ja Võsu vald, Lihula linn ja Lihula vald ning Kuressaare vald ja Kaarma vald.

1999. aasta kevadel moodustatud kolmikliidu valitsus (Isamaaliit, Reformierakond ja erakond Mõõdukad) eesotsas Mart Laariga otsustas asuda ellu viima laiaulatuslikku haldusreformi, mille üks osa oli ka regionaal- ja kohalik haldus. Oktoobrini siseministriks olnud Jüri Mõis tegi ametnikele ülesandeks asuda muu hulgas ette valmistama reformi, mis viiks kogu kohaliku omavalitsuse maakondlikule tasandile.

Sügisel siseministriks saanud Tarmo Loodus asus ette valmistama kohaliku omavalitsuse valdkonna kompleksset reformi, mille üks osa oli ka kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse reformimine. Seekord võeti aluseks põhimõtted, mis olid saanud heakskiidu juba eelmiselt valitsuselt aasta alguses.

Reformi ettevalmistamise stardipauk uue aastatuhande alguses osutus tahtmatult intrigeerivaks. Ministri ülesandel koostati 2000. aasta jaanuaris ühe ööpäeva jooksul senistel eksperdihinnangutel põhinev eskiiskaart võimalikust tulevasest haldusjaotusest. Teadmata viisil lekkis see kaardipilt kohe ajakirjandusse. Ministeeriumi asekantsler, kes kutsuti sama päeva õhtul „Aktuaalse kaamera“ otse-eetrisse, pillas seal palju furoori tekitanud lause: „Kui tiiki kuivendatakse, siis konnade käest ei küsita.“

Edasi algas süstemaatiline tegevus. Koostöös partnerite ja ekspertidega valmistati 2000. aasta märtsiks Siseministeeriumis ette kontseptsioon „Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas". See hõlmas nii kohaliku omavalitsuse organisatsioonilist, eelarvelist kui ka haldusterritoriaalset korraldust.

Kontseptsiooni kohaselt olid kavandatava haldusterritoriaalse reformi aluspõhimõtted järgmised:

- reform viiakse ellu sünkroonselt muudatustega kohaliku omavalitsuse eelarvelises ja organisatsioonilises korralduses;
- reform viiakse ellu olemasolevate omavalitsusüksuste baasil nende ühendamise ja territoriaalse ümberkujundamise teel;
- reformi aluseks on ühtsed printsiibid ja kokkulepitud kriteeriumid;
- reform viiakse ellu 2000.–2005. aastal kahes etapis;
- reform viiakse ellu paindlikult (arvestades konkreetsete piirkondade iseärasusi) keskvalitsuse ja omavalitsusüksuste dialoogis (ühendades senised kohapealsed kogemused keskvalitsuse korraldatud eksperdiabiga);
- haldusterritoriaalsed muudatused jõustuvad korraliste valimiste käigus 2002. ja 2005. aastal;
- reformi lõpptulemusena on Eestis 110–150 omavalitsusüksust.

Kontseptsioonis töötati uute omavalitsusüksuste kujundamiseks välja esmased suuruse ja terviklikkuse kriteeriumid, samuti argumendid, mis omavahelises koosmõjus saaksid olla aluseks võimalikele eranditele kriteeriumidest kõrvalekaldumiseks. Hinnangu kavandatava omavalitsusüksuse kriteeriumidele vastavuse kohta pidi andma haldusreformi asjatundjatest moodustatud ekspertide töörühm. Kontseptsioonis kirja pandud kriteeriumid võeti redigeeritud kujul aluseks Vabariigi Valitsuse 4. juuli korralduses.

Reform kavandati kontseptsiooni kohaselt kaheetapilisena:

- I etapi (2000–2002) käigus tulnuks välja töötada ja kinnitada haldusterritoriaalse korralduse skeem ning viia haldusterritoriaalsed

muudatused ellu neis piirkondades, kus kohapealne valmisolek seda võimaldab, kus omavalitsusüksuse haldussuutlikkus on pikka aega väike või demograafiline olukord omavalitsusüksuses on äärmuslik;

- II etappi (2003–2005) pidi jääma suurem ja komplitseeritum osa muudatustest, mis tuli algatada, ette valmistada ja ellu viia suuresti riigi initsiatiivil.

Valitsuskoalitsioon viis Siseministeeriumi väljatöötatud kontseptsiooni sisse kaks põhimõttelist muudatust, mis tegid kavandatava reformi oluliselt radikaalsemaks. **Omavalitsusüksuse elanike miinimumarv, mis algses kontseptsioonis oli 2500, tõsteti 3500ni. Reform otsustati tervikuna ellu viia 2002. aasta sügiseks, mitte kahes etapis, nagu esialgu kavandatud.**

4. juulil 2000. aastal kinnitas valitsus kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekute koostamise juhised:

1) kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu alammäär on üldjuhul 3500 elanikku;
2) linnalähedastes piirkondades, kus elanikkonna enamus on koondunud satelliitasulatesse, on kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu alammäär üldjuhul 4500 elanikku;
3) linnaline asula suurusega kuni 10 000 elanikku, moodustab koos oma vahetu tagamaaga ühtse kohaliku omavalitsuse üksuse;
4) kohaliku omavalitsuse üksus moodustab võimalikult tervikliku regiooni ühe või omavahel tihedalt seotud mitme keskuse baasil;
5) kohaliku omavalitsuse üksus (sõltumata tema elanike arvust), mille eri osade seosed naaberüksustega on tihedamad kui omavahelised seosed, ühendatakse osade kaupa või tervikuna vastavate naaberomavalitsusüksustega;
6) üle 3500 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus, mille keskuse (keskuste) vahetuks tagamaaks on väiksemad naaberomavalitsusüksused või nende osad, ühendatakse kogu tervikpiirkonna ulatuses uueks omavalitsusüksuseks.

Ülalmainitud kriteeriumidest kõrvalekaldumine võis olla põhjendatud juhtudel, kui tegemist on mitme alljärgneva teguri koosmõjuga:

1) kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu alammäär on üldjuhul 3500 elanikku;
2) linnalähedastes piirkondades, kus elanikkonna enamus on koondunud satelliitasulatesse, on kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu alammäär üldjuhul 4500 elanikku;
3) linnaline asula suurusega kuni 10 000 elanikku, moodustab koos oma vahetu tagamaaga ühtse kohaliku omavalitsuse üksuse;
4) kohaliku omavalitsuse üksus moodustab võimalikult tervikliku regiooni ühe või omavahel tihedalt seotud mitme keskuse baasil;
5) kohaliku omavalitsuse üksus (sõltumata tema elanike arvust), mille eri osade seosed naaberüksustega on tihedamad kui omavahelised seosed, ühendatakse osade kaupa või tervikuna vastavate naaberomavalitsusüksustega;
6) üle 3500 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksus, mille keskuse (keskuste) vahetuks tagamaaks on väiksemad naaberomavalitsusüksused või nende osad, ühendatakse kogu tervikpiirkonna ulatuses uueks omavalitsusüksuseks.

Kui kevadise kontseptsiooni kohaselt kavatseti reform ka seadusandlikult kindlustada, võttes vastu haldusterritoriaalse reformi seaduse, siis arvestades perioodi lühendamist ühele valimistsüklile ning valitsuskoalitsiooni sisemisi erimeelsusi, tehti poliitiline otsus sellest loobuda. Aluseks jäi Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusega valitsusele antud volitus algatada haldusterritoriaalseid muudatusi, ühtlasi tehes seadusesse vajalikud täiendused.

See jättis aga kogu reformiprotsessi valitsuskoalitsiooni osaliste võimalike erimeelsuste ja meelemuutuste meelevalda.

Tööplaani kohaselt asus Siseministeerium ette valmistama strateegiadokumenti „Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas", mis sai lõpliku kuju 2001. aasta jaanuaris. Strateegiadokumendi kavandis

esitati ka ettepanekud edasise vajaliku tegevuse kohta ja ajakava 2002. aasta sügiseni. Valitsuse heakskiitu see dokument ei saanudki.

2000. aasta augustis algas maakondades töö haldusterritoriaalsete muudatuste võimalike lahendite ettevalmistamiseks. Maavalitsuste juurde moodustati komisjonid, peeti arutelusid koos omavalitsuste esindajatega, telliti ekspertidelt analüüse, küsiti esmaste lahenduste kohta arvamust kohalikelt volikogudelt, kes tegid ka oma ettepanekuid. Kui võimalikud ettepanekud sisaldasid potentsiaalseid maakonnapiiride muudatusi, küsiti arvamust ka vastavalt maavalitsuselt. Siseministeerium oli seejuures nõuandvas rollis.

2000. aasta sügisel moodustati Siseministeeriumi juurde ekspertide töörühm, et maakondadest saadud tulemused läbi töötada ja koos maavalitsuste esindajatega ette valmistada Vabariigi Valitsuse ettepanek haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta.

Maavalitsuste ettepanekud haldusterritoriaalsete muudatuste kohta koos taustmaterjalide ja omavalitsuste seisukohtadega esitati Siseministeeriumile 1. detsembriks. 1. detsembril anti Siseministeeriumis maavalitsuste ettepanekud pidulikult üle. Iga maavanem tegi ka viieminutilise asjakohase ettekande.

Maavanemate ettepanekute põhjal sai teha üldistusi ja planeerida edasisi samme. Olenevalt maakonnast esitati kas üks uue haldusterritoriaalse korralduse variant või kuni kolm alternatiivi, mis olid vormistatud kaartidena. Enamik maakondi andis ka põhjaliku kirjelduse ja argumentatsiooni iga uue võimaliku omavalitsusüksuse kohta. Üldiselt oli maakondades tehtud töö ja selle tulemus üsnagi eripalgeline ja vajas 2001. aasta alguses ühtlustamist.

Alljärgnevas tabelis on esitatud võimalikud omavalitsusüksuste arvud, mis saadi maavalitsuste ettepanekute alusel. Variandid erinesid üksteisest märkimisväärselt. Tabelis on püütud asetada neid skaalale (esimene veerg kõige radikaalsem, viimane olemasoleva arvu säilitamine). Tavalises kirjas on arvud, mille üle diskuteeriti, kuid mis ei leidnud kajastust lõplikes versioonides. Kokkuvõttes joonistus

Üldistus maavanemate esitatud ettepanekutest võimalike tulevaste omavalitsuste kohta

Harju mk	26		4			19			
Hiiu mk	5	1							5
Ida-Viru mk	23				11				
Jõgeva mk	13			3		5	7		
Järva mk	16			4	5	6			
Lääne mk	12			4		7	8		
Lääne-Viru mk	18			6	9	11			
Põlva mk	15			4					
Pärnu mk	23	2		8		11		19	
Rapla mk	14				5	8	9		
Saare mk	16	1	2	3		6-8			
Tartu mk	22	2		7		13			
Valga mk	13				5	6	8		
Viljandi mk	18			4		9			
Võru mk	13			4		6	7		
Kokku	247			73		131			

Tabel 1. Maavanemate poolt Siseministeeriumile 2000. aasta lõpus esitatud ettepanekud haldusterritoriaalsete muudatuste võimalike variantide kohta.

omavalitsusüksuste arvust välja kaks varianti – tinglikult 73 ja 131. Järeldus võis olla, et seni tehtud töö alusel jääks lõplik suurusjärk maakondades tõenäoliselt nende kahe piirarvu vahele.

Haldusterritoriaalsete muudatuste ettepanekud olid omavalitsusüksustes valdavalt arutamist leidnud. 90% volikogudest oli teinud oma otsuse.

Kui võtta vaatluse alla pigem pehmema reformi variant, siis oli omavalitsusüksusi, kes olid muudatustega täiesti või mööndustega nõus või kellel olid oma alternatiivid, rohkem kui 50%. Siia hulka ei ole arvatud neid, keda muudatused suuruse tõttu puudutama ei pidanuks või kellel olid arvestatavad argumendid suuruserandite taotlemiseks. Umbes 20% oli igasuguste muudatuste vastu. Teatud hulka neist võis lugeda esialgu vastu olijateks, kes põhjendasid näiteks: niikaua kui pole tehtud ..., ei taha me mingitest variantidest kuulda.

Radikaalsemate variantide puhul tulnuks arvestada palju suurema vastuseisjate hulgaga.

Maavalitsuste esitatud variandid koos lisamaterjalidega võimaldasid teha esialgse kokkuvõtte iga omavalitsusüksuse kohta. Tehtu põhjal sai hinnata, kui suur on eesseisev töö edasiste analüüsidega, ning eristada piirkonnad, kus võimalikud lahendused enam erilist analüüsi ei vaja, piirkondadest, kus ekspertiis või analüüs oli veel vajalik.

Probleemsemates piirkondades oli pärast valitsuse ettepanekute esitamist ette nähtud keskselt korraldatavad rahvaküsitlused. Tervikvaldades või valla eri piirkondades tulnuks rahvaküsitlus korraldada juhul, kui valla või selle osade kuulumiseks ühte või teise koosseisu on mitu valikut. Rahvaküsitlust ei pidanuks läbi viima dilemma puhul, kas vald liitub kellegagi või jääb senisele kujule.

Protsessile lisas vürtsi regionaalminister Toivo Asmeri poolt 2000. aasta oktoobris ajakirjanduses avaldatud üleskutse kujundada Eesti omavalitsussüsteem 15 maakonna ja 5 vabariikliku linna baasil (sisuliselt nõukogudeaegne korraldus). See üleskutse tekitas küll mõneks ajaks meediakära, kuid unustati peagi. Regionaalminister oli tollal portfellita minister, kellel oli kaks nõunikku, ning regionaal- ja omavalitsuspoliitikaga seotud osakonnad allusid siseministrile.

Valitsuse 2001. aasta 30. jaanuari istungil tehti Siseministeeriumile ülesandeks valmistada vastav eelnõu ette 5. mai istungiks. 2001. aasta veebruaris-märtsis toimusid eraldi töökoosolekud kõikide maakondade esindajatega, kus ministeeriumi, maavalitsuste ja ekspertide koostöös leiti

Siseminister Tarmo Loodus (pildil paremal) ja peaminister Mart Laar (pildil vasakul) 2001. a kevadel Tartus haldusterritoriaalse reformi arutelul Tartumaa kohalike omavalitsuste juhtidega. Siis oli neil veel põhjust olla selle toimumise suhtes lootusrikas. Foto: Ove Maidla / Postimees.

kõigi maakondade jaoks kõige sobivamad ja vastuvõetavamad lahendused ning määrati kindlaks piirkonnad, mis vajavad veel analüüse. Toimusid pingelised arutelud, mille käigus pakutud lahendustes tehti muudatusi nii ühes kui ka teises suunas. Kõiki asjaolusid arvestades valmis aprillis ekspertide töörühma töö tulemusena võimaliku uue haldusjaotuse variant. Selle põhiversiooni kaardipildil oli 110 omavalitsusüksust.

Tulenevalt poliitilistest suunistest ei tohtinud aga Vabariigi Valitsusele esitatavas eelnõus pakutavate omavalitsusüksuste arv olla suurem kui 100. Võib-olla oli tegemist peaministri kaalutlusega, et saavutada eelnõu radikaalsemaks muutmise abil parem läbirääkimisruum koalitsioonipartneritega ja hiljem neile vastu tulles taas tagasi tõmbuda.

Juba aprillis tegid koalitsioonipartnerid peaminister Mart Laarile etteheiteid reformiga liigse kiirustamise eest. Peaminister tuletas partneritele meelde, et just nemad nõudsid aasta tagasi reformi elluviimise aja lühendamist ühele valimistsüklile (algse kontseptsiooni kohaselt tulnuks reform ellu viia kahes etapis 2005. aastaks).

Eelnõus, mida valitsus arutas oma 29. mai 2001. aasta kabinetinõupidamisel, oli 98 üksust. Siseministrile tehti ülesandeks täpsustada korralduse „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine" eelnõu seletuskirja nõupidamisel tehtud märkuste ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 8 lõike 1 sätete alusel.

Eelnõu esitati arvamuse avaldamiseks Riigikogu koalitsioonifraktsioonidele. Mõõdukate fraktsioon oma seisukoha ka edastas. Diplomaatilises vormis avaldati kavandatavale reformile põhimõttelist toetust, pidades vajalikuks eelnõu mõningast korrigeerimist. Kirjas seisab: „Mõõdukate fraktsioon rõhutab veel kord, et esmatähtis ei ole mitte omavalitsuste arv, mis võiks kujuneda jätkuvas dialoogis kohalike omavalitsuste ja maavanematega, vaid selgete põhimõtete alusel kujunev uus haldusterritoriaalne korraldus, mis tagab tasakaalu kogukondliku iseotsustamise ja mastaabiefektist tuleneva efektiivsuse vahel. Vabariigi Valitsuse 4. juuli 2000. a istungi otsusega heakskiidetud „Kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekute juhised" põhimõtete sihikindel järgimine annab lootust haldusterritoriaalse reformi teostamiseks 2002. aasta kohalikeks valimisteks." Sellega anti mõista, et fraktsioon toetaks põhimõtteliselt varasemat ekspertide töörühma pakutut.

Eelnõu täiendava ettevalmistamise käigus arvestati ministeeriumide ja partnerite märkusi, täiendati eelnõu seletuskirja, ning mis kõige olulisem, ettepanekuna esitatavate uute omavalitsusüksuste arvu suurendati 108ni. Sellega võeti eelnõust muu hulgas välja lahendused, mis ei olnud oma radikaalsuses kooskõlas 4. juuli 2000. aasta juhiste põhimõtetega.

Valitsus arutas eelnõu oma istungil 19. juunil 2001. aastal. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise kohta otsustati järgmist:

1) nõustuda Siseministeeriumi ettevalmistatud korralduse eelnõuga haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise kohta; kehtestada Siseministeeriumi poolt täiendavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse alusel esitatud korralduse eelnõu alusel vastav Vabariigi Valitsuse korraldus, vaadates selle enne allakirjutamiseks esitamist normitehniliselt läbi;
2) rõhutada, et tegemist on haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisega valdade ja linnade osas ning muudatused realiseeruvad vabatahtlikkuse alusel;
3) märkida ära rahandusminister Siim Kallase ja keskkonnaminister Heiki Kranichi eriarvamused haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise eelnõu vastuvõtmise kohta, kuna esitatud põhjendused muutmise algatamiseks ei ole sotsiaal-majanduslikust aspektist vaadatuna piisavad, samuti ei ole selgelt fikseeritud, et algatamisele järgnevad sammud on vabatahtlikud.

Kuigi kaks Reformierakonna ministrit jäid valitsuse istungil eriarvamusele, sai eelnõu siiski heakskiidu (sel ajal tegi valitsus veel otsuseid ka ilma konsensuseta). Lõplik tagasilöök tuli mõni päev hiljem, vahetult enne võidupüha.

Reformierakond ütles oma Riigikogu fraktsiooni kaudu põhimõttelise ei reformi jätkumisele kavandatud vormis. Minister Tarmo Loodusele ja teistele asjaosalistele tuli see täieliku ootamatusena, kuna Reformierakonna esindajad ei olnud enne valitsuse istungit vähimaidki seisukohti eelnõu kohta väljendanud. Kindlasti mängis siin suurt rolli poliitiline hetkeolukord: kõik kolm koalitsiooni osalist olid omavahel põhimõttelistes vastuoludes, samuti ootasid ees presidendivalimised, kus kõigil erakondadel olid oma kandidaadid ja mis kõigi eelduste kohaselt pidid minema valijameeste kogusse. Valitsuse lagunemist nähti vaid aja küsimusena.

Peaminister Mart Laar allkirjastas 25. juunil 2001. aastal Vabariigi Valitsuse korralduse nr 437-k „Haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine valdade ja linnade osas". Sellel aga ei olnud enam tähtsust. Ettepanekud edastati veel kõigile volikogudele seisukoha andmiseks, kuid seda ei võetud enam tõsiselt. Haldusterritoriaalse reformi ettevalmistamise protsess oli lõplikult raugenud.

Mis oleks pidanud järgnema? Sügiseks pidid volikogud esitama oma seisukoha valitsuse ettepanekute kohta. Samal ajal pidi riiklikult ühtsena korraldatama rahvaküsitlused vaidlusalustes piirkondades (eelduste kohaselt pidanuks see toimuma 17 vallas tervikuna ja 47 vallas osaliselt). Sellele pidi järgnema lõplike lahenduste väljatöötamine ja omavalitsuste nõustamine muudatuste ettevalmistamisel. Uus haldusterritoriaalne korraldus pidanuks kinnituse saama 2002. aasta teises kvartalis.

Mis oleks võinud saada edasi, kui koalitsioonipooled oleksid suutnud kokku leppida reformiprotsessi jätkamises paindlikumas vormis, minnes sügisel üle kas või kaheetapilise variandi juurde?

Arvestades juba tehtud eeltööd ja ka volikogude seniseid seisukohti, võinuks valitsuse mõõduka surve ja omavalitsuste igakülgse toetamise tingimustes, riigi ja volikogude dialoogi tulemusena kujuneda 2002. aasta valimiste järgseks omavalitsusüksuste arvuks ligikaudu 130 (Tarmo Looduse ja autori isiklikel hinnangutel).

2001. aasta lõpuks astus kolmikliidu valitsus tagasi, 2002. aasta alguses moodustati uus koalitsioon ja asus ametisse uus valitsus. Igasugune haldusreformi temaatika oli päevakorrast maha võetud. Sõnad „haldusreform", „kaardijoonistamine" jms hakkasid omandama pigem halvustavat tähendust.

Mitmed juba peaaegu ühinemisvalmis omavalitsused loobusid sellest mõttest, nähes, et valitsuse tuge (ega survet) neil oodata ei ole. Ühinemistoetused olid valitsuse reservfondist formaalselt küll ette nähtud, kuid kuna lõplikult olid välja maksmata ka 1999. aasta ühinemiste toetused, oldi selle suhtes skeptilised. Piltlikult võis öelda, et vallad ühinevad mitte tänu valitsusele, vaid hoolimata sellest.

2002. aasta kohalike valimiste eel ühinesid vabatahtlikult Märjamaa vald, Märjamaa alev ja Loodna vald, Rapla linn ja Rapla vald, Kohila alev ja Kohila vald, Räpina linn ja Räpina vald ning Anija vald ja Kehra linn.

Haldusterritoriaalne problemaatika ei olnud prioriteet ka 2003. aasta kevadel valimiste järel ametisse astunud valitsuse jaoks. Siiski maksti varem ühinenud omavalitsustele lubatud toetused regionaalminister Jaan Õunapuu algatusel täies ulatuses välja. Regionaalminister (kes oli nüüd Siseministeeriumis teine minister omaette haldusalaga), kelle põhitähelepanu oli suunatud omavalitsuste rahastamisele ja maakondliku tasandi tugevdamisele, pidas oluliseks ka omavalitsuste vabatahtliku ühinemise soodustamist.

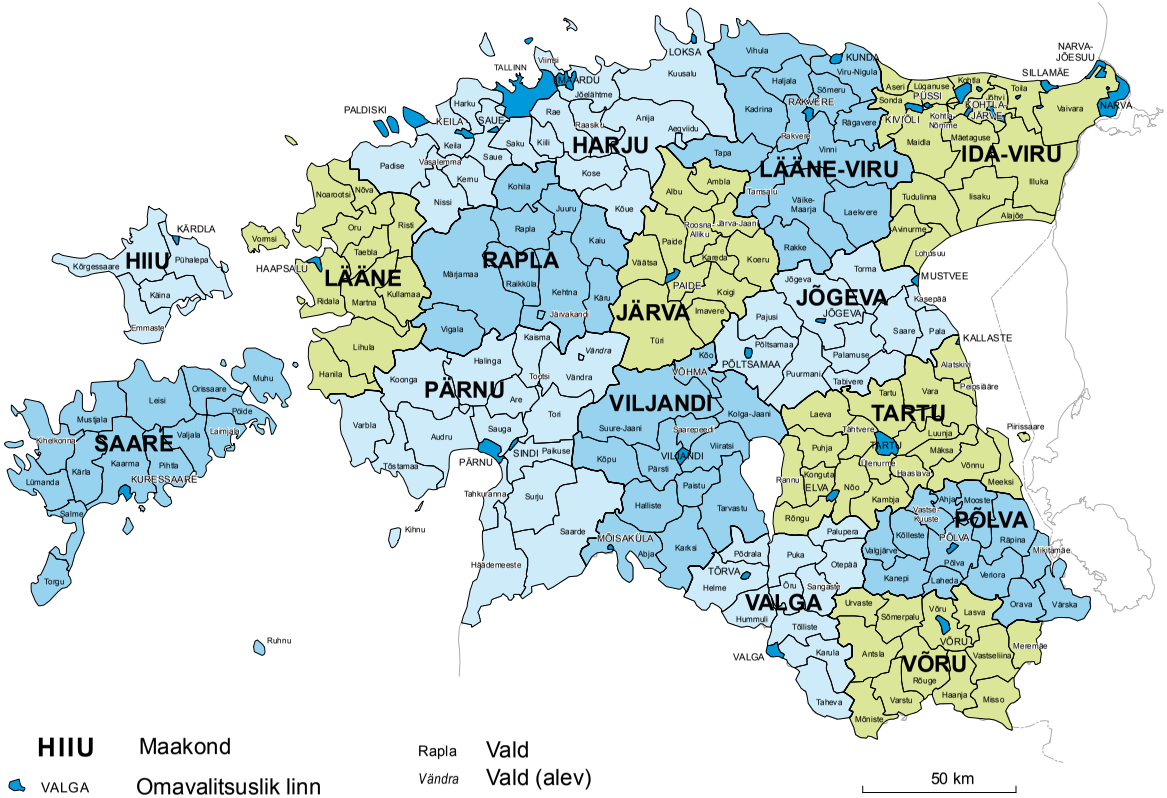
2004. aastal võeti vastu kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus. Sellega anti seaduslik alus toetustele ühinevate omavalitsuste jaoks ja kehtestati rahalised lisagarantiid ühinevate omavalitsuste juhtidele. Moodustati ekspertide töörühm, et töötada välja soovituslikud ühinemispiirkonnad omavalitsuste vabatahtlike ühinemiste jaoks.

2004. aasta oktoobris võeti vastu valitsuse määrus „Kohaliku omavalitsuse üksuste loetelu ühinemispiirkondade kaupa". Määruse sisul oli vaid soovituslik iseloom. See tugines eksperdihinnangutele ega läbinud avalikku arutelu kohapeal. Määrati kindlaks 65 ühinemispiirkonda. Koos nende üksustega, keda määrus ei puudutanud, saanuks kokku 101 omavalitsusüksust. Üldjoontes kattusid pakutud lahendused juba varasemate eksperdihinnangute ja kavadega. Erinevus oli see, et praegusel juhul ei puudutatud probleemsemate omavalitsuste võimaliku jagunemise temaatikat.

2005. aasta sügisel (volikogud valiti senise kolme aasta asemel nüüdsest alates neljaks aastaks) ühinesid vabatahtlikult järgmised omavalitsused: Saarde vald, Kilingi-Nõmme linn ja Tali vald; Suure-Jaani linn, Suure-Jaani vald, Olustvere vald ja Vastemõisa vald; Kuusalu vald ja Loksa vald; Tapa linn, Saksi vald ja Lehtse vald; Tamsalu linn ja Tamsalu vald; Väike-Maarja vald ja Simuna vald; Türi linn, Türi vald, Oisu vald ja Kabala vald; Jõhvi linn ja Jõhvi vald.

Kui artiklis käsitletud perioodist jäi avalikkusele tihti kõlama, et kabinettides tegeleti vaid uute omavalitsuse piiride, n-ö geograafilise kaardi joonistamisega, siis tegelikkus tööde osas oli märksa mitmekesisem. Haldusreformi ettepanekute väljatöötamise käigus analüüsiti läbi ulatuslik materjal, mis näitas, et reformiga on oluline saavutada ka uute omavalitsuste loogiline keskuse-tagamaa terviklikkus, mis lähtub omavalitsustes nii ajaloolistest kui ka uutest kujunenud sotsiaal-majanduslikest ruumisuhetest. Territooriumite liitmise ja lahutamise teema tõstatus haldusreformi hilisemas faasis korduvalt ja varasemate teadmiste kasutamine oleks tulnud ühinevate omavalitsuste piiride kokkuleppimisel kindlasti kasuks. Uus kipub olema unustusse jäänud vana.

Eesti omavalitsuste haldusjaotus seisuga 01.01.2006



Joonis. Selline oli Eesti omavalitsuste haldusjaotus seisuga 01.01.2006. Üksikuid ühinemisi oli juba toimunud, aga haldusreformi teokssaamiseni jäi veel enam kui kümme aastat.

Kuivõrd haldusreform arvestas asustuse pikaajalise ümberkujunemise ja kohtade globaalse konkurentsivõimega?

GARRI RAAGMAA

Sissejuhatus

Artikli eesmärk on hinnata 2017. aastal toimunud haldusterritoriaalse reformi (HTR) mõju asustuse ja ennekõike maakonnalinnade kui piirkondlike töö- ja teenuskeskuste pikaajalisele jätkusuutlikkusele. Kohalikud omavalitsused (KOV) korraldavad igapäevaseid teenuseid ja planeerivad uusi elamualasid. Kohalike otsuste alusel rajatakse kallist, ka aastal 2050 või isegi 2100 kasutatavat taristut. HTR mõjutab seega inimeste paiknemist.

Teostunud HTRi põhiprobleemiks pean haldusreformi seaduses sätestatud eesmärkide

„võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel"

puhul keskendumist vaid haldusefektiivsusele ning laiema arengulise konteksti ja asustussüsteemi tagaplaanile jätmist. Kohalike juhtide võimupiskust kinnihoidmine ja parteide kartus mõnes maakonnas võim kaotada päädis kohati geograafi jaoks õudusunenäoga, mille kõrval ka 1950ndatel loodud 39 stalinistliku rajooni piirid näivad üsna loogilised. Mõelda vaid, kui palju lihtsam olnuks tõsta kohalik võim maavalitsuse majja, jättes omavalitsused oma kohalikke asju korraldama ja aadressiraamatud muutmata. Pealinnaregioone välja jättes oleks keskmine Eesti maakondlik omavalitsus olnud veidi suurem kui Hollandis-Rootsis ja umbes sama suur kui hiljuti reformitud Taanis-Leedus.

Omavalitsusele *à la* Saaremaa saaks delegeerida riiklikke ülesandeid, see on võimeline ettevõtjaid toetama, investoritega läbi rääkima ja europrojekte koostama-juhtima. 5000 elaniku maksutulu pealt seda ei tee.

Mitu Eesti maakonnalinna, mis on oma tagamaa arengumootorid – teenus-, töö- ja suhtluskeskused –, on endiselt loomulikust tagamaast halduslikult ära lõigatud. Linnad on piirkonna visiitkaardid ja identiteedi kandjad: kui nende maine on hea, siis on kodanikud linna ja kogu piirkonna üle uhked, kinnisvara on kallim ning ettevõtjad tahavad investeerida ja loovad uusi töökohti. Keskuslinna elu- ja teenuste kvaliteedist sõltub kogu laiema tagamaa atraktiivsus. Mõistagi saab sellele kaasa aidata nutikas linna- ja regionaalpoliitika, mistõttu esitatakse artiklis peale kriitika ka ettepanekud kujunenud haldusolukorrast edasiliikumiseks. See HTR ei ole esimene ega viimane.

Esmalt võtakski pikema vaate. Enamik reforme lahendab eilseid probleeme. Millised ruumimustrid kujunevad aga tulevikus? Seni on kaotanud kõik piirkonnad väljaspool Tallinna ja Tartu linnaregioone juba

viimased 25 aastat elanikke. Kas nii jääbki? Ja kuidas peaks sellele reageerima halduskorraldus?

Tegelikult ongi halduse reformimine läbi ajaloo olnud ennekõike võimu küsimus. Võimukandjad ei saa üle kiusatusest võimu ümberjagamisel ise kasu lõigata. Teaduslikud põhjendused jäävad pea alati tagaplaanile ja neid kasutatakse pigem poliitiliste eesmärkide põhjendamiseks. Sõna otseses mõttes on jagada ja valitseda võtnud isegi lähikümnenditel Briti toorid, rääkimata Moldovast-Makedooniast, kus piire ja haldusüksusi poliitilise kasu huvides mitmel korral ümber sätiti. On asjakohane vaadata teiste riikide kogemust ning seda, kuidas nende haldusstruktuurid on kujunenud ja toimivad.

Samuti paneb muretsema see, et riik ei tea, mida riik teeb. Tegelikult ei olnud asi muidugi teadmises, vaid poliitiliste eesmärkide eelistamises. Vabariigi Valitsus kehtestas 30.08.2012 üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+"[1] (ÜRP), kus asustuse arengu põhirollis olid maakonnalinnad kui toimeregioonide keskused. HTR põhimõtteliselt eiras toimeregioonide ja nende keskuste rolli. Vähe sellest, ÜRP koostanud ametnike eesotsas Rahandusministeeriumisse HTRi tegema tõstetud riigihalduse minister kaotas ka maavalitsused, mis seni valdavalt funktsionaalsete linnaregioonidena toimivate maakondade ühistegevust korraldasid. Maakonnad kaardil säilitati, kuid ilma administratsiooni ja piirkondliku koostöö mehhanismita. Kuidas edasi?

Asustuse arengu lained ja haldussüsteemi mõju

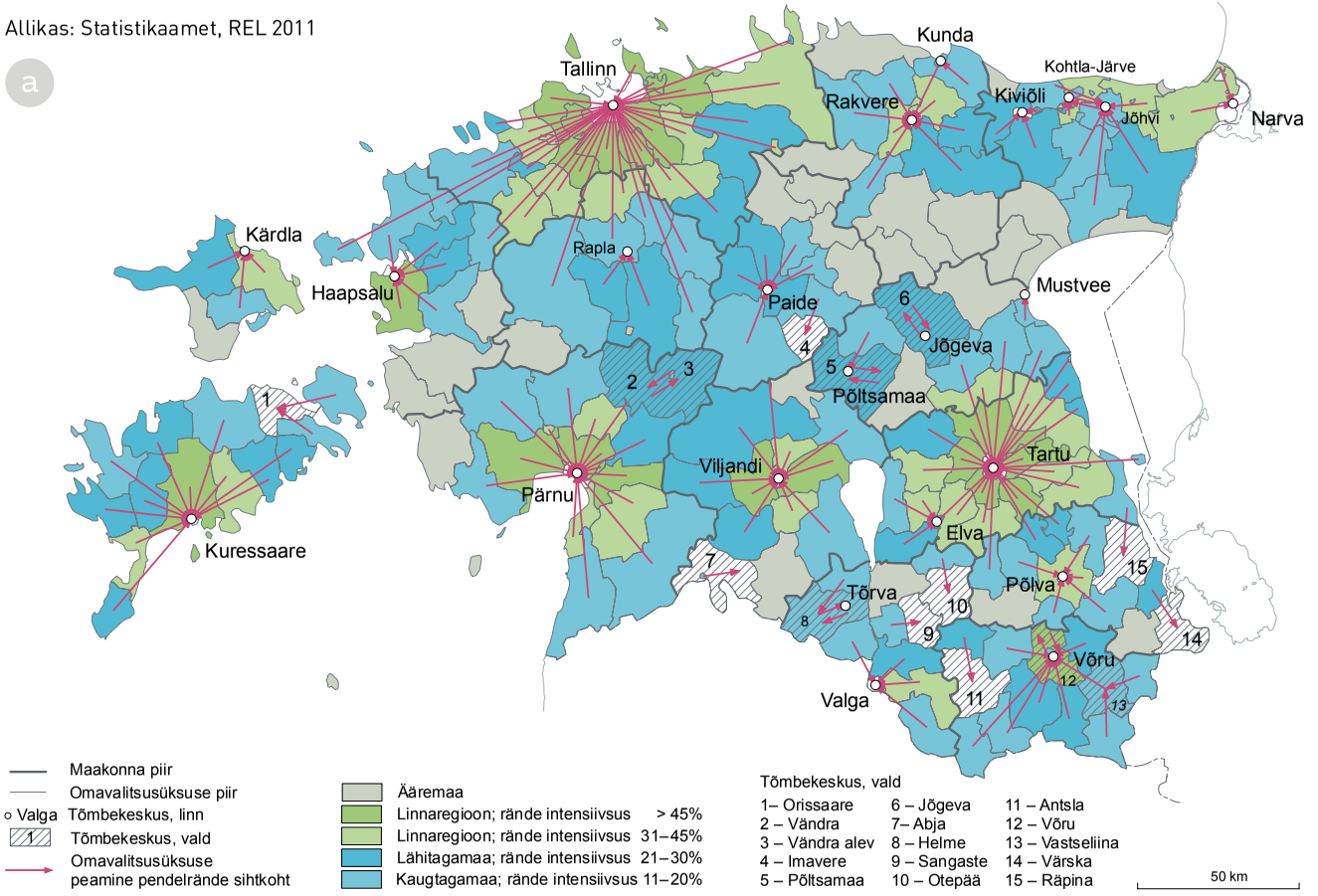
Võib eeldada, et haldusüksuste suurust ja võimekust muutval HTRil on asustuse arengule ja üldisele regionaalsele tasakaalule küllaltki oluline mõju. Samas ei saa seda hinnata niikuinii toimuvatest protsessidest eraldi.

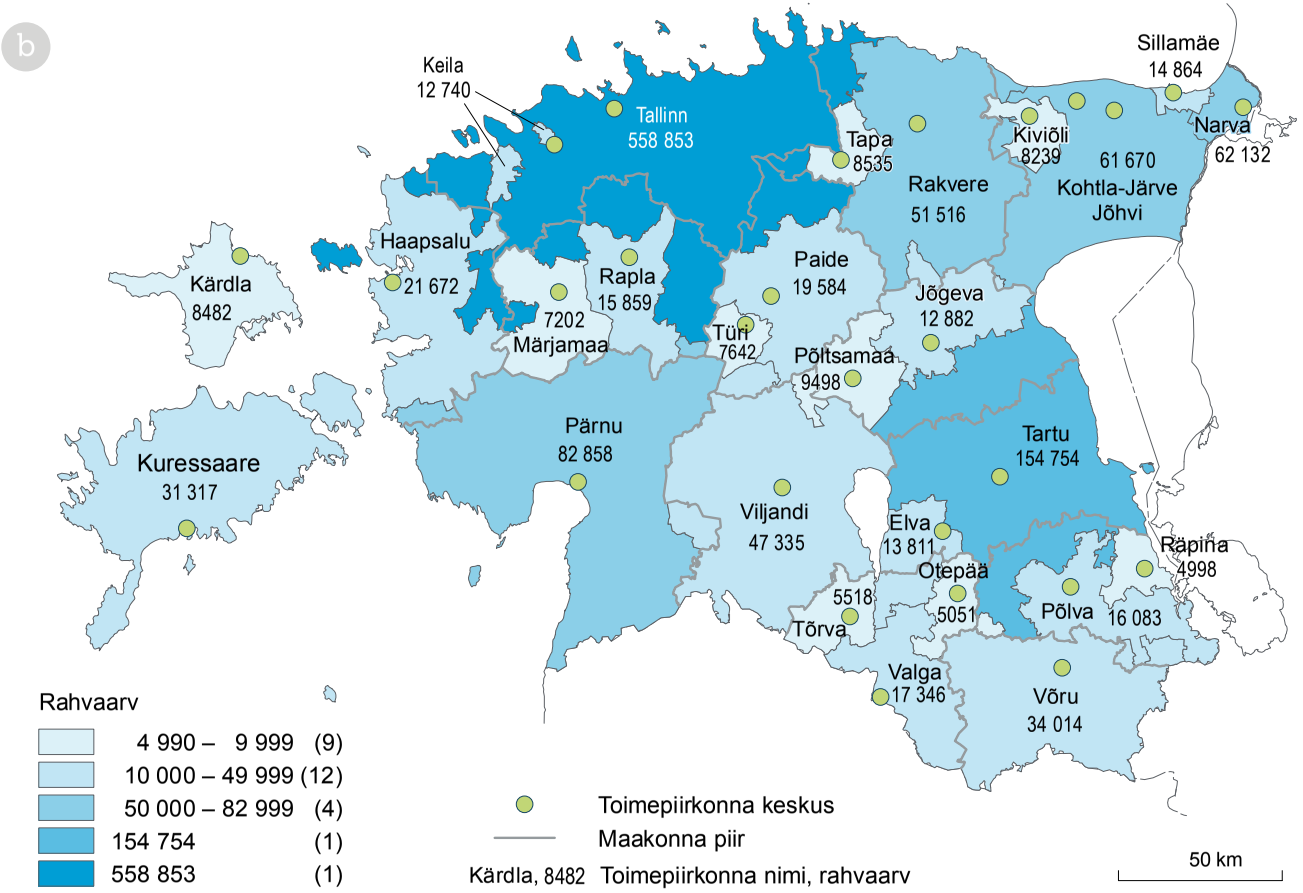
Alljärgnev asetab Eesti haldus- ja asustussüsteemi laiemasse teoreetilisse ja empiirilisse konteksti: kirjeldab asustuse hierarhia muutumist ning

[1] https://eesti2030.wordpress.com/materjalid/planeering-eesti-2030/.

Eesti tööjõuareaalid (funktsionaalsed linnaregioonid) (a) ja üle 5000 elanikuga toimepiirkonnad (b) 31.12.2011

Allikas: Statistikaamet, REL 2011



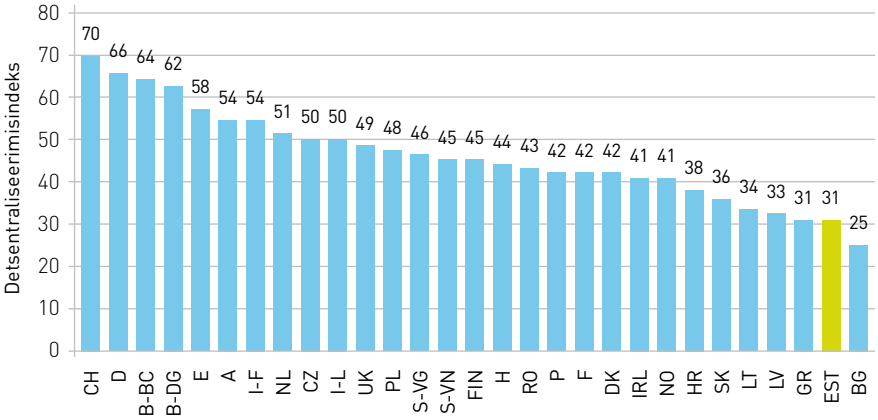

b
Keila
12 740
Tallinn
558 853
Tapa
8535
Rakvere
51 516
Kiviõli
8239
Sillamäe
14 864
Narva
62 132
61 670
Kohtla-Järve
Jõhvi
Haapsalu
21 672
Kärdla
8482
Rapla
15 859
7202
Märjamaa
Paide
19 584
Türi
7642
Jõgeva
12 882
Põltsamaa
9498
Pärnu
82 858
Kuressaare
31 317
Tartu
154 754
Viljandi
47 335
Elva
13 811
Räpina
4998
Otepää
5051
5518
Tõrva
Põlva
16 083
Valga
17 346
Võru
34 014
Rahvaarv
4 990 – 9 999 (9)
10 000 – 49 999 (12)
50 000 – 82 999 (4)
154 754 (1)
558 853 (1)
Toimepiirkonna keskus
Maakonna piir
Kärdla, 8482 Toimepiirkonna nimi, rahvaarv
50 km

Joonis 1.

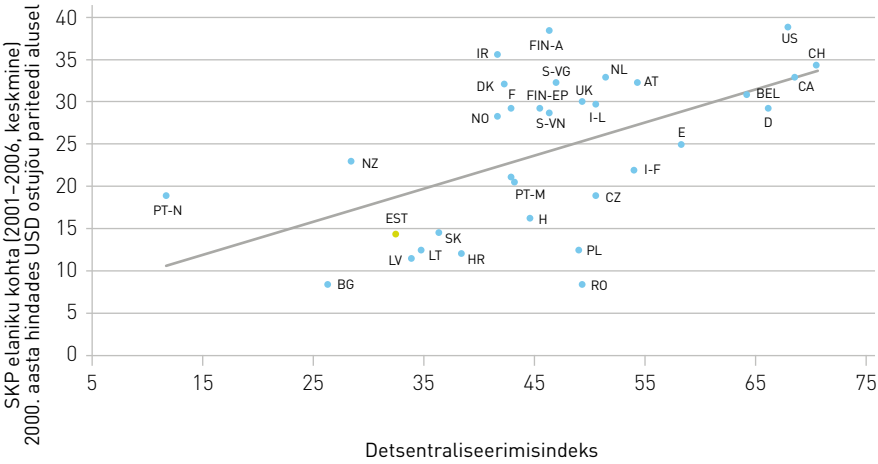
Detsentraliseerimisindeks (a) ja selle seos SKPga (b)

Allikas: BAK Basel Economics 2009

a



b



Joonis 2.

esitab valiku olulisemaid muutus-, sh elanike rändeotsuseid mõjutavaid tegureid, aga ka seda, kuidas haldusreformi tulemusel tekkinud (üle 5000 elanikuga) omavalitsusjaotus asustust ja elanike liikumist võib mõjutada.

Linnaregioonide hierarhia kujunemise ja haldussüsteemi seosed

Eesti linnad on maailmast vaadates väikesed ja asuvad Euroopa ääremaal. Vaid Tallinn kuulub keskmike hulka, olles Euroopa kaartidel liigitatud väiksemat sorti MEGAks[2]. Tallinna *funktsionaalse linnaregiooni*[3] (joonis 1) elanike arv on kasvanud 600 000 lähedale, moodustades juba enam kui tunnise sõiduajaga tööturuala. Tartu on koos tagamaaga neli korda väiksem ning järgmised ongi juba 10 000 – 80 000 elanikuga väikelinnaregioonid seniste maakonnakeskuste ümber.

Linnaliste tuumade hierarhia kujunemine sõltub ennekõike majandusteguritest, kuid ka võimu jagamisest kohalikule või regionaalsele tasandile – lähimusest ehk subsidiaarsusest, mis võimaldab kohtadel ja regioonidel enda majandust juhtida.

Baseli majandusinstituudi koostatud detsentraliseerumisindeksi[4] alusel ilmneb selge seos: detsentraliseerituma haldusega maade regionaalsed erisused on väiksemad ja keskmine heaolu suurem (joonis 2).

Viimase paarikümne aasta suurlinnastumine Eestis ja mujal maailmas, sh eriti arengumaades, on tekitanud mulje pöördumatust protsessist. Osa ametnikke ja poliitikuid, majandusteadlasi ja isegi Maailmapank on leidnud, et inimeste koondumist metropolidesse peaks soosima. Ka Eestis on väidetud, et Tallinn on liiga väike.

---

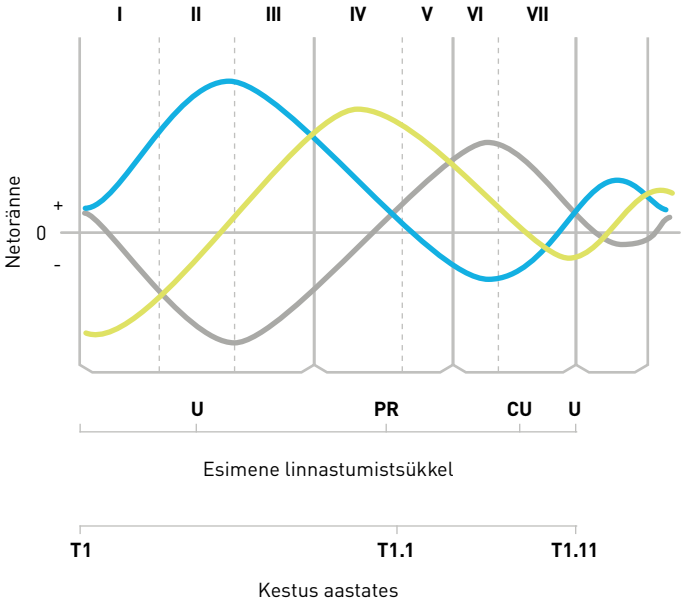
[2] Metropolitan European Growth Areas. Vt http://ec.europa.eu/eurostat/web/metropolitan-regions.

[3] Defineeritav alana, kust enam kui 15% elanikest liigub iga päev keskusomavalitsusse. Funktsionaalse linnaregiooni (*functional urban region*) elamu- ja tootmisalasid, teenuseid ning transporti on ratsionaalne planeerida terviklikult.

[4] U. Müller, T. Haisch, From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth. BAK Basel Economics. Assembly of European Regions, 2009; https://wwz.unibas.ch/fileadmin/wwz/redaktion/dekanat/Forschungsseminar_HS09/The_Impact_of_Decentralisation_Urs_Mueller.pdf.

Diferentsiaallinnastumise mudel

Allikas: Geyer ja Kontuly 1993



I Varane suurlinna kasv
II Suurlinna kiire kasv
III Suurlinna kasvu peatumine
IV Keskmise linna eeliskasv
V Keskmise linna kasvu peatumine
VII Väikelinna eeliskasv
U Linnastumine
PR Rändepööre
CU Vastulinnastumine

Suurlinn
Large cities

Keskmine linn
Intermediate-sized cities

Väikelinn
Small cities

Joonis 3.

OECD[5] hinnangul ei taga aga megalinn globaalset konkurentsieelist. Pigem on oluline üldine globaalses majanduses osaleda lubav linnaline majanduskeskkond ja institutsionaalne võimekus. Kui osa aladest ja elanikest jääb globaalsest majandusest välja, siis need piirkonnad marginaliseeruvad: ei panusta lisandväärtuse tootmisse, neelavad raha sotsiaalse võrdsuse saavutamiseks ning nõuavad riigilt või ka kodanikelt-ettevõtetelt lisakulutusi turvalisuse ja julgeoleku tagamiseks. Metropolistumine ei pruugi pikemas vaates ja igal pool maailmas olla elanikkonna paigutamisel ainuvõimalik ning ammugi kõige jätkusuutlikum lahendus.

Metropolidesse koondumisel on lühiajalise majanduskasvu saavutamise kõrval hulk negatiivseid tagajärgi, nagu suurem energiakulu ja saastatus, liikluse investeeringu- ja ummikukulud ning erinevad sotsiaalprobleemid: segregatsioon, vaesus, kuritegevus ja rahutused.

Hiidlinnade kasvu ja ülelinnastumist leiab ennekõike ülitsentraliseeritud ja läbikukkunud riikides, kus võim ei soovi või ei suuda rakendada ruumilist arengut tasakaalustavat poliitikat. Metropolide ülikasv toimub paljuski teiste piirkondade arvel. Ääremaa lootusetu vaesus põhjustab üha suuremaid rändevooge ja on viinud mõnes riigis teatud piirkondades ka separatismile või kuritegelike grupeeringute võimutsemisele. Ka Eestis on oma rahvuskultuurilise eripäraga piirialad.

Euroopa arenenud riigid on nende probleemide ennetamiseks-pehmendamiseks rakendanud nii detsentraliseeritumat halduskorraldust, sh kultuurilist autonoomiat, kui ka töökohtade riigisisest ühtlasemat paigutamist soodustavat regionaalpoliitikat.

---

[5] OECD, Territorial Reviews Competitive Cities in the Global Economy, 2006.

Linnastumine käib lainetena

Euroopas ja USAs järgnes sõjajärgsele linnastumislainele 1980. aastatel elanikkonna hajutumine. Metropolide kasv kestab ressursside (näiteks vee) ammendumise ja/või hajapaigutust toetavate tegurite (hinnakasv, saastatus, kuritegevus) võimendumiseni, mistõttu need hakkavad teatud arengufaasis laiali valguma ja isegi kahanema. Paljud autorid[6] on käsitlenud elanikkonna suurlinnast väikelinnadesse tagasipöördumist. Diferentsiaallinnastumise teooria[7] (joonis 3) kirjeldab linnastumise lainet ehk rännet suurimasse keskusse (I–III), suurlinna laialivalgumist (IV–V) – pöördpolarisatsiooni ehk riigisisest rändepööret – ning lõpuks taandlinnastumist ehk (tagasi)rännet väikelinnadesse (VI–VII). Viimase tsükli tegi osa lääneriike läbi 1980ndatel, et siis globaliseerumise ajel 1990ndatel taas linnastuda.

Osas Lääne-Euroopa maades algas nullindatel elanikkonna siirdumine väikelinnadesse (joonis 4). See annab alust rääkida uuest rändepöördest. Kas see jõuab hoolimata senisest massilisest väljarändest ka Eestisse? Et Eesti välisränne oli 2015–2016 üle pika aja positiivne ja on hulk tegureid, mis lubavad selle jätkumist, siis ei saa me tulevikus ka välistada asustuse regionaalset hajutumist.

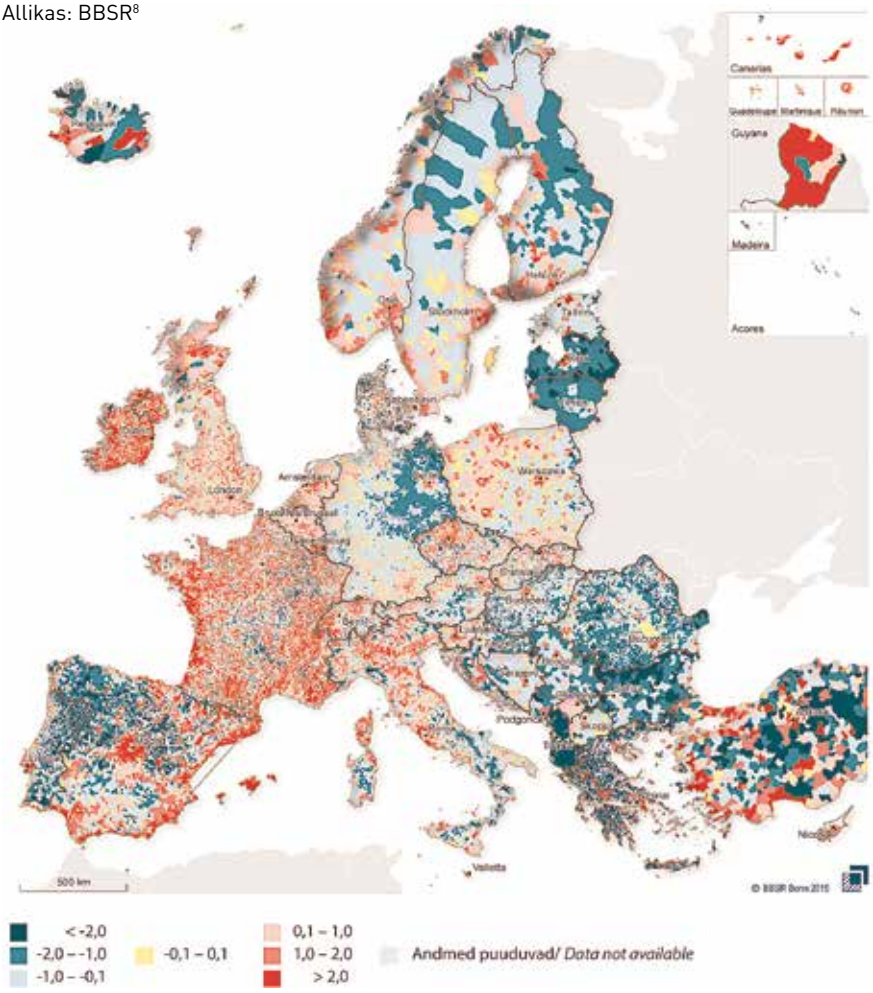
---

[6] A. Hirschman, The Strategy of Economic Development. New Haven, Yale University, 1958.
J. P. Gibbs, The Evolution of Population Concentration. – Economic Geography, 39, 1963.
J. Friedmann, (1973) The spatial organization of power in the development of urban systems. – Development and Change, 4, 3, 1973, 12–50.
H. Geyer, Expanding the Theoretical Foundation of the Concept of Differential Urbanization. – Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 87(1), 1996, 44–59.
E. Korcelli-Olejniczak, P. Korcelli, On European metropolisation scenarios and the future course of metropolitan development in Poland. – Geographia Polonica, 88, 1, 2015, 107–121.

[7] H. S. Geyer, T. Kontuly, A Theoretical Foundation for the Concept of Differential Urbanization. – International Regional Science Review 15, 1993, 157–177.

Rahvaarvu muutus Euroopa omavalitsustes (LAU 2) 2001–2011

Allikas: BBSR[8]



Joonis 4.

[8] Kus Euroopas on rahvastik kasvanud või kokku tõmbunud? Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung; http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/SpatialDevelopment/SpatialDevelopmentEurope/AnalysesSpatialDevelopment/Projects/PopulationDevelopment/populationdevelopment.html?nn=392744.

Elukaar ja vanusstruktuur – 1980ndate beebibuumerid võivad alates 2030. aastatest maastuda

Moodsa inimese elukohavalikut mõjutab elukaar. Noored liiguvad linnadesse õppima ja karjääri tegema, pered otsivad kompromissi tasuva töökoha ja lastele turvalise elukeskkonna vahel ning tööjätueas saab valdavaks elukeskkonna hind ja kvaliteet. Viimasel 15 aastal Eesti 1980ndate beebibuumi põlvkond linnastus ja suundus eriti 2009.–2011. aasta majanduskriisi ajal tööd otsides välismaale. See põlvkond saab 2030. aastatel 50-aastaseks ning hakkab tõenäoliselt enam hindama keskkonda, taandub järk-järgult aktiivsest karjäärist ja naaseb kodumaale.

Seni on Eesti (joonis 5) ja Euroopa hilisemas keskeas inimesed nii käitunud. Eesti väikelinnad võivad seega kasvada tallinlaste-tartlaste, väliseestlaste ja Kalevipoegade arvel, kellest paljud naasevad koju või saavad vanematelt-sugulastelt kinnisvara päranduseks. Seni Vahemere maades, aga ka Lõuna-Rootsis ja Norras[9] on kasvanud tuum-Euroopast pärit teise kodu omanike arv.

Pikemas vaates sunnib kliimamuutusega kaasnev veepuudus ja suvise temperatuuri tõus inimesi Vahemere asemel elamiseks valima pigem vesisemat-jahedamat Läänemere piirkonda. Rail Baltic ja ühenduste paranemine võib neid protsesse omakorda võimendada.

Tehnoloogia arengutsüklid ja roheline hajakasv

Tehnoloogiagi muudab asustust. Maailma majandus sukeldub iga 40–50 aasta järel langusse, et siis uue tehnoloogia sõiduvees taas kasvule pürgida. Neid tehnoloogiapõhiseid arengutsükleid on nimetatud ka Kondratjevi laineteks[10]: kriisi ajal ettevõtete kasumlikkus langeb, osa vana majanduse ettevõtteid kaob, uued saavad võimaluse kasvuks.

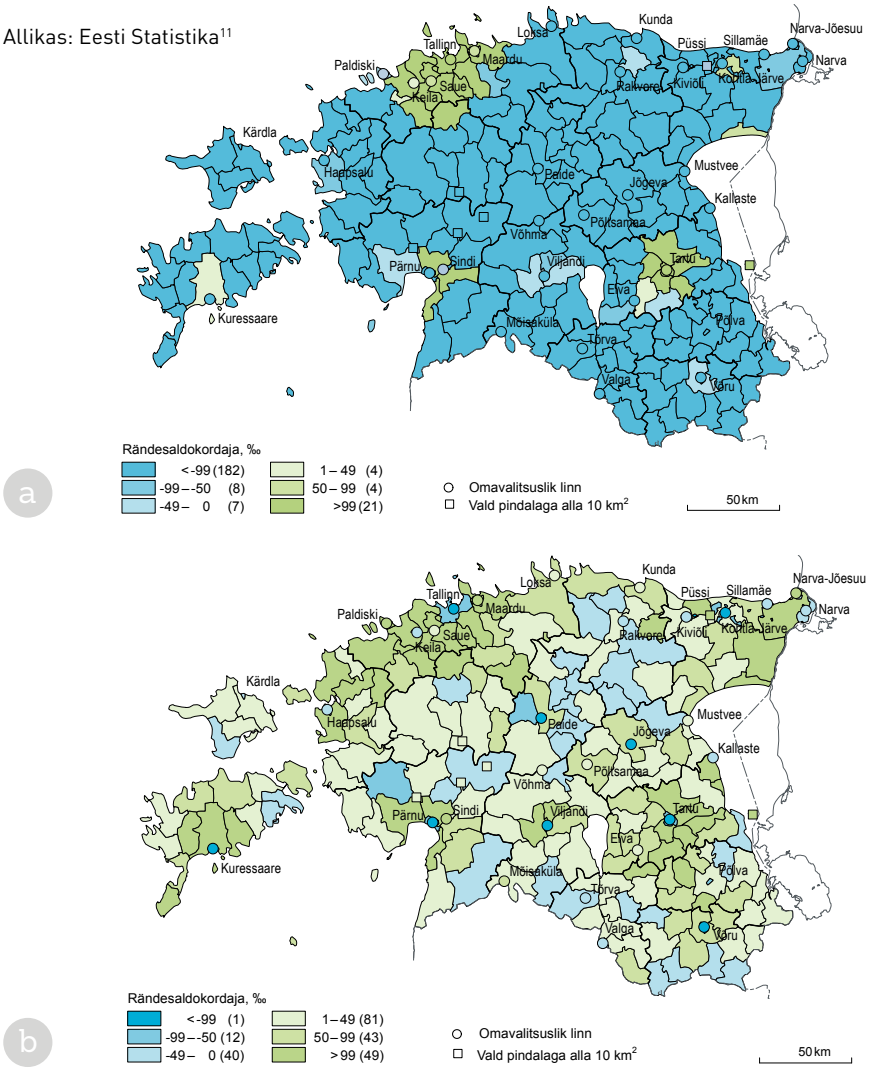
---

[9] D. K. Müller, German second home owners in the Swedish countryside: on the internationalization of the leisure space. Umeå, 1999.
Nordregio, Second homes in the Nordic countries. – Journal of Nordregio, Vol. 7-2007.

[10] J. A. Schumpeter, Business cycles: a theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process. Mansfield Centre, Connecticut: Martino, 2006 [1939].
C. Perez, Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages. UK: Edward Elgar, 2002.

15–29-aastaste noorte (a) ja 50–69-aastaste vanemaealiste (b) rändesaldokordaja omavalitsuseti 2000–2011

Allikas: Eesti Statistika[11]



Joonis 5.

[11] Eesti piirkondlik areng. 2015. Regional Development in Estonia. Eesti Statistika: Tallinn, 2015; https://www.stat.ee/valjaanne-2015_eesti-piirkondlik-areng-2015.

2008. aasta finantskriis andis märku 20. sajandi teisel poolel mikroelektroonika ja lennundusega globaliseerinud Maa haigestumisest ja Kondratjevi 5. laine lõpust.

Suure tõenäosusega kasvab ökoenergeetika valdkond, mis vajab aga palju rohkem ruumi. Tuulegeneraatoreid saab püstitada sinna, kus on tuult ja kus need on elanikele vastuvõetavad. Päikesepaneele tasub paigutada tarbijate lähedusse, aga suurlinna ei mahu neid kuigi palju. Biokombijaama parim asukoht on veokulude tõttu ressursi ja tööstuselamute juures. Rohemajandus kätkeb ka energiasäästu ja paremat planeerimist: energia- ja ajakasutusega optimeeritud asustuse geograafia erineb märgatavalt praegusest. Suurlinnakeskkond, mis sõltub massiliselt juurde veetavast energiast, toidust ja veest, peaks kasvavate keskkonnamaksudega veelgi kallinema. Eriti autostunud laialivalgunud suurlinnade elanike keskkonnakoormus on märksa suurem kui väikelinlastel[12].

Ja mitte ainult. Robert Putnam[13] kirjutab, kuidas jänkid on „üksi keegeldades" kaotanud oma sõbrad ja pereelu, sest kulgemine eeslinnamajast *city* kontorisse haukab päevast tunde. Ruumipoliitika puudumise ja väikelinnade „depressiivseks" stigmatiseerimise tulemusi näeb äärmuslikul kujul ülelinnastunud arengumaades.

Geopoliitika naasmine ja hajaasustuse strateegiline väärtus

Euroopa (ida)piiri riikide valitsused on ilmselt sunnitud kriitiliselt üle vaatama ääremaade asustuse trendid, kuna geopoliitiline olukord on muutunud. Suurriigid, nagu Venemaa, Hiina, Iraan ja Jaapan, on asunud mõjusfääre ümber jagama. Raivo Vare[14] võttis selle kokku tõdemusega:

---

[12] A. Poom, Spatial aspects of the environmental load of consumption and mobility. University of Tartu Press, 2017.

[13] R. D. Putnam, Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster, 2000.

[14] R. Vare, Miks Venemaa Ukrainat kiusab. – Postimees, 28.08.2013; https://arvamus.postimees.ee/1363542/raivo-vare-miks-venemaa-ukrainat-kiusab.

geopoliitika on tagasi. Seejuures on kasutusele võetud II maailmasõja eelne retoorika ja meetodid[15].

> *„Kuidas jääda ellu, kui elekter linnadest kaob, tankerid enam naftat ei too ja supermarketi uksed jäävad suletuks? Me ei adu ikka veel päriselt, mil määral olukord on muutunud." (Kaido Kama intervjuu)*[16]

Osa on siiski mures. Sellest annab märku NATO üksuste kohalolek. Mitu hiljuti intervjueeritud riigiametnikku pidasid elanikkonna evakueerimist kõige olulisemaks põhjuseks, et tagada asustuse ühtlasem areng. Eesti vajab äärmusoludeks plaani, kus tähtsal kohal on hajaasustus ja väikelinnad.

Hajaasustuse säilitamise võti on tugevas maakonnalinnas

Seega on asustuse lainete ja rändeprotsesside muutumise tulemusel oodata elanike välismaalt ja suurlinnadest tagasipöördumist, tehnoloogiamuutus ja ökoenergeetika soosivad senisest enam 10 000 – 100 000 elanikuga, maailma mõistes väikelinnade arengut ning Eestile on strateegiliselt taas hädavajalik elujõuline hajaasustuse säilimine. Kuidas seda tagada?

Kas HTRi kavandajad hindasid nimetet protsesside kulgu ning tekkiva haldusstruktuuri sobivust tulevikupildiga? Või kas nad arvestasid uue haldussüsteemi mõju asustuse arengule? Hindasid strateegilisi vajadusi ja riske? Seaduse seletuskirjas väidetakse, et

> *„seadus omab positiivseid mõjusid kõigis HÕNTE § 46 lõike 1 punktides 1–5 nimetatud mõjuvaldkonnas ehk eelnõul on positiivne sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju, mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, majandusele, elu- ja looduskeskkonnale ning regionaalarengule".*

---

[15] W. R. Mead, The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers. – Foreign Affairs, May/June, 2014; [www] https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/returngeopolitics.

[16] Intervjuu Kaido Kamaga. – Eesti Ekspress, 02.09.2015; http://ekspress.delfi.ee/intervjuu/kaido-kama-ellujaamisopetus?id=72333675.

Paraku on sarnaselt mõne teisegi eelnõu seletuskirjaga siin tegemist katteta deklaratsiooniga. Põhirõhk oli vabatahtlikkusel ja 5000 elaniku miinimumkriteeriumil, mis ei soodustanud piisavalt linnaregioonipõhiste üksuste moodustumist. Üle 11 000 elanikuga liitumise toetuse väiksus ja maakonnaülese liitumistoetuse udune määratlus oli ehk mõeldud nende ekspertide rahustamiseks, kes mikrovaldade jätkumist vastustasid. Ruumilist visiooni ei olnud, kaardile ei vaadatud ja laiemat konteksti ei arvestatud.

Väikelinnad, nagu Lihula, Otepää ja Tõrva, said haldusreformi tulemusel tõepoolest elanikke ja maksubaasi juurde. Võiks arvata, et see mõjub nende arengule hästi. Et mingil määral lisandub ka keskvalitsuse vahendeid, siis võib liitumisjärgne eelarve tunduda olulise edasiminekuna, ehkki hoolitsema peab märksa suuremal alal elavate inimeste eest.

Paraku on 5000 elanikuga igapäevase pendelrände aladena määratletavaid toimeregioone vaid mõned üksikud (vt joonis 1b). Tegelikult korrati 1950ndate 39 väikerajooni mudelit, aga kohati veelgi ebaloomulikumate koosluste moodustamisega: on see siis pikalt välja venitatud Pärnu, konkureerivate keskustega Põhja-Pärnumaa, Järva ja Rõuge või siis rõngasvallad linnade ümber.

Suur murekoht ongi omaette jäänud Rakvere, Viljandi, Võru ja mõne naabriga liitunud Haapsalu, Paide ja Pärnu linna areng, mille reaalne tagamaa on kaugelt suurem. Nendest linnadest tahetakse saada küll teenuseid, kuid ühiselt panustada mitte nii väga. Oht on dubleerimiseks. 1950ndatel ehitasid väikerajoonide liidrid uhkeid keskushooneid ja 1980ndatel majandid-ettevõtted juurviljahoidlate, tuletõrjeveehoidlate jm nime all spordihalle ja ujulaid väikelinnadesse-alevikesse, mitte ülalnimetatud linnadesse, kus on nende loomulik asukoht. Maakonnalinnade rollist räägime veel viimases osas.

Ja nüüd kõige olulisemast – globaalsest konkurentsivõimest tulevikus. Keegi peab kokku võtma piirkonna ettevõtjad ja muud osalised, (kaas)rahastama ettevõtluskeskusi, kavandama, planeerima, rajama taristut, transporti ja haridust suuremal territooriumil kui enamik liitunud KOVe. Kui piirkond ei suuda või ei taha juhtida uute ettevõtete

teket ja sisenemist, siis ei ole ka lootust, et sinna tulevad elama noored haritud inimesed.

Hääbuvas piirkonnas ei ole põhjust uuendada infrastruktuuri ja teenuseid: kumulatiivne kahanemine saab veelgi hoogu juurde, elukvaliteedi ja teenuste kvaliteedi lõhe keskuspiirkondadega suureneb lõpuks sedavõrd, et ka suvitajad lahkuvad. Et Soome ja Harjumaale jäävad ja kolivad pereisad ei saa osaleda Kaitseliidus, siis on mõju julgeolekule ütlematagi selge. Kuniks regionaalse ettevõtluse arengule ei ole toimivat lahendust, siis kujunenud KOVi struktuuri ja seniste juhtide eestvedamisel on väga raske uskuda seletuskirjas lubatud positiivsete mõjude kaasnemist.

Edaspidi on ülimalt kriitiline, kas maailmast vaadates küla mõõtu väikelinnadest oma uusi pealinnu kujundama asunud liidrid suudavad näha piiriülese ettevõtluse ja innovatsiooni tugisüsteemi vajadust ning ühiselt korraldatavate teenuste eeliseid, et neid siis koos rahastada. Senise Eesti kohaliku halduse ajaloo ja ka Euroopa kogemuse[17] põhjal piisab neil pahatihti kohtadel kätte võidetud positsioonist ja hüvedest. Vaatamegi järgmisena valitud Euroopa maade halduse uuendamise kogemust.

Euroopa maade haldusuuenduse kogemus ja siinse halduse tsentraliseerimise põhjused

Võrreldavate riikide valikusse võeti lähinaabrid Läti, Leedu ja Soome ning Eestiga territoriaalselt võrreldavad 2002–2007 eduka HTRi ellu viinud Taani, Euroopa planeerimise lipulaev, ehkki enam kui 10 korda tihedama elanikkonnaga Holland ning Eestiga elanike arvult, asustusstruktuurilt (Maribor on arvestatav teisene keskus *à la* Tartu), asendilt

[17] F. Barca, An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, 2009;. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf.

(rikaste Austria ja Itaalia naabruses) sarnane ja koos Eestiga mitmeti Ida-Euroopa priimuseks peetav Sloveenia. Kasutatud on projekti ESPON COMPASS[18] veel avaldamata ja OECD[19] 2013. aasta võrreldavaid andmeid (tabel 2). Viimase järgi oli Eesti KOVi kulutus SKPs ja avaliku sektori kogukuludes vastavalt 9,9% ja 25,8%, mis on kõvasti alla ELi (vastavalt 15,9% ja 32,8%) ning ka OECD unitaarriikide keskmise (13% ja 29%).

Hoolimata ruumiliste protsesside (nagu pendelränne) universaalsusest, mis peaks tekitama ja tegelikult kujundabki sarnase geograafia ja liikumismustriga funktsionaalsed linnaregioonid, on territoriaalne juhtimine riigiti täiesti erinev. Haldusstruktuuride kujunemise määravad ilmselt poliitilised huvid, mitte ruumi toimimise funktsionaalsus.

Haldusreformid on ellu kutsutud keskvalitsuste poolt ja leiavad enamasti vastuseisu. Kriitiline on reformitavate endi huvi protsessis osaleda. Laiapõhjaliselt kokku lepitud haldusmuudatuse näide on **Taani**, kus 1970ndate reformiga loodud riiklik-maakondlik-kohalik süsteem asendati 2007. aastal konkurentsivõime mudeliga: 275 omavalitsust liideti 98ks keskmiselt Mandri-Euroopas suurimaks üksuseks ja 14 maakonda 5 riiklikuks tervishoiupiirkonnaks. Suurte omavalitsuste teket võimaldab aktiivsete kogukondade ja MTÜde tegevus, kelle ühisomanduses on ka energia- ja kommunaalettevõtteid. Maakonnaplaneerimine kaotati, keskenduti majanduskasvule ja arengustrateegiatele ning ELi rahastuse kättesaamisele[20]. Ka Taanis olid mõned KOVid muudatusele vastu, kuid et enamik soovis saada võimu ja raha juurde, siis omavalitsused toetasid reformi. Tänapäeval on Taani kõige detsentraliseeritum unitaarriik maailmas (tabel 1).

---

[18] https://www.espon.eu/planning-systems.

[19] http://www.oecd.org/regional/regional-policy/country-profiles.htm.

[20] Niels Boje Groth ettekanne põhjal „'Targeted project' – at the request of regionaal stakeholders", seminaril New thinking of territorial governance With special focus on the Baltic States, Vilnius, 17. november 2017.

Valitud riikide kohalikud ja regionaalsed kulutused SKPst ja kogueelarvest (%) 2013

Allikas: OECD 2013

Riik	Kohalikud ja regionaalsed kulutused		% ELi keskmisest	
	SKPst	Eelarvest	SKPst	Eelarvest
Taani	36,4	63,8	229	195
Holland	14,3	30,5	90	93
Soome	23,9	41,4	150	126
Sloveenia	9,6	16,1	60	49
Leedu	8,3	23,3	52	71
Läti	10,2	27,5	64	84
Eesti	9,9	25,8	62	79
EL	**15,9**	**32,8**	**100**	**100**

Tabel 1.

Hollandis ei ole lähiajal olulisi haldusuuendusi tehtud ja seal on provintsidel endiselt tähtis roll riiklike ja kohalike huvide tasakaalustamisel. 1815. aasta põhiseadus määras kindlaks detsentraliseeritud kaheastmelise omavalitsussüsteemi, mida reguleerivad provintside ja KOVi seadus. Hollandis on provintsi assamblee eesistuja ja linnapead ajalooliselt keskvõimu poolt määratud. Alates 2001. aastast on KOVidel ja provintsivalitsustel nende määramisel võimalik osaleda. Aastate jooksul on omavalitsuste ühinemisega nende arv vähenenud 913-lt (1970) 390-ni (2016). Provintside ühinemist on arutatud alates 1960ndatest, kuid seda pole toimunud. Keskvalitsuse poolt 1995. aastal asutatud kaheksa linnaregiooni tegevus lõpetati 2015. aastal ning loodi Amsterdami ja Rotterdami-Haagi

suurlinnapiirkondade juhtimiskogud. Hollandis tegutseb KOVi seaduse ja eraõiguse kohaselt 2200 küla- ja kogukonnanõukogu võrgustik.

Soome on üks detsentraliseeritumaid OECD riike. Soomes on 313 kohalikku omavalitsust. 19 maavalitsusest on ainult Ahvenamaal autonoomne administratsioon, teised toimivad omavalitsusliitudena. Soome on viimastel aastatel ellu viinud mitu munitsipaalreformi, millega omavalitsuste arv vähenes 1976. aasta 475-lt 313-le. Vabatahtliku ühinemise üheks probleemiks sai keskuslinnadega liitunud üksuste arenguvahe suurenemine ääremaaliste ja mitteliitunud KOVidega, kelle tulubaas ei võimalda enam vananevale elanikkonnale tervishoiu- ja sotsiaalteenuseid.

2015. aastal alustati maakonnareformi, millega tervishoid, sotsiaaltöö, pääste-, arendus- ja kultuuritöö, aga ka ruumiplaneerimine lähevad maakonda. Kui reform ellu viiakse, siis tähendab see regionaalse juhtimise täielikku muutumist, kus otsevalitavate volikogude käsutusse läheb üle poole senistest eelarvevahenditest. Praegu on Soomes ümberkujundamisel ka keskvalitsuse 89 kohaliku, 21 piirkondliku ja 9 riikliku tähtsusega teenuskeskust (sotsiaalkindlustus, maksuamet, tööhõive, ettevõtteregister, maaelu toetus, maatoimingud, kodakondsus ja ränne, tööinspektsioon), neid riiklikke ülesandeid KOVi ja tulevaste maakondadega sisuliselt dubleeritakse, mistõttu on üheks sooviks need maavalitsuste alla kokku tuua[21].

Sloveenias on 212 omavalitsust, neist 109s on vähem kui 5000 elanikku, mis on 2005. aastast kehtiva omavalitsusseaduse suuruskriteerium[22]. Enne 1994. aasta reformi oli Sloveenias 62 kohalikku haldusüksust, 3 erilist sotsiaal-poliitilist kogukonda, milles omakorda 1203 kogukonda ja 5595 küla. Pärast 1995. aasta reformi hakkas tegutsema 147 KOVi. Hiljem loodi neid juurde. 2000 moodustati kaks NUTS 2 ühtsuspoliitika

---

[21] http://valtioneuvosto.fi/en/article/-/asset_publisher/10616/tutkimus-valta-ja-vastuu-jaetaan-uudelleen-maakuntauudistuksessa.

[22] F. Žohar, Possibilities to reform the system of municipalities in Slovenia. – Journal of Universal Excellence, 3, 4, 2014, 36–62; http://www.fos-unm.si/media/pdf/ruo_2014_33_zohar.pdf.

regiooni, et saada EList jätkuvalt ühtsustoetusi. 12 NUTS 3 statistilist regiooni, millest väikseimal Zasavskal on vaid 264 km^2 ja 43 775 elanikku, on tegutsemisruumiks omavalitsusliitudele ja regionaalse arengu agentuuridele, mille tegevusprofiil on mõnevõrra laiem kui Eesti MAKidel. Sarnaselt Eesti maakondlikel liitudel ei ole aga kuigi lihtne saavutada kokkuleppeid ja ühistegevused on pigem KOVide vajadustest lähtuvad, napib oskustega spetsialiste ning on palju kattuvusi sarnaste kohalike organisatsioonidega. 2008. ja 2011. aastal püüti luua regionaalset haldustasandit, kuid see ei õnnestunud.

Leedus on kolm territoriaalset tasandit: 10 maakonda, 60 KOVi ja üle 500 vanemkonna. KOV on ainus valitav haldustasand. Aastatel 1995–2010 toimisid maakonnavalitsused, kes vastutasid ka regionaalarengu eest. Alates 1. juulist 2010 maakondlik haldus likvideeriti ning jäid vaid kohalikud omavalitsused ja riigiasutused. Praegu on maakonnad statistilised üksused, millel puudub territoriaalne juhtimine. Vanemkonna pealikud määrab KOVi juht. Leedus oli 1990ndate alguses 44 rajooni, 12 vabariiklikku linna, 80 linna, 19 muud tüüpi asulat ja 426 külanõukogu. Seim võttis 1993. aastal vastu valitsus- ja 1994. aastal haldusreformiseaduse, mis jõustusid 2005. Pärast reformi olid Leedus toona suurimad KOVid Mandri-Euroopas. Pärast reformi oli Leedu KOVidel arvestatav tulubaas, kuid hiljem on kulutuste osatähtsus SKPs vähenenud ja ka KOV roll investeeringutes on suhteliselt piiratud.

Eesti tegi oma haldusreformiga Lätit

Lätis jagasid 1994. aasta kohalike omavalitsuste seadus ja 1998. aasta regionaalarengu seadus ning ruumilise planeerimise seadused halduspädevuse järgmiste üksuste vahel: riiklik tasand, 26 rajooni ja 7 vabariiklikku linna ning 536 omavalitsust. Seadused hõlbustasid väiksemate omavalitsuste ühinemist. Riiklik tasand, vabariiklikud linnad ja omavalitsused valisid esindajad otse, rajoone juhtisid kohalike omavalitsuste esindajad. Väikeste omavalitsuste piiratud institutsionaalne suutlikkus

tähendas vajadust piirkondlike agentuuride järele. Latgale arenguagentuur loodi 1999. aastal, mille järel lõid ka neli teist ajaloolist piirkonda enda arenguagentuurid, mille peamine roll on ELi projektitöö, mistõttu on KOVid neis osalemisest huvitatud.

Pärast 2009. aasta haldusreformi on Lätis viis planeerimisregiooni ja 119 omavalitsust, sealhulgas 9 vabariiklikku linna. HTRiga[23] moodustati 424 maavallast ja 50 (väike)linnast 110 ühendvalda ja 9 riikliku alluvusega (suur)linna. Reform oli üleriiklik ja ühinemiskriteeriumiks võeti 5000 elanikku. Poliitilises protsessis tehti siiski erandeid, mistõttu jäi alles 20 alla 5000 elanikuga üksust. Maavaldades säilitati vähendatud personaliga kontorid, enamasti endiste vallavanematega, kes vahendavad kohalike elanike muresid. Reformi positiivne mõju oli järgmine:

1) eelarvete koondamine, suurenes kulutuste efektiivsus ning KOV sai paremad võimalused kaasata avaliku ja erasektori investeeringuid;
2) inimressursside kontsentreerimine suurendas kohalike omavalitsuste suutlikkust;
3) suurenenud valimispiirkonnad on parandanud kohalikku demokraatiat;
4) piirkondlike arengukeskuste ümber loodud kohalikud omavalitsused said võimaluse tihendada linna ja maa koostööd.

Reformiga säilisid aga järgmised probleemid:

1) haldusterritoriaalne struktuur jäi killustatuks;
2) keskuslinnadeta KOVides on linna- ja maapiirkondade koostöö piiratud;
3) ebapiisav maksutulu ja suhteliselt suured halduskulud väikestes KOVides;
4) teatud ülesannete täitmiseks endiselt piiratud võimekus väiksemates KOVides, mistõttu riigi funktsioonide edasine detsentraliseerimine ei ole võimalik.

---

[23] A. Draudiņši ettekanne „Administrative territorial structure andreforms in Latvia" seminaril New thinking of territorial governance with special focus on the Baltic States, Vilnius, 17. november 2017.

Probleemide lahendamiseks püüab Läti valitsus soodustada KOVi koostööd 29 (varasema ja administratiivselt kaotatud rajooni) piirkonnas, mis vastavad funktsionaalsetele regioonidele, et ühiselt:

1) kasutada erinevaid ressursse;
2) koostada arengukavu ja planeeringuid;
3) teostada ulatuslikke arenguprojekte, sh rajada infrastruktuuri;
4) luua tingimusi majandusarenguks ja investeeringute ligimeelitamiseks;
5) luua vajalikke asutusi ja organisatsioone (haiglad, gümnaasiumid, kutseõppeasutused, registrid, tervishoiu- ja sotsiaalteenused, turismiarendus, arengufondid, IT-struktuurid, politsei, tsiviilkaitse jne);
6) korraldada kultuuri- ja spordiüritusi;
7) planeerida ja korraldada ühistransporti (koolitransport, taksod) ja teehoolet.

Analoogse kokkuvõtte võiks teha ka Eesti HTRi tulemuste kohta. Selle vahega, et maakondlike administratsioonide kaotamisega tekkivat probleemistikku pole veel täisreaalsuses tajutud. Kummaski riigis ei ole võimalik KOVi heterogeensuse tõttu haldust detsentraliseerida ja linnaregioonipõhine koostöö ei toimi.

Tsentraliseerimine Ida-Euroopas

Riikide võrdluses ilmneb kaks täiesti erinevat trendi: Läänes antakse kogukondadele ja alama astme haldusüksustele võimu juurde, Soomes kavandatakse lausa regionaalse tasandi otsevalitava omavalitsuse loomist. Paljudes maades toimivad erimeetmed soodustamaks KOVi koostööd linnaregiooniti. Ida-Euroopas on avalikku haldust aga pärast 1990ndate kaootilist üleminekut ja võimu allapoole jagamist valdavalt tsentraliseeritud[24]. See ilmneb ka tabelist 2, kus idaeurooplaste kohaliku ja regionaalse tasandi kulutused moodustavad vaid veidi üle poole ELi keskmisest. Regio-

[24] B. Loewen, G. Raagmaa, Introduction to the Special Issue: Territoriality and Governance in the Globalizing European Eastern Peripheries. – Administrative Culture 2018 (2), 89–101.

naalse, s.o kohaliku ja riikliku vahelise haldustasandi roll on Ida-Euroopas valdavalt kahanenud, kaotatud või pole seda õnnestunudki luua.

1990ndate lõpus hakkas siinseid valitsemistavasid mõjutama ELiga liitumisega pealesurutud euroopastumine – *acquis communautaire* reeglitega harmoniseerimine, mida on kohati nimetatud ka euroliidustamiseks (*EUpeanization*). Kungla[25], Bachleri jt[26] hinnangul keskendus Euroopa Komisjon suutlikkuse kasvatamisel riiklikule tasandile, kuna pelgas kohaliku ja regionaalse tasandi kesist haldussuutlikkust. Nii kasvatati riiklike ja piirkondlike/kohalike omavalitsuste võimekuse vahet veelgi ning välistati tegelikult oluliste ELi partnerlus- ja lähimusprintsiipide rakendamine.

ELi ühtsus- ja regionaalarengu poliitikast sai riiklikul tasandil eraldi sektorpoliitika ning selle rakendamiseks loodi uued ametid. ELi otsemeetmetest on investeeritud olulisi vahendeid uute *de facto* paralleelsete ruumiliste haldusstruktuuride loomiseks: euroregioonid, LEADER ja kalanduse tegevusgrupid. See on suurendanud halduslikku killustatust ja vähendanud poliitikasuundade kooskõlastamise võimalusi. Halduse retsentraliseerimine ja allutamine valdkondlikele õigusaktidele toimus niisiis paljuski Euroopa Komisjoni survel. Et meil sooviti struktuurifondide vahendeid võimalikult suures mahus kätte saada, siis alluti ELi reeglitele pikemate vaidlusteta.

Teine tsentraliseerimise põhjus on olnud poliitikute ja tippametnike soov oma võimu kasvatada. Pärast 1990ndaid asuti riiklikke struktuure koondama, mida Eestis nimetati hiilivaks haldusreformiks. Uue avaliku halduse rakendamine pidi avalikus sektoris viima suuremale paindlikkusele ja väledamale asjaajamisele. Mingil määral see nii ka oli[27].

---

[25] T. Kungla, Patterns of Multi-Level Governance in Europe: The Challenge of the EU's Enlargement. Tallinn University of Technology, Faculty of Humanities, 2007.

[26] J. Bachtler, C. Mendez, H. Oraže, From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy, European Planning Studies, 22:4, 2014, lk 735–757, DOI: 10.1080/09654313.2013.772744.

[27] W. Drechsler, T. Randma-Liiv, In Some Central and Eastern European Countries, Some NPM Tools May Sometimes Work. – Public Management Review, 10, 18, 2016, 1559–1565, 10.1080/14719037.2015.1114137.

Konkurentsipõhimõtete rakendamine avalikus sektoris ja *per se* monopoolsetes riigistruktuurides soodustas halduslikku tsentraliseerimist ja administratiivsete silotornide moodustamist[28]. 1990ndate lõpus hakkasid keskametkonnad maakondlikke haldusfunktsioone tsentraliseerima, mida põhjendati halduskulude kokkuhoiu ning kohaliku ja regionaalse võimetusega vastavaid funktsioone täita:

> *„Nad ei saanud korraldamisega hakkama. Alguses KOV. Ja siis maavalitsused. Meil ei jäänud muud üle, kui koondada korraldus ametisse." (Intervjuu R10, 2017)*

Samas ei ole hinnatud tsentraliseerimisega kaasnenud ühiskondlike kogukulude kasvu, rääkimata siis riigiasutuste ja -ettevõtete töökohtade koondamisega kaasnevast mõjust ääremaale. Ehkki nii ELi kui ka Eesti seadustes on kohustus horisontaalseid, sh regionaalse arengu mõjusid hinnata ja arvestada[29] ...

> *„[---] seda sisuliselt ei tehta. Kirjutatakse paar rida, nagu mõjud oleksid arvestatud, ehkki tegelikult see nii ei ole. Samuti ei vaevuta konsulteerima ametkondadega, kes vastavate teemade eest vastutavad." (Intervjuu R11, 2018)*

HTR arvestatavalt detsentraliseerimise võimalusi ei käsitlenud. HTRi seaduse menetlemisel poliitikute antud lubadused on ainult osaliselt realiseerunud. Põhiprobleem on aga selles, et jätkuvalt väga erineva suuruse ja võimekusega KOVidele ei saa lisafunktsioone üle anda.

---

[28] https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd_public_governance_review_estonia_full_report.pdf.

[29] Läbivad teemad valdkonna arengukavas, RaM, 2014; https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/lcbivad-teemad-valdkonna-arengukavas.pdf.
Mõjude hindamise metoodika, JuM ja Riigikantselei, 2012; https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metoodika.pdf.

„Eesti 2030+“ ja maakondliku halduse tulevik

Eesti majandusarengu-, regionaal- ja ruumipoliitika peaks lähtuma üleriigilisest planeeringust „Eesti 2030+“, mis põhjendab ruumilise tasakaalu saavutamise väärtust ennekõike parema ressursikasutuse ja vajadusega hoida inimeste pendelrännet talutavates piirides.

> *„See tähendab, et tulevikus ei ole võimalik toimepiirkondi lõpmatuseni suurendada. Inimestele sobiv maksimaalne tööleminekuaeg jääb 69% juhtudest alla 45 minuti.“ („Eesti 2030+“, 22)*

ÜRP taotleb asustussüsteemi üleriigilist tasakaalustamist eeskätt maakonnakeskuste kui valdavalt funktsionaalsete linnaregioonide (joonis 6) võrgu kaudu:

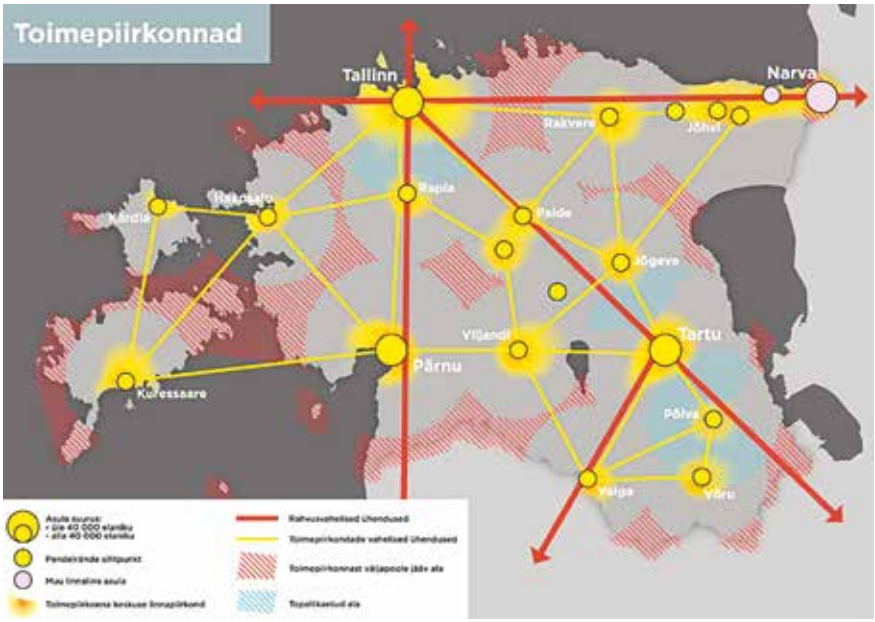
> *„Väikelinnade ja maapiirkonna asustuse püsimajäämist tuleb neis tingimustes soodustada nende parema sidustamise kaudu maakonnakeskuste jt suuremate linnadega toimepiirkondade sees.“ („Eesti 2030+“, 17)*

Maavalitsuste kaotamise ja HTRi tulemusel jäid funktsionaalsed linnaregioonid (v.a Saaremaa) juhtimistasandita. Tühimiku täitmist eeldatakse KOVi liitudelt, kuid kõik ei ole veel ühistegevuses kokkuleppele jõudnud. Maavalitsustest ümberjagatav pisku ei motiveeri KOVi ühistegevustele ega ka maakonnalinnu laiemale piirkonnale vajalikke teenuseid arendama. Kui kukuvad ära maakonnalinnad, siis kaotab üldjuhul atraktiivsuse ka laiem ala koos kohalike keskustega. HTRi tulemusel tekkinud struktuur on teinud kohati maakondlike liitude loomise mõttetuks. Näiteks Saaremaal, kus maakond ja vald on sisult samad, Hiiumaal, kus sisuliselt loodigi kahetasandiline omavalitsussüsteem, või veel mitmes maakonnas, kus vaid kolm omavalitsust.

Kuidagi ja kuhugi peab paigutama ka riiklikud piirkondlikud struktuurid. Riik ei saa lasta kohalikel võimudel ju end ise kontrollida. Kõiki ametnikke ei tohiks aga koondada ka Tallinna. Riigiametnike kohalolu on oluline nii poliitika kujundamisel kui ka rakendamisel. Kui ikka tahta, et ühiselu reeglid vähegi arvestaks tegelikkusega, siis on vaja tunda

Toimepiirkonnad Eestis aastal 2030

Allikas: „Eesti 2030+"



Joonis 6. Toimepiirkonnad, mille keskused on praegustes maakonnalinnades, suurenevad tulevikus mõnevõrra. Seda mõjutavad kasvav liikuvus ja protsessid töökohtade, haridusasutuste ja teenuste ümberpaigutumisel.

kohalikke olusid ja huvirühmi: kohalikud probleemid tuleb sõnastada, viia seadusandjatele, uut korda tuleb inimestele selgitada ning anda tagasisidet. Praegu on seda üha vähem. On vertikaalsed ametkondlikud silotornid, kus riigi üks käsi ei tea, mida teine teeb.

Näiteks on riigi keskkonna- ja muinsuskaitsjad mitmes kohas sarved kokku löönud, väänavad paragrahve ning kipuvad sellega kohalike elanike elu võimatuks muutma. Keegi peab neid erimeelsusi tervikut arvestades klapitama.

On hea mõte laiali pillutatud kohahalduse kontorid riigimajadesse koondada. Eeldatavasti ühildatakse riigimajade loomine ametkondade väljakolimisega, millest vastased on juba meedias jõudnud maalida pildi kui vaat et riigivastasest tegevusest. Vastalisust oleks vähem, kui arvestataks üleriigilist planeeringut ja hakataks valitud kasvukeskusi paarikümneaastase plaani alusel arendama. Suurte muudatuste oludes saaks kujundada sellise keskuste võrgu, mis vastab reaalsele liikumisele (joonis 1).

Enamik Eesti maakondi on ajalooliste keskuslinnade, nagu Kuressaare ja Viljandi toimeregioonid. Saare ja Sakala muinasmaakonnad, Vene tsaririigi Arensburgi ja Fellini kreisid ning nõukogude aja lõpu Kingissepa ja Viljandi rajoonid olid enam-vähem sama territooriumiga. Uued Jõgeva, Põlva ja Rapla rajoonid aga ei saanud ka 50 aastaga toimeregioonideks ning need linnad ei ole kogu oma haldusterritooriumi keskusteks. Märjamaa, Räpina ja kunagine Liivimaa kuningriigi päälinn Põltsamaa on ikka oma asja ajanud ega ole tahtnud „raudteekülade" võimu tunnistada.

Teisalt ei ole Vana-Võromaa kuhugi kadunud ja aitaks kindlasti piirkonda ühisele meelele saada ja paremini müüa. Ehk võiks isegi Läänе-Saare piiskopkond olla see ajalooline Lihulasse löödud nael, mille ümber läänlaste-saarlaste ühistegevus köita? Valga kreisil on küll soliidne ajalugu, kuid koos lätlastega ühist maakonda vist ikka niipea ei tule ja 1921. aastal naabritelt laenatud tükid pole paraku ka sada aastat hiljem Valgaga eriti kokku kasvanud: Tõrva mulke kisub Viljandi poole ja Otepääd pigem Tartu poole. Ka Jõgeva ja Mustvee rahvas on ikka Tartu vahet käinud.

Põltsamaal on samas ühine ajalugu Viljandiga, aga Tartu ja Paidega on ühendusi ja käimist enam. Järvamaa kisubki na pisikeseks. Maakondade vallasiseseid piire võiks omakorda sättida veel nii mõneski kohas (nagu seda Pukas tehti). Küll aga tuleks uute maakondlike liitmiste-lahutamistega olla ettevaatlik. Kahe põlvkonnaga on uusmaakondade elanikel tekkinud arvestatav identiteet. Mingi ajaloolise seisu kaardi üks ühele taastamine ei toimi, sest ruum kui elus organism on pidevas muutumises.

Kuidas kasvatada kohtade arendusvõimekust?

HTR loksutas siin-seal lahti seisva vee ja lõi paremad eeldused pakkumaks efektiivsemalt seadusega ette nähtud teenuseid. 5000 elanikku on aga liiga vähe, et pidada gümnaasiumi või ujulat, rääkimata kutse(kõrg)koolist, või korraldamaks transporti ja ettevõtlust. Väikelinnad ja maakohad sõltuvad hierarhias aste kõrgemal oleva (maakonna)linna suutlikkusest luua töökohti ja osutada teenuseid. Alla 10 000 töötajaga üksus ei evi üldjuhul piisavat võimekust, et arendada ettevõtlust. Sestap seatigi Taanis ja Soomes haldusreformi alampiir 20 000 elaniku juurde. Eestis, Lätis ja Sloveenias arvestati aga 5000 elaniku joont tõmmates ennekõike haldusliku efektiivsusega.

Üks lahendus on moodustada uusmaakondlik tasand: kas riikliku planeerimisregiooni või eripädevusega kohalike omavalitsuste liiduna, on suuresti maitseasi. Vaja on tugevat, kindla eelarve ja võimekusega institutsiooni, kes suudab palgata häid inimesi, rääkida läbi investoritega ja hankida toetusraha. Praegune olukord, kus maakond on vaid kaardil ja selle nime all toimetavad mõned riigi kohahalduse üksuse ametnikud ning KOVi liidud kohati tegutsevad ja kohati mitte, ei ole jätkusuutlik lahendus.

21. sajandi maakonna piiritlemisel võiks olla määrav keskuslinna tugevus, selle reaalse tagamaa suurus ja funktsionaalsus: kuhu inimesed-ettevõtted niikuinii tööle-kooli ja teenust saamas käivad (vt joonis 1). Piiride sättimisel on oluline tunnetuslik kuuluvus ja ajalugu.

Põhisisend uue struktuuri moodustamisel peaks tulema uutelt KOVide elanikelt (mitte ainult nende juhtidelt), kes peavad keskust aktsepteerima. Erinevalt omavalitsuste liitmisest, kus isikute huvid ja sõbrasuhted või ka poliitkalkulatsioonid mängisid põhirolli, tuleks maakondade ümberkujundamisel lähtuda enam funktsionaalsusest ja hallatava ala tulevikuvajadusi arvestavast suurusest, näiteks 50 000 elaniku alampiirist. Sealjuures on eriti oluline kasvatada kohapealset ettevõtluse arendamise võimekust, milleta uute töökohtade loomine on juhuslik. Piirkondliku arenduskoostöö annab teha kohustuslikuks,

pannes märksa suurema strateegiliselt kavandatud investeeringuraha saamise sellest sõltuvaks.

Lõpetuseks. Asustus muutub väga aeglaselt. Nii nagu ka inimeste kuuluvus ja sotsiaalsed suhted. Ehkki inimesed liiguvad, ei ole kohavaimu võimalik tekitada üleöö. Selleks kulub mitu põlvkonda. Eestiski on selgelt näha ja ka statistiliselt tõestatav, et silmapaistva kultuuripärandi ja mõisatega külad, nunnu puitarhitektuuri ja kaugele üle põldude paistva kirikutorniga alevid ning rikka ajalooga linnad, mille kohal kõrgub vana kindlus, hoiavad inimesi. Nii nagu ka seal elavad inimesed hoiavad oma kohti ja on nende üle uhked. Kiiruga rajatud farmikülad ja kaevandusasulad on vaid mõnekümne aastaga maja maja haaval kokku kukkunud.

Lisatud kaardid keskustest ja nende tagamaadest olid peaaegu samasugused ka 80 aasta eest. Enamik vanu maakonnalinnu on praegu sealsamas, kus ka 500 aastat tagasi. Ju need saavad seal olema ka edaspidi.

IV

Haldusreformi läbiviimise erinevad küljed

2017. aasta reformi käigus sõlmitud ühinemislepingud

MIKK LÕHMUS

Vabatahtliku ühinemise etapis koostati ühinemisläbirääkimistel tulevase valla või linna ühinemislepingud eelseisvaks neljaks aastaks.

Esiteks on ühinemisleping dokument, milles tehakse kokkulepped mitmesugustes juriidilistes küsimustes, ning paljud neist kokkulepetest ei omagi poliitilist sisu. Sellised on näiteks seadusest tulenevad tehnilisemat laadi küsimused: õigusaktide ja arengukavade kehtivus, ametnike üleminek jms.

Teatud õiguslikel küsimustel on siiski ka oluline poliitiline sisu, puudutades näiteks kohaliku demokraatia eri aspekte või identiteediga seotud küsimusi (volikogu suurus, valimisringkondade moodustamine, sümboolika, territoriaalne struktuur jne).

Teine ühinemislepingu vajadus seostub ühendomavalitsuse arengu- ja valitsemisstrateegiale sisendi andmisega. Ühinemisleping annab uue kohaliku omavalitsuse üksuse volikogule otsuste tegemise raamistiku, mis tagab endiste omavalitsusüksuste strateegiliste eesmärkide arvestamise.

Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9^1 kohaselt on ühinemislepingu kohustuslik sisu alljärgnev:

- omavalitsusüksuse nimi, liik ja sümboolika;
- haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevate põhimääruste ja teiste õigusaktide muutmine; õigusaktide kehtivus (kuni uute õigusaktide kehtestamiseni kehtivad senised õigusaktid edasi sellel territooriumil, kus nad olid kehtestatud);
- arengukavade kehtivus;
- ametiasutuste ja hallatavate asutuste struktuuride ja töötajatega seotud küsimused;
- võimalike organisatsiooniliste ning eelarveliste ja muude varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamine;
- osavalla või linnaosa moodustamine;
- moodustatavate valimisringkondade arv;
- moodustatava omavalitsusüksuse volikogu liikmete arv;
- ühinemislepingu kehtivuse tähtaeg.

Eeltoodu põhjal võib ühinemislepingutes käsitletavad teemad üldistatult jagada neljaks:

1) ühinemisega seotud juriidilised küsimused;
2) ühendomavalitsuse identiteet;
3) kohalik demokraatia ja juhtimismudel;
4) avalike teenuste arendamine.

Valga linna, Õru, Karula, Taheva ja Tõlliste valla volikogude esimehed allkirjastasid ühinemislepingu Valga valla loomiseks. Foto: Arvo Meeks / Valgamaalane.

Ühinemisega seotud juriidilised küsimused

Ühinemislepinguga määratleti ühendvalla toimimise õiguslikud põhimõtted. Valdavalt selle üle ühinemisläbirääkimiste käigus vaidlusi ei tekkinud või suhtuti nendesse küsimustesse teinekord lausa liiga pealiskaudselt, arvestamata hiljem tekkida võivaid probleeme.

Kõiki küsimusi, mis puudutavad kohaliku omavalitsuse üksuse poolt vastu võetud õigusaktide kehtivust ja sisu, sh arengudokumente, ei suudeta ega ole ka mõistlik ühinemisläbirääkimiste käigus läbi arutada, seega oli kõige tavalisem kokkulepe alljärgnev:

> „Õigusaktide kehtestamiseni kehtivad lepinguosaliste õigusaktid selle lepinguosalise territooriumil, kus nad olid kehtestatud, ja ulatuses, kus nad ei ole vastuolus käesoleva lepinguga."

See põhimõte kajastub ka seaduses ja tagab ühinenud omavalitsuse tegevuse järjepidevuse. Ühinemise järel tekitas enim probleeme kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärusega seonduv. Kehtivaid põhimääruseid saab olla ainult üks ja et see õigusakt reguleerib muu hulgas olulisi volikogu töö protseduurireegleid, leppis valdav osa ühinevaid kohaliku omavalitsuse üksusi kokku, missuguse ühineva kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärusest uue ühendomavalitsuse põhimääruse kehtestamiseni lähtutakse.

Aga näiteks Haapsalu linna ühinemislepingus[1] oli alljärgnev põhimõte:

> „Linna põhimääruse muutmise või uue põhimääruse kehtestamiseni tegutseb linn põhimääruse alusel, mille kinnitavad ühinevate omavalitsuste volikogud ühiselt enne ühinemist. Lepinguosaliste volikogude kinnitatud linna põhimäärus jõustub 2017. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste valimistulemuste väljakuulutamise päevast alates."

Tegelikkuses jäi ühine põhimäärus koostamata ja pärast valimisi oldi keerulise olukorra ees, kus polnud ei ühist põhimäärust ega ka kokkulepet, missugust põhimäärust rakendatakse.

Veidi kummaline säte oli Häädemeeste ja Tahkuranna valla ühinemislepingus. Nimelt oli seal kokku lepitud, et „alates 1. jaanuarist

---

[1] Ridala valla ja Haapsalu linna ühinemisleping.

2018 kuni uue põhimääruse kehtestamiseni lähtutakse endise Häädemeeste valla põhimäärusest". Unustati ära, et ka kuni 31.12.2017 peab vald tegutsema. Segaduse tekitas arvatavasti seaduses olev säte, et ühinenud omavalitsuse **ametiasutus** alustab tööd alates 01.01.2018.

Põhimäärustesse üritati sisse kirjutada ka mitmesuguseid garantiisid. Üks tugevamaid nendest on püütud anda Kehtna valla ühinemislepingus[2], kus on põhimääruse muutmise kohta järgmised sätted:

> „Valla põhimääruse muutmise või uue põhimääruse kehtestamiseni tegutseb vald põhimääruse järgi, mille kinnitasid käesoleva lepingu poolte volikogud enne ühinemist. Asjaomaste volikogude kinnitatud valla põhimäärus jõustub valimistulemuste väljakuulutamise päevast alates. Põhimäärust saab muuta ainult 2 järjestikuse volikogu koosseisu 3/4 volikogu häälteenamusega vastuvõetud otsuse alusel."

Võib vaid ette kujutada, mis saab, kui põhimäärusesse on vaja sisse viia või selles on vaja muuta elust tulenevaid ja võib-olla üldse mitte ühinemise garantiidesse puutuvaid sätteid.

Erinevaid lahendusi kasutati ka uues ühendomavalitsuses mittejätkavate teenistujate ametist vabastamise korra ja seaduses sätestatule lisaks makstava hüvitise määratlemisel. Enamik ühinejaid leppis kokku lisagarantiid, nt seaduses ettenähtust suurem hüvitis teenistujale, kellele pole võimalik ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuses ametikohta pakkuda.

Kuna selline tegevus läks tihti vastuollu kehtiva avaliku teenistuse seaduse põhimõttega, mis ei lubanud maksta aastas muutuvpalka (preemiat) üle 20% ametipalgast (ehk sisuliselt kahe kuupalga ulatuses), viis see lõpuks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse erakorralise muutmiseni Riigikogus 2017. aasta suvel.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-s 53[3] on nüüd sätestatud:

---

[2] Kehtna valla ja Järvakandi valla ühinemisleping.

„Kui valla või linna ametiasutuses töötava ametniku või töötaja ametist vabastamine toimub seoses haldusterritoriaalse korralduse muutmisest tuleneva ameti- või töökoha koondamisega, võib ametnikule või töötajale volikogu otsusega maksta ametist vabastamisel hüvitist või preemiat pikaajalise ja eeskujuliku teenistus- või tööülesannete täitmise eest kuni kolme kuu ametipalga ulatuses, kui ta on töötanud valla või linna ametiasutuses ametniku või töötajana kaks kuni kaheksa aastat, ja kuni kuue kuu ametipalga ulatuses, kui ta on töötanud ametniku või töötajana rohkem kui kaheksa aastat." Sellest hoolimata pidid näiteks Lääne-Nigula valla moodustanud kohaliku omavalitsuse üksused ühinemislepingut veel enne jõustumist muutma.[3]

See oli üks olukordadest, kus ühinemisläbirääkimiste praktika ja juba sõlmitud kokkulepped viisid kokkuvõttes seaduse muutmiseni Riigikogus.[4]

Ühendomavalitsuse identiteet

Omavalitsuse nimi ja sümboolika ning teatud juhtudel ka liik (linn või vald) on emotsionaalsed teemad, seonduvad kohaliku identiteediga ning sellepärast osutusid need ühinemisläbirääkimiste pidamisel enam vaidlusi tekitanud teemadeks. Kui nime ja liigi kohta tuli otsus kindlasti langetada, siis sümboolika üle otsustamine lükati valdavalt ühinemisjärgsesse aega.

Nime valimisel olid küll abiks kohanimenõukogu soovitused, kuid teatud juhtudel jõuti sellise kompromissini, mis kohanimenõukogu soovitustega ei kattunud, ja mõnel juhul ei ole pandud nimel ka mingit muud

---

[3] Leping nägi lisaks seaduses sätestatud hüvitisele ette preemiat senise tulemusliku omavalitsusteenistuse eest järgmiselt: kolm kuupalka ühe- kuni viieaastase teenistusstaaži korral ja kuus kuupalka üle viieaastase staaži korral.

[4] Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muutmise seadus: https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017002.

tagapõhja (nt Mulgi vald, Kastre vald, Lääneranna vald). Kohanimenõukogu soovitusi ei arvestatud siis, kui väiksemad ühinejad ei soovinud ühendomavalitsusele panna suurema keskuse nime (nt Lihula) või kui sooviti omavalitsusele panna nime, mis haaranuks laiemat või liiga kitsast territooriumi ja olnuks eksitav (nt Liivi vald jäi paberile, Mulgi vald aga saigi omavalitsuse nimeks; Haanjamaa vallast sai aga Rõuge vald alles Vabariigi Valitsuse otsusega).

Omavalitsusüksuste liik oli vaidlusküsimus eeskätt ajalooliste linnade korral ja tulemuseks olid vähemalt esialgu võõrana tunduvad linna nime kandvad üksused, mis tekkisid linna ja valla (valdade) ühinemisel ning on suure pindala ja ulatusliku hajaasustusega: Haapsalu linn, Pärnu linn, Paide linn, Narva-Jõesuu linn jt.

Mitmed ajaloolised linnad-maakonnakeskused aga said osaks suuremast vallast (nt Kuressaare, Valga, Jõgeva, Kärdla (viimane on eriti huvitav juhtum, kuna Kärdla on vallasisene linn ja samas osavald!).

Kuressaare puhul küll lepiti kokku teatavad identiteediga seonduvad küsimused ja sätestati need ka Saaremaa valla ühinemislepingus[5]:

- „Kuressaare linnale jääb linnana senine iseseisev sümboolika (vapp ja lipp) ning soodustatakse linna identiteedi hoidmist ja kujundamist, sh jätkatakse linna sünnipäeva pidulikku tähistamist ning jätkatakse linna aukodaniku nimetuse ja teenetemärgi andmisega seotud traditsioone.
- Kuressaares arendatakse linnalist elukeskkonda koos selle juurde kuuluvate avaliku ruumi rajatistega.
- Kuressaaret esindab asustusüksuse linnapeana vallavanem. Linnapea ametiraha ja ametisaua kasutamise kord reguleeritakse senistel põhimõtetel valla põhimääruses."

Sümboolika osas oli valikuvõimalusi rohkem. Siinkirjutaja hinnangul läks reformiga kaotsi väga palju ajaloolisi (juba enne II maailmasõda

[5] https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4301/1201/6043/leping.pdf.

kasutusele võetud) lippe ja vappe, kuna ühinemisläbirääkimistel tehti kompromissina valik uue lipu ja vapi konkursi kasuks – nii otsustas enamik vabatahtlikult ühinenud kohaliku omavalitsuse üksusi. Olgu näiteks tüüpiline lause ühinemislepingus[6]:

> „Valla sümboolika (vapp ja lipp) kujundamiseks kuulutatakse välja avalik konkurss. Konkursikomisjon alustab tööd pärast ühinemislepingu allkirjastamist ja lepinguosaliste volikogude otsuste vastuvõtmist haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks, et saada valla sümboolika tööversioon hiljemalt 1. septembriks 2017. Valla sümboolika kinnitab Lääneranna vallavolikogu hiljemalt 6 kuu jooksul pärast ühinemist."

Ei ole välistatud, et väljakuulutatud konkursid viivad mõnes kandis ka ajalooliste lippude või vappide taas kasutusele võtmiseni. Samuti sisaldus paljudes ühinemislepingutes säte, mis lubas endise sümboolika kasutamist piirkondades ka edaspidi.

Kasutati aga ka järgmisi lahendusi.

1. Kuulutati välja küll konkurss, aga anti ette uue lipu ja vapi valiku lähtekohad. Näiteks Põhja-Pärnumaa valla ühinemislepingus[7] kajastati see nii: „Uue valla sümboolika kujundamisel kasutatakse Tootsi valda sümboliseerivat MÄNDI ja Vändra ja Halinga piirkonda iseloomustavat KARU elementi. Põhivärviks on kollane."
2. Otsustati, et võetakse kasutusele ühe valla vapp ja teise lipp (kui Riigikantselei sümboolikaosakond selle heaks kiitis). Sellise variandi kasuks otsustasid näiteks Rakvere vald ja Saarde vald[8].
3. Jõuti kompromissile, et ühinemise järel kasutatakse ühe ühinenud valla lippu ja vappi. Seda varianti kasutati suhteliselt vähe, näiteks Pärnu linnas, Vinni vallas ja Lääne-Nigula vallas.

---

[6] Hanila valla, Koonga valla, Lihula valla ja Varbla valla ühinemisleping.

[7] Vändra alevi, Vändra valla, Tootsi valla ja Halinga valla ühinemisleping.

[8] Saarde valla ja Surju valla ühinemisleping.

Ühinemislepingu allkirjastamine ühinevas Otepää vallas. Foto: Rivo Noorkõiv.

Otseselt mitte ülalnimetatud küsimustesse puutuv, aga samuti väga emotsionaalne teema oli uue omavalitsusüksuse **keskuse ja vallamaja asukoht**.

Tuleb kohe rõhutada, et seadustes sellist terminit nagu „valla keskus" ei leia ning keskusena mõistetakse valdavalt kohta, kus asub valla ametiasutus, tegutseb vallavalitsus ja volikogu. Juriidilise aadressina kantakse registrisse valla ametiasutuse aadress.

Eriti teravalt kerkis see üles piirkondades, kus selget domineerivat keskust ei ole. Nii jäigi ühinemisläbirääkimiste käigus otsustamata tulevase Mulgi valla keskuse asukoht ja seda pidi tegema uus volikogu.[9] Järva vallas oligi aga vaidlus keskuse üle üks põhjus, miks ühinemisläbirääkimistelt lahkus Koeru vald, kes hiljem valitsuse otsusega ikka Järva vallaga sundühendati.

---

[9] Abja valla, Halliste valla, Karksi valla ja Mõisaküla linna ühinemisleping. Mulgi valla keskuseks kinnitati pärast ühinemist volikogu otsusega Abja-Paluoja.

Kohalik demokraatia ja juhtimismudel

Üks olulisi ühinemisläbirääkimiste teemasid oli väiksemate piirkondade huvide esindatus ja kaitse uue valla poliitika elluviimisel. Hirm ääremaastumise ja kohapealse otsustusõiguse kadumise ees oli üks haldusreformi põhilisi hirme, seega oli aktiivne arutelu sellistel teemadel igati põhjendatud.

Ühinemisläbirääkimistel keskenduti selles osas mitmele teemale, millest esimene – volikogu liikmete arv ja valimisringkondade vajaduse hindamine – tulenes juba seadusest. Teised teemad on kenasti loetletud Rahandusministeeriumi väljaantud juhendmaterjalis „Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses“[10]:

- volikogu alaline või ajutine territoriaalne komisjon, komisjonide õiguste, kohustuse ja vastutuse sätestamine (KOKS § 8 lg 1 p 1, § 47);
- osavallakogu (KOKS 8. peatükk);
- kogukonnakogud (KOKS § 3 p 4, § 6 lg 3 p 2);
- linna kui asustusüksuse linnapead, aleviku, alevi- ja külavanemad (KOKS § 58 lg 3);
- KOV ametiasutuse piirkondlikud struktuuriüksused (teeninduskeskused, ametnikud, osavalla vanem, osavalla valitsus); hallatavad asutused ja nende tegevuskohad (filiaalid).

Volikogu liikmete arv ja valimisringkonnad

Volikogu liikmete arv ühinemisläbirääkimistel väga olulisi vaidlusi ei põhjustanud, kuid märgatav oli tendents, et vähemalt esimese valimistsükli jaoks leppisid paljud kohaliku omavalitsuse üksused kokku suurema volikogu liikmete arvu, kui omavalitsusüksuse elanike arv eeldaks. Lähtuti nimelt sellest, et ka väiksemate piirkondade kandidaatidel tekiks suurem tõenäosus volikogus esindatud saada.

---

[10] haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud_juhtimismudelid_loplik_21.07.2016.pdf.

Eelnevaga seondub valimisringkondade temaatika. Varasemad ühinemiskogemused on näidanud, et eraldi valimisringkondade baasil valitud volikogudes kipuvad alles jääma endiste piirkondade/omavalitsuste vahelised pinged. Seepärast oli ekspertide hinnangul soovitatav moodustada ühine valimisringkond.[11] Eriti just väiksemate ühinejate huvides oleks, et volikogu suhtuks ühendomavalitsusse kui tervikusse ja tagaks kõigis piirkondades jätkusuutliku arengu.

Valimisringkondade eraldi moodustamise soovi jahutas ka asjaolu, et see oleks valimisseaduse põhjal paisutanud volikogud väga suureks – näiteks viis valimisringkonda moodustanud Rõuge valla volikogu kujunes lõpuks 27-liikmeliseks. Valimisringkonnad moodustati veel Saarde vallas, Häädemeeste vallas, Pärnu linnas ja Hiiumaa vallas.

Volikogu komisjonid

Volikogu komisjonide kohta lepiti ühinemislepingutes kokku valdavalt see, et komisjonide moodustamisel arvestatakse piirkondlikku printsiipi:

- leebema lähenemise korral oli põhimõte sees väärtuspõhisena, nt „Volikogu komisjoni koosseisu moodustamisel arvestatakse võimalusel endiste valdade esindatusega"[12];
- rangema variandi korral määrati komisjoni territoriaalse moodustamise põhimõte konkreetsemalt, nt „Volikogu juurde luuakse piirkondlike huvide esindamiseks regionaalarengu vähemalt 9-liikmeline komisjon, kuhu kuuluvad vähemalt 3 liiget kõikidest omavalitsusüksustest. Teistesse volikogu komisjonidesse (eelarvekomisjon, haridus- ja kultuurikomisjon, sotsiaal- ja tervishoiukomisjon, revisjonikomisjon) kaasatakse igast ühinenud omavalitsusüksusest vähemalt üks esindaja."[13]

---

[11] R. Noorkõiv, M. Lõhmus, Haldusreform: ülevaade toimunust ja esimesed järeldused; http://www.stat.ee/valjaanne-2017_eesti-statistika-kvartalikiri-3-17.

[12] Kanepi valla, Kõlleste valla ja Valgjärve valla ühinemisleping.

[13] Paide linna, Paide valla ja Roosna-Alliku valla ühinemisleping.

Osavallad ja linnaosad

Osavaldade-linnaosade õigused, kohustused ja vastutus oli haldusreformi ettevalmistamisel üks enim vaieldud teema. Lõpuks valiti variant, mis andis läbirääkijatele piisavalt paindlikkust tulevase võimaliku osavalla või linnaosa sisustamisel: kohustuslik organ on osavalla- või linnaosakogu ning ülejäänud institutsioonid – osavalla/linnaosa vanem või valitsuse moodustamine – on kohapealse kaalutluse koht.

Kuigi reformi ettevalmistamise käigus tekkis sellel teemal avalik diskussioon, osavaldu-linnaosi kokkuvõttes massiliselt siiski ei moodustatud. Praeguseks on ühinemiste käigus moodustatud järgmised osavallad:

1) Pärnu linnas Paikuse, Audru ja Tõstamaa osavald;
2) Saaremaa vallas Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Orissaare, Pöide, Salme, Pihtla, Torgu, Mustjala, Valjala osavald;
3) Märjamaa vallas Vigala osavald;
4) Lääne-Nigula vallas Martna, Kullamaa, Nõva ja Noarootsi osavald;
5) Hiiumaa vallas Emmaste, Pühalepa, Käina ja Kõrgessaare osavald;
6) Rapla vallas Juuru ja Kaiu osavald;
7) Kehtna vallas Järvakandi osavald;
8) Mulgi vallas Mõisaküla linnaosa (27.02.2018. a seisuga põhimäärus kehtestamata).

Osavallakogu

Osavallakogu moodustamisel kasutati ühinemislepingutes/põhimäärustes kolme varianti:

- **valimistulemustel põhinev osavallakogu**, mille moodustavad osavalla haldusterritooriumilt valitud (ja seal elavad) volikogu liikmed ja kuhu kuuluvad vajaduse korral ka volikogusse kandideerinud isikud vastavalt rahvastikuregistri järgi osavalla territooriumi elanikelt saadud häälte arvule. Seda tüüpi osavallakogud on Pärnu linnas, Kehtna vallas, Märjamaa vallas, Lääne-Nigula vallas, Rapla vallas, Saaremaa valla Orissaare osavallas, Mustjala osavallas,

Valjala osavallas, Pihtla osavallas, Torgu osavallas, Salme osavallas ja Kihelkonna osavallas;

- **valimistulemustel ja külade/alevike esindusel põhinev osavallakogu**, mille moodustavad osavalla haldusterritooriumilt valitud (ja seal elavad) volikogu liikmed ja asulate (alevike, külade) esindajad. Seda tüüpi osavallakogud on Saaremaa valla Leisi osavallas ja Pöide osavallas;
- **valimistulemustel ja eri huvirühmade esindusel põhinev osavallakogu**, mille moodustavad osavalla haldusterritooriumilt valitud (ja seal elavad) volikogu liikmed ja huvirühmade[14] esindajad. Seda tüüpi osavallakogud on Hiiumaa vallas ja Saaremaa valla Laimjala osavallas.

Osavallakogud on kolme-[15] kuni viieteistkümneliikmelised, kuid kõige sagedamini leiab seitsmeliikmelise osavallakogu.

Osavalla vanem ja osavalla valitsus

Kui osavallakogu on kohustuslik organ ja erinevad on üksnes moodustamise alternatiivid, siis osavalla vanema ja valitsuse puhul on pilt väga kirju.

1. Hiiumaa, Lääne-Nigula ja Vigala vald on kehtestanud osavalla vanema institutsiooni ning moodustanud osavalla valitsused vallavalitsuse piirkondliku struktuuriüksusena. Osavalla vanema nimetab ametisse vallavalitsus vallavanema ettepanekul, kuulates

---

[14] Nt Laimjala osavalla põhimäärus: osavallakogu koosneb järgmiste huvirühmade esindajatest: 1) osavalla haldusterritooriumi mittetulundusühingud; 2) asustusüksused; 3) noored vanuses 16–26 aastat; 4) eakad; 5) osavalla haldusterritooriumil tegutsevad ettevõtjad; 6) osavalla haldusterritooriumil asuvates haridusasutustes õppivate laste vanemad; 7) osavalla haldusterritooriumil asuvate valla ametiasutuse hallatavate asutuste juhid.
Hiiumaa vallas kuuluvad osavallakogusse kaks valimisringkonnast enim hääli saanud volikogu liiget; osavallas registreeritud ja tegutsevate ettevõtjate esindaja; osavallas registreeritud ja tegutsevate kodanikuühenduste ja külavanemate esindaja; osavallas tegutsevate haridusasutuste hoolekogude esindaja; osavallas elavate noorte esindaja.

[15] Kolmeliikmelise osavallakogu võimaluse leiab Kehtna valla osavaldade põhimäärusest.

Ühinemislepingu allkirjastamine Lääne-Nigula vallas, kus lepiti kokku ka osavaldade moodustamine. Foto Rivo Noorkõiv.

ära osavallakogu arvamuse. Tegelikkuses on osavalla valitsuste koosseis kujunenud väga erinevate põhimõtete kohaselt.

2. Pärnu linnas ei ole ametisse nimetatud osavalla vanemat ega moodustatud osavalla valitsust, kuid „osavalla tegevuse korraldamiseks ning kodanikulähedaste avalike teenuste osutamiseks ja haldamiseks moodustatakse Pärnu Linnavalitsuse kui ametiasutuse struktuuriüksusena [---] osavallakeskus, mida juhib osavallakeskuse juhataja". Seejuures on osavallakogu pädevuses anda arvamus osavallakeskuse juhataja kandidatuuri kohta.
3. Samalaadne olukord on Saaremaa vallas, kus samuti ei ole osavalla vanemat ega osavalla valitsust, kuid osavaldades on moodustatud vallavalitsuse struktuuriüksustena teenusekeskused ja osavallakogu pädevuses on „osavalla haldusterritooriumil asuva teenuskeskuse juhataja kandidatuuri kooskõlastamine". Saaremaaga suhteliselt sarnased põhimõtted on Rapla vallas.

4. Kehtna valla osavalla põhimääruses on sätestatud: „Osavallakeskuse tegevust juhib abivallavanem, kelle leidmiseks korraldatakse konkurss ning kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist vallavalitsus vallavanema ettepanekul, võttes arvesse osavallakogu arvamuse või ettepaneku."

Seega, isegi kui osavalla vanemat ja osavalla valitsust pole, ei pruugi territoriaalse struktuurina moodustatud teenusekeskuste (või osavallakeskuste) juriidiline staatus ja juhtivametniku positsioon tegelikkuses nendest väga erinedagi.

Kogukonnakogu

Omavalitsusüksuste struktuurikorralduse juhendmaterjal nägi osavalla ja osavallakogu alternatiivina ette võimaluse moodustada kogukonnakogu. See on nagu osavallakogugi piirkondlikul põhimõttel moodustatud esinduskogu. Kogukonnakogu teemat käsitleti Lääne-Nigula[16], Jõgeva[17], Mustvee[18], Türi[19], Alutaguse[20], Räpina[21] ja Saaremaa valla ühinemislepingutes. Türi valla ühinemislepingus oli kogukonnakogude teema kokku võetud kõige põhjalikumalt:

> „Luuakse piirkondlikud nõuandvad kogud (Väätsa ja Käru kogukonnakogud), mis koosnevad vallavolikogusse valitud liikmetest, valimistel kandideerinud kohalikest elanikest ja piirkonna sihtgruppide esindajatest. Valla põhimääruses kirjeldatakse kogukonnakogu koosseis ja pädevus. Kogukonnakogud annavad arvamuse näiteks piirkondlike teede rekonstrueerimise prioriteetide, kohalike

---

[16] Kullamaa valla, Lääne-Nigula valla, Martna valla, Noarootsi valla ja Nõva valla ühinemisleping.

[17] Jõgeva linna, Jõgeva valla, Palamuse valla ja Torma valla ühinemisleping.

[18] Avinurme, Kasepää, Lohusuu ja Saare valla ning Mustvee linna ühinemisleping.

[19] Türi valla, Väätsa valla ja Käru valla ühinemisleping.

[20] Alajõe valla, Iisaku valla, Illuka valla, Mäetaguse valla ja Tudulinna valla ühinemisleping.

[21] Meeksi valla, Räpina valla ja Veriora valla ühinemisleping.

investeeringuvajaduste, kultuuri- ja spordisündmuste korraldamise osas, teevad ettepanekud oma esindajate valimiseks volikogu komisjonidesse jne. Kogukonnakogude moodustamise korraldab vallavalitsus, kogukonnakogu valib oma esindaja ja kinnitab ning muudab vajadusel kogu koosseisu."

Elva ühinemislepingust[22] leiab termini „piirkonnakogu" ja Viljandi valla liitumislepingust[23] tulenev „piirkonna nõukoda" on samuti oma sisult kogukonnakogu. Kuidas kogukonnakogud tööle hakkavad, seda näitab omavalitsuspraktika, kuid selline institutsioon on oma koha omavalitsusmaastikul leidnud.

Vallavalitsuse territoriaalne struktuuriüksus

Kui osavaldade moodustamise teema jäi pigem erandlikuks, siis vallavalitsuse kui ametiasutuse struktuuriga seotud küsimused tekitasid läbirääkimistel rohkem vaidlusi. Üldjuhul ametiasutuse üksikasjalikku struktuuri ühinemisläbirääkimistel kokku ei lepitud, vaid piirduti valdkondadel põhineva üldisema skeemiga (tõsi küll, oli ka erandeid). Sellel on oma loogika, kuna tavaliselt peegeldab struktuur vallavanema ja vallavalitsuse nägemust ning uuel vallavanemal peab olema õigus meeskonna kujundamise põhimõtted ise määratleda. Eeltoodu taustal võib nimetada kahte liiki erandeid:

1) päris paljudes ühinemislepingutes lepiti kokku valla- või linnavalitsuse (kui organi) moodustumise piirkondlik põhimõte;
2) määratleti piirkondlike teeninduskeskuste (lepingutes ka „halduskeskus", „haldus-teenuskeskus", „teeninduspunkt" – ja eks ka „osavalla valitsus" liigitub siia) roll ja koht valla või linna juhtimise struktuuris.

Valla- (või linna)valitsuse kui organi territoriaalse struktuuri põhimõte on lihtne ja põhineb eeldusel, et kõikidest ühinenud valdadest peab

---

[22] Elva linna, Konguta valla, Palupera valla, Puhja valla, Rannu valla ja Rõngu valla ühinemisleping.

[23] Kolga-Jaani valla ja Tarvastu valla Viljandi vallaga liitumisleping.

täitevorgani koosseisu olema kaasatud üks esindaja. Kuidas see juriidiliselt toimub, jäi enamasti lepingutes täpsemalt sätestamata.

Vallavalitsuse kui ametiasutuse territoriaalne struktuur oli aga siinkirjutaja hinnangul ühinemisläbirääkimistel üks olulisemaid aruteluteemasid. Hirm selle ees, et kohapealne haldus (ametnikud) kaob ära ja inimesed peavad hakkama kuskil kaugel asju ajamas käima, oli üks haldusreformi põhilistest hirmudest ning seega kujunes vallavalitsuse kohaliku esinduse moodustamise nõue üheks kohaliku identiteedi väljendusvormiks. Nagu eespool öeldud, osavallast üldjuhul loobuti.

Vaidlused keskendusid peaasjalikult sellele, missugune peaks olema vallavalitsuse ametiasutuse kohalik struktuur ja mis teenused tuleb tagada kas endistes vallakeskustes või laiemalt piirkonnas. Paljudes ühinemislepingutes oli kirjas sedalaadi põhimõte:

„Valla juhtimine kujundatakse mitmetasandiliselt, kus strateegiline juhtimine ja teadmistepõhised teenused on tagatud Valla keskuses ning kogukonnakesksed küsimused lahendatakse võimalikult elaniku, ettevõtja või asjakohase kodanikuühenduse ligidal."[24]

Teeninduskeskuste roll ja ülesanded kirjutati lepingutes lahti väga erineva üldistusastmega. Osas lepingutes piirkondlike teeninduskeskuste ülesandeid täpsemalt ei fikseeritud, vaid piirduti üldiste põhimõtete nimetamisega:

„Teenuskeskustes osutatakse neid teenuseid, mida on otstarbekas osutada elanikule ruumiliselt lähedal. Teenuskeskuses osutatavate teenuste hulk sõltub teenuspiirkonna suurusest ja olemusest."[25]

---

[24] Sangaste valla ja Otepää valla ühinemisleping.

[25] Kanepi valla, Kõlleste valla ja Valgjärve valla ühinemisleping. Vt ka Haanja valla, Misso valla, Mõniste valla, Rõuge valla ja Varstu valla ühinemisleping: „Avalike teenuste osutamiseks loodud teenuskeskustes Haanja külas, Misso alevikus, Mõniste külas ja Varstu alevikus osutatakse neid teenuseid, mida on otstarbekas osutada elukoha lähedal." Veel üldisemalt Laeva valla, Piirissaare valla ja Tartu valla ühinemislepingus: „Valla avalike teenuste osutamiseks luuakse ühinevate valdade keskustesse vallavalitsuse teenuskeskused, kus tagatakse elanikele vajalike teenuste kättesaadavus. Teenuskeskused jäävad Laeva, Kõrveküllа, Piirissaarele. Lisaks luuakse teenuskeskus Tartu linna."

Teist tüüpi ühinemislepingud olid need, kus fikseeriti teenusekeskustes tagatav pädevus, kuid ei sätestatud, kuidas need mehitatakse:

> „Piirkondlikus teeninduskeskuses tagatakse vähemalt järgmised kompetentsid ja teenused: avalduste vastuvõtmine ja esmane nõustamine, maksete vastuvõtmine, piirkondlik arendusvõimekus, esmatasandi sotsiaalhoolekanne, rahvastikuregistri toimingud."[26]

Lisaks eeltoodule leiab teeninduskeskuste ülesannete hulgast vallavara majandusküsimuste lahendamise (halduriteenuse), järelevalvefunktsiooni jms.

Kolmandat tüüpi ühinemislepingutes sätestati juba konkreetselt, mitu ametnikku peab teeninduskeskuses olema:

> „Üldjuhul on igas teeninduskeskuses kolm teenistujat: sotsiaaltöötaja, sekretär-registripidaja ja projektijuhi võimekusega arendustöötaja. Lisaks tagatakse teeninduskeskustes vajaduse korral ehitusnõuniku vastuvõtt kord nädalas. Teeninduskeskused toimivad vähemalt neli aastat juhul, kui nende funktsioonide vajadus ei muutu."[27]

Mitmes piirkonnas lepiti kokku nn piirkonnajuhtide ametikohad, mis sisuliselt kujutavad endast osavalla vanemate sarnast institutsiooni ja teeninduskeskuste juhte. Piirkonnajuhid nägid ühinemislepingus ette näiteks Paide linn, Viljandi vald ja Põhja-Sakala vald.

---

[26] Kullamaa valla, Lääne-Nigula valla, Martna valla, Noarootsi valla ja Nõva valla ühinemisleping.

[27] Hanila valla, Koonga valla, Lihula valla ja Varbla valla ühinemisleping. Vt ka Saaremaa valla ühinemisleping: „VALLA strateegiline juhtimine koondatakse VALLA keskusesse, mis asub Kuressaares. Endistesse vallakeskustesse ning Lümandasse ja Kärlale moodustatakse 2–4 ametniku ja töötajaga teenuskeskused. VALLA teiseks keskuseks on Orissaare, kuhu luuakse vähemalt 10 ametniku ja töötajaga teenuskeskus." Antsla valla ühinemisleping: „Antsla vallas teenindatakse kodanikke Antsla linnas ning Kuldre külas asuvas teenuspunktis, kus jätkavad teenuste osutamist noorsootöötaja, sotsiaaltöötaja, avahooldaja, sekretär ja majandusküsimustega tegelev spetsialist ning tagatakse perearsti vastuvõtu võimalus."

Vinni, Laekvere ja Rägavere valla ühinemise läbirääkijad. Foto: Mikk Lõhmus.

Avalike teenuste arendamine

Ükski seadus ei nõua, et ühinemislepingus peaks käsitlema ühinenud omavalitsuse pikemaajaliste strateegiliste sihtide seadmisega seotud küsimusi, kohaliku omavalitsuse üksuse arengustrateegia kujundamist ja avalike teenuste arendamist. Tegelikus elus kujunesid avalike teenuste arendamisega seotud teemad ühinemisläbirääkimistel väga oluliseks ja neil oli ühinemislepingutes suur kaal.

Üks sagedasemaid lauseid ühinemislepingutes oli: „Olemasolev koolivõrk säilitatakse." See tähendab, et enamik avalike teenuste arendamisega seotud küsimusi keskendus garantiide andmisele ja kinnitamisele, et elaniku jaoks ei muutu mitte midagi. Taktikaliselt on see arusaadav, sest vähemalt paberi peal antud garantiid olid selle eelduseks, et ühinemislepingud üldse allakirjutamiseni jõuaksid. Ent ka siin

võib eristada mitmesuguseid variante alates leebematest kuni väga konkreetseteni.

- Esimest liiki garantiid anti pigem väärtuspõhisena ja ühinemislepingus ei keskendutud konkreetsete asutuste säilitamisele. Sellise garantii näide on Põhja-Sakala valla ühinemislepingus[28]: „Tagatakse võimalikult kodulähedane I kooliaste, II ja III kooliaste mõistliku õpilaste arvu puhul ning gümnaasiumiharidus piirkonnas vastavalt laste olemasolule, haridusasutuste võrgu otstarbekusele ja riigi hariduse rahastamismudeli toimimisele. Toetatakse gümnaasiumihariduse omandamist ka väljaspool koduvalda."
- Teist liiki garantiid olid juba eespool mainitud stiilis „olemasolev koolivõrk säilitatakse", lugemata üles konkreetseid asutusi.
- Kolmas liik garantiisid olid aga sellised, kus loetleti konkreetsed asutused, mis peavad toimima jääma. Järgmine näide on Antsla valla ühinemislepingust[29], kuid sedalaadi garantiisid oli paljude valdade ühinemislepingutes: „Uues moodustatavas Antsla vallas on gümnaasium Antslas, põhikool Kuldres, lasteaiad Antslas ja Kuldres, muusikakool ning sellest tulenevalt kättesaadav alus-, põhi-, kesk- ja huviharidus ning täiskasvanute koolitus (täiendõpe)."

Kuigi asutuste võrku puudutavate otsuste tegemisel välditi tavaliselt igasuguseid viiteid võimalikele ümberkorraldustele, oli ka lepinguid, kus konkreetsed muudatused olid kirjeldatud. Allpool olevad näited on Vinni valla liitumislepingust[30] ja Türi valla ühinemislepingust[31]:

- „Põlula Kool jätkab tegutsemist koolieelse lasteasutusena ja põhikoolina vähemalt õppeaasta 2019/20 lõpuni. Kui 2019/20. õppeaastal on õpilasi vähem kui 35, reorganiseeritakse kool 4-klassiliseks."

---

[28] Kõo valla, Kõpu valla, Suure-Jaani valla ja Võhma linna ühinemisleping.

[29] Antsla valla ja Urvaste valla ühinemisleping.

[30] Rägavere valla, Laekvere valla ja Vinni valla ühinemisleping.

[31] Türi valla, Väätsa valla ja Käru valla ühinemisleping.

- „Olemasolevad kultuuri- ja rahvamajad liidetakse Türi Kultuurikeskusega üheks asutuseks, Käru ja Väätsa raamatukogud liidetakse kahe aasta möödudes Türi Raamatukoguga, kõik senised tegevuskohad, nende tegevus ning rahastamine sh raamatukogude teavikutega varustamine, säilitatakse samal tasemel vähemalt järgneval neljal aastal."

Ühinemislepingutes oli ka tulevikku suunatud ja seniste ühinejate seisukohalt uudseid teemasid, näiteks:

- „Vald loob tervet valda katva kaugtöökohtade võrgustiku, kasutades seda oma teenuste osutamiseks ning tehes sihtpakkumisi töökohtade loomiseks riigiasutustele ja eraettevõtjatele[32]."
- „Viiakse sisse valla haridusstipendium. Töötatakse välja parimate õppurite ja õpetajate tunnustamise kord[33]."
- „Töötatakse välja ühtne valla ettevõtlustoetuse kord."
- „Valla korporatiivse identiteedi kujundamise aluseks töötatakse välja valla stiiliraamat, mis määrab üldised põhimõtted valla sümboolika, stiilielementide, tunnuslause, visuaalse reklaami jms. kasutamise õiguslikud alused ja kasutamise korra.[34]"

Avalike teenuste arendamine oli ka valdkond, mille kaudu jõudis ühinemislepingutesse palju ballasti, st punkte, millel ei ole reaalset sisu või mis käsitlevad teemasid, millega omavalitsus niikuinii peab iga päev tegelema. Mida arvata järgmistest punktidest (lepingut nimetamata)?

- Jätkatakse teede rekonstrueerimist ja hooldamist.
- Pidevalt analüüsitakse nõudluse muutust, vajadusel viiakse ellu muudatusi.

---

[32] Haanja valla, Misso valla, Mõniste valla, Rõuge valla ja Varstu valla ühinemisleping.

[33] Kullamaa valla, Lääne-Nigula valla, Martna valla, Noarootsi valla ja Nõva valla ühinemisleping.

[34] Kaiu valla, Raikküla valla ja Rapla valla ühinemisleping.

- Huvihariduses panustatakse erinevate võimaluste arendamisse ning hariduse kvaliteeti.
- Toetatakse vastavalt võimalustele mitmekesise ettevõtluse arengut.
- Osaletakse ühistranspordi liinivõrgu kujundamises.
- Soodustatakse spordiharrastustega seotud tegevusi.
- Terviseedendus ja tervislike eluviiside propageerimine ning selleks tingimuste loomine on oluline.

Ühinemislepingutes on ka punkte, mis olid juba lepingu jõustudes sisuliselt täidetud, kajastades seda, et elu läheb kiiresti edasi ja kõike pole võimalik ette näha. Näiteks puudutab see lasteaiaõpetajate palgateema käsitlust mõnes ühinemislepingus:

> „Ühtlustatakse lasteaedade õpetajate töötasustamise alused ja seatakse eesmärgiks 2020. aastaks lasteaiaõpetaja alampalk viia vähemalt 85%ni õpetaja riiklikult määratud alampalgast, lasteaiaõpetaja abi alampalk vähemalt 65%ni õpetaja riiklikult määratud alampalgast. Tugispetsialistide (logopeed, sotsiaalpedagoog, psühholoog, eripedagoog jne) alampalk on võrdne õpetaja riiklikult määratud alampalgaga."[35]

Nüüdseks on jõustunud riiklik lasteaiaõpetajate palgatoetus, millega on liitunud ka sellise punkti ühinemislepingusse lisanud omavalitsusüksused, ning selle palgatoetuse tingimuste kohaselt peab lasteaiaõpetaja palk juba 2018. aastal olema 85% õpetaja alampalgast.

Kokkuvõttes võib tõdeda, et avalike teenuste arendamise teemat käsitleti lepingutes tõepoolest väga erinevalt. Iseenesest ongi see, kui palju tuleks moodustatava kohaliku omavalitsuse arenguküsimusi üldse ette kirjutada, väga õrn teema.

Kindlasti saab nõustuda mõne eksperdi kriitikaga, et uute omavalitsusüksuste moodustamisel jäi puudu pikaajalisest visioonist ja

---

[35] Sisuliselt identne punkt Põhja-Sakala ja Põltsamaa valla ühinemislepingus.

arusaamisest,[36] kuid seda ei saa ka ühinevatele kohaliku omavalitsuse üksustele liigselt ette heita. Eriti väiksemad kohaliku omavalitsuse üksused keskendusid eeskätt garantiide kokkuleppimisele ning lepingutesse läksid sisse põhimõtted, mille suhtes pooled jõudsid kompromissile ja konsensusele. Selle tõttu ongi paljud lepingud (aga mitte kõik!) üsna üldsõnalised ja ebakonkreetsed – see võib uurijale märku anda läbirääkijate erimeelsustest, kus kompromissiks saigi olla vaid üldisem sõnastus.

Omaette uurimisteemaks võib olla ka see, kui palju erinevad üksused üksteise läbirääkimisi jälgisid ja põhimõtete sõnastamisel üksteisest eeskuju võtsid. Siinse artikli autor kohtas enda poolt eksperdina konkreetsetele omavalitsustele ette valmistatud sõnastusi päris mitme muu omavalitsuse ühinemislepingutes. Näiteks ka osavaldade tegutsemispõhimõtted ja põhimäärused andsid märku sellest, et üksteisest võeti usinalt eeskuju. See on aga juba pigem ühinemisläbirääkimiste analüüsi teema.

[36] R. Noorkõiv, M. Lõhmus, Haldusreform: ülevaade toimunust ja esimesed järeldused; http://www.stat.ee/valjaanne-2017_eesti-statistika-kvartalikiri-3-17.

Kaasamise viiskümmend üks varjundit

SULEV VALNER

Selles artiklis püütakse anda üldpilt Siseministeeriumi ja hiljem Rahandusministeeriumi haldusalas tehtud kaasamistööst haldusreformis alates 2013. aastast, mil regionaalminister Siim Kiisler tõmbekeskuste reformiks nimetatud kava välja pakkus, kuni 2017. aasta sügiseni, mil ühinemised kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste järel teoks said.

Selle perioodi võib jagada eri iseloomuga etappideks, mis küll mõneti kasvasid üksteiseks üle:

1) 2015. aasta kevadeni oli põhiküsimus: kas haldusreform üldse tuleb?
2) 2015. aasta kevadsuvest 2016. aasta suveni: mis haldusreformi seadusesse kirja läheb?
3) 2016. aasta suvest 2017. aasta sügiseni: kas ja kuidas seaduses kirja pandu tegelikult realiseerub?

Siim Kiisleri algatatud tõmbekeskuste kava ei leidnud valitsuspartnerite toetust ja läks sellisel kujul riiulisse. Siiski võib tagantjärele vähemalt kaasamise mõttes küllaltki järjepidevaks protsessiks lugeda kõike, mida aastail 2013–2017 valdkonda juhtida jõudnud viie ministri ajal (Siim Kiisler kuni 26.03.2014, Hanno Pevkur 26.03.2014–09.04.2015, Arto Aas 09.04.2015–23.11.2016, Mihhail Korb 23.11.2016–12.06.2017 ja Jaak Aab 12.06.2017–02.05.2018) haldusreformi heaks tehti.

Miks kirjutada eraldi kaasamisest haldusreformi protsessis?

Me ei saa küll kindlalt väita, et ilma laialdase ja eduka kaasamiseta poleks seegi kord kõiki haldusreformiks vajalikke otsuseid sündinud, kuid üsna tõenäoliselt see nii on.

Käsiraamat ütleb, et kaasamine loob võimaluse parematelks tulemusteks (või üldse tulemuseks): paremini prognoositud mõjuga, enam toetatud, kiiremini ellu rakendatavad otsused jne. „Hästi ja õigel ajal läbiviidud kaasamine võimaldab säästa raha ja aega (aga ka kõigi osaliste närve) hilisemas otsuste vastuvõtmise ja elluviimise etapis."[1]

Kaasamine ei tähenda kokkuleppimist väikseimas ühisosas, vaid otsuse tegemist avatud ja õiglasel viisil. Mida läbiarutatum on otsus, seda enam lepivad sellega ka need, kelle arvamused vähemusse jäävad. Haldusreformi puhul oli selge, et paljud tihti vastandlike huvidega osalised ei saa kõike enda soovitut.

Kaasamine ei ole õigusloomes ainult soovitus, vaid kohustus. Valitsuse kinnitatud kaasamise hea tava[2] ütleb (punkti 1 alapunkt 2): „Kaasamine [---] hea tava mõistes seisneb otsuste kujundamisel huvirühmade ja avalikkuse informeerimises ja nendega konsulteerimises. [---] Avalik konsulteerimine seisneb huvirühmadelt ja avalikkuselt tagasiside küsimises poliitikakujundamise kõigis etappides, sealhulgas probleemide

---

[1] Kaasamine avalikus sektoris ja vabakonnas, lk 11; http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/sb/osale.ee/kaasamine_avalikus_sektoris_ja_vabakonnas.pdf.

[2] https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava.

püstitamisel, eesmärkide kindlaksmääramisel, lahendusvõimaluste analüüsimisel ja otsuse kavandi koostamisel."

Siin käsitletav on ainult osa haldusreformi protsessis eri viisidel ja tasanditel toimunud kaasamisest. Kindlasti oli veel lugematu hulk kaasavaid protsesse, nii info jagamisena kohalikes infokanalites, avalike koosolekutena kui ka kas või saunalaval räägitud juttudena, mida teavad ainult asjaosalised. Parteid ja poliitikud tegid seda tööd oma kanalite kaudu, iga vallajuht teavitas inimesi oma tutvusringkonnas jne.

Kuna tekkis 51 uut ühinenud omavalitsust, siis küllap võib neist saada vähemalt viiekümne erineva varjundiga kirjeldusi ja lugusid, kuidas kaasamine ühes või teises kohas haldusreformi ajal tegelikult läks. Rääkimata sellest, et ka samas kohas ja isegi samas ruumis olnud inimesed mäletavad asju vahel erinevalt.

Igal ühinemisläbirääkimistel osalenud valla- ja linnavalitsusel oli seaduse alusel kohustus tagada kõigi vähemalt 16aastaste elanike arvamuse väljaselgitamine haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta ning „läbirääkimiste protsessi läbipaistvus ja avalikustamine"[3]. Seda viimast saab teha formaalsemalt ja sisulisemalt.

Ainult info riputamisest vallavalitsuse stendile jääb ilmselt väheks. Õnneks nii kitsalt keegi seda ei näinud, enamikus ühinemispiirkondades koostati näiteks eraldi ühinemislehti, mis saadeti kodudesse, loodi omavalitsuse kodulehele haldusreformi info jaotisi, peeti rahvakoosolekuid jms. Seega üldjuhul pingutati küll, mis muidugi ei tähenda, et kõik inimesed end informeerituna oleksid tundnud. Ikka leidub keegi, kes ütleb, et temani pole info jõudnud.

Otsuste sündimise eelne aeg

Siim Kiisleril ministrina ei olnud Andrus Ansipi valitsuses 2013. aastal sellist toetuspinda, et teha haldusreformi jõupositsioonilt. Vastupidi,

[3] Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus.

Hetk ühelt haldusreformi koosolekult 2013. aastal Viljandimaal. Sellised kohtumised omavalitsusjuhtidega toimusid kõigis maakondades rohkem kui ühe korra ja sageli oli õhus pinget.
Foto: Elmo Riig / Sakala.

peaminister Ansip kinnitas korduvalt, et tema valitsus mingit sunniviisilist haldusreformi tegema ei hakka. „Peaministri partei pole praegu küll millegagi märku andnud, et nad oleks valmis langetama poliitilist otsust Eesti haldusjaotus otsustavalt ümber korraldada. Neil on huulil ikka vabatahtlikkuse mantra, mida nad oma valijaile kinnitavad," kirjutas ajakirjanik Anneli Ammas 2013. aasta märtsis minister Kiisleri algatuste kohta.[4]

Et „võimatut missiooni" ikkagi võimalikuks teha või vähemalt päevakorral hoida, kuni see võimalikuks saab, oli vaja leida laiemat toetuspinda. 2012. aasta oktoobris esitas regionaalminister Siim Kiisler avalikule konsultatsioonile kuus võimalikku mudelit, kuidas haldusreformiga edasi minna, et senisest patiseisust välja saada[5] (täpsemalt kirjeldatud Ave Viksi artiklis). On ka arvatud, et 2012. aastal kuue variandi

[4] A. Ammas, Väikevenna võimatu missioon. – Postimees, 09.03.2013.

[5] Regionaalministri 10.10.2012. a kiri nr 12-1/134-1.

väljapakkumine ja kaasamine väga varases reformifaasis oli reaktsioon varasemate, eelkõige 2009. aastal kiirustades esitatud radikaalsete haldusreformi ettepanekute läbikukkumisele ja kriitikale.

Minister Kiisler ütles Postimehele kommentaariks, et tema isikliku arvamuse järgi on parim variant minimaalselt 25 000 elanikku, mis tähendaks, et väiksemas maakonnas oleks üks omavalitsus. Aga minister lubas, et kui kriitiline mass koondub mingi teise variandi taha, siis tuleb sellega edasi minna, sest „lihtsalt tänase olukorra vaikne jätkumine on kõige halvem".[6]

Esitatud ettepanekute kohta saabus küllaltki suur hulk vastuseid üleriigilistelt ja maakondlikelt omavalitsusliitudelt, omavalitsustelt, ülikoolidelt, maavalitsustelt, erakondadelt jt organisatsioonidelt (kokku 69 vastajat). Nagu tõdeti järgmise sammuna 12. märtsil 2013 kooskõlastusringile esitatud dokumendis „Omavalitsuskorralduse reformi seaduse väljatöötamiskavatsus"[7], toetas konsulteeritute enamus pakutud variantidest tõmbekeskuste mudelit, mis valiti seaduseelnõu tegemise aluseks.

Sündis mõte lasta maakondlikel omavalitsusliitudel endil tulevase seaduseelnõu jaoks pakkuda, millised on iga maakonna tõmbekeskused. Lootus oli, et kui tulevast kaarti ei joonista ministeerium, vaid ettepanekud tulevad kaasava protsessi kaudu maakondadest, siis on tulemus kõigile vastuvõetavam.

Siseministeerium töötas välja tõmbekeskuste määramise juhendi. Enamiku maakondlike omavalitsusliitudega sõlmiti leping maakonna tõmbekeskuste määramiseks. Sellega kaasnes ka väike toetusraha tegevuskulude katteks. Mõneski maakondlikus liidus olid paljud liikmed seda meelt, et parem ei vastaks tõmbekeskuste kohta midagi, kuna nähti lõksu – algul vastad küsimusele, kus võiks maakonna tõmbekeskused olla, pärast aga öeldakse, et ise olite nõus selle põhjal tehtava reformiga. Näiteks Järvamaa loobus lepingust. Et siiski igast maakonnast

---

[6] S. Valner, Riigireformile tuleb otsustav aasta. – Postimees, 20.10.2012.

[7] http://eelnoud.valitsus.ee/main#Gr7TCazg.

vastus saada, oli juhendis kirjas, et kui omavalitsusliit ettepanekut ei esita, teeb tõmbekeskuste nimekirja maavanem.

2013. aasta 10. aprillist 15. maini toimusid kõigis maakondades ministeeriumi ametnike kohtumised ja arutelud omavalitsuste juhtidega. Osalesid valdav osa omavalitsusjuhtidest ja maavanemad. Kohtumiste õhkkond oli mitmes kohas küllaltki eelarvamuslik. Võib öelda, et sageli ei tulnud alustada mitte nullist, vaid miinusmärgiga seisust, sest polnud usku korduvalt üritatud haldusreformi toimumisse ja riigi põhjendustesse selle kohta. Palju oli üldist pahameelt riigi kui omavalitsuste partneri suhtes.

Suve lõpuks antud tähtajaks nimetas enamik maakondlikke omavalitsusliite oma maakonna tõmbekeskused, Harjumaa tegi seda aasta lõpus. Osa liite jättis valiku tegemata (Võru-, Järva-, Pärnumaa), põhjendades, et omavalitsused ei saavutanud omavahel kokkulepet. Neis maakondades jäi ettepanekuna kõlama maavanema pakutu. Mõnes maakonnas esitas maavanem ministeeriumile märksa teistsuguse lõppettepaneku, kui oli olnud omavalitsusliidul (Lääne-Viru-, Harju-, Viljandi-, Tartumaa).

Seaduseelnõusse läks kirja 63 tõmbekeskuse nimekiri[8]. Omavalitsusreformi seaduse eelnõu jõudis 2014. aasta alguses ametlikule kooskõlastusringile, kuid kuna mõned ministrid – eelkõige poliitilistel põhjustel – ja ka üleriigilised omavalitsusliidud seda ei kooskõlastanud, jäi edasine menetlus valitsuses seisma.

2013. aastal piirkondades tehtust oligi ilmselt kõige suurema väärtusega kohalike otsustajate kaasamine protsessi, võimalike ühinemiste

---

[8] Harjumaal Haabneeme, Jüri, Kehra, Keila, Kose, Kuusalu, Maardu, Paldiski, Saue, Tabasalu ja Tallinn; Hiiumaal Kärdla; Ida-Virumaal Avinurme, Iisaku, Jõhvi, Kiviõli, Kohtla-Järve, Narva, Narva-Jõesuu ja Sillamäe; Jõgevamaal Jõgeva, Mustvee ja Põltsamaa; Järvamaal Aravete, Koeru, Paide ja Türi; Läänemaal Haapsalu ja Lihula; Lääne-Virumaal Haljala, Kadrina, Kunda, Rakvere, Tapa, Viru-Jaagupi ja Väike-Maarja; Põlvamaal Põlva ja Räpina; Pärnumaal Häädemeeste, Kilingi-Nõmme, Pärnu, Pärnu-Jaagupi, Tõstamaa ja Vändra; Raplamaal Järvakandi, Kohila, Märjamaa ja Rapla; Saaremaal Kuressaare; Tartumaal Alatskivi või Kallaste, Elva ja Tartu; Valgamaal Otepää, Tõrva ja Valga; Viljandimaal Karksi-Nuia, Suure-Jaani ja Viljandi; Võrumaal Antsla, Rõuge, Vastseliina ja Võru.

teemal peetavate tõsiste arutelude esilekutsumine. Isegi kui jää veel ei murdunud, hakkas see paljudes kohtades sulama.

Mitmes maakonnas jõuti juba 2013. aastal tõmbekeskusi nimetades väga lähedase tulemuseni 2017. aastal teostunud reformiga (Valga-, Jõgeva-, Rapla-, Saaremaa), seega võib neid arutelusid lugeda muu hulgas üheks vajalikuks etapiks teel tulevaste piirkondlike kokkulepete poole. Kui vaadata toona pakutud tõmbekeskuste kaarti, siis päris suures osas sarnaneb see tegelikult teostunud haldusreformi pildiga, kuigi on ka erinevusi.[9]

2013. aasta sügisel ühines kohalikel valimistel vabatahtlikult hulk omavalitsusi (nt Viljandi, Põlva, Lääne-Nigula, Kose ja Lüganuse vald). Kohalike juhtide sõnul võis üheks tõukejõuks olla soov teha ise ära see, mida tulevane haldusreform sunnib varem või hiljem niikuinii tegema.

Suurt tööd tegid toimuvate, aga ka (siis veel) toimumata jäänud ühinemiste teemal nõu andes ühinemiskonsultandid, keda ministeerium on ühineda soovivatele või seda kaaluvatele omavalitsustele aastate jooksul EASi toetusmeetme kaudu abiks pakkunud. Ühinemiskonsultantide tegevus ühinemispiirkondades oli kindlasti väga oluline kaasamise vorm. Teisel viisil ei oleks õnnestunud jõuda nii paljudes kohtades vahetult ühinejatele nõu andma ega tekkinud küsimustes riigi ja ühinemist ette valmistavate omavalitsuste vahel tagasisidet võimaldama.

2013. aastal valmis „Kohalike omavalitsuste üksuste ühinemise käsiraamat" (täiendatud 2016)[10], mille tähtsust pole põhjust alahinnata, kuna nüüd oli olemas keskne abivahend, millele ühinemisega seotud küsimustes iseseisvalt tugineda. Ühinemisnõustajad Georg Sootla, Kersten Kattai, Mikk Lõhmus ja Rivo Noorkõiv koostasid ka eraldi kokkuvõtte 2013. aasta ühinemiste olulisematest õppetundidest („Peamised õppetunnid pool aastat pärast ühinemisi"), mis on olnud kättesaadav haldusreformi veebilehel.

---

[9] https://tallinn.postimees.ee/2628108/harju-maavalitsus-pakkus-valja-11-tombekeskust.

[10] https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/2016_kov-uhinemiste-kasiraamat.pdf.

Haldusreformi veebileht, mis alguses tegutses WordPressi põhjal blogina, integreeriti hiljem Rahandusministeeriumi veebilehtede süsteemi. Peab kriitiliselt tõdema, et mitmel põhjusel on selle veebilehe areng olnud eri tegijate käe all aastate jooksul heitlik, aga olulistel perioodidel on sel kindlasti olnud suur roll praktilise info jagamisel haldusreformi käigus toimuva kohta.

Regionaalministri nõustajana omavalitsusküsimustes tegutses KOV nõukoda, kuhu oli kutsutud üleriigiliste omavalitsusliitude, ülikoolide, Riigikontrolli, Praxise jt teemaga seotud organisatsioonide esindajaid. Mõttekoda kogunes 2013. aastal haldusreformiga seotud küsimusi arutama kolm korda. 2013. aasta suvel moodustati ka veel kolm eraldi asjatundjate töörühma, et esitada omavalitsuste reformi eelnõu jaoks ettepanekuid kohaliku demokraatia, omavalitsuste ülesannete ja rahastamise ning kohaliku omavalitsuse ettevõtluse arendamise ja hõive küsimustes. Need töörühmad jõudsid igaüks pidada kaks-kolm koosolekut, kus eelkõige määratleti valdkonna probleeme ja võimalikke lahendusi. Ametlikult nõukoja ja töörühmade tegevust ei lõpetatud, aga kuna neid ka uuesti kokku ei kutsutud, siis tegevus hääbus.

Hoolimata seaduseelnõu takerdumisest poliitilisel tasandil jätkus kaasamine 2014. aasta kevadel Türil, Otepääl, Lihulas ja Kundas peetud regionaalsete kohtumiste sarjaga „Tugev omavalitsus – uued võimalused". Neile kohtumistele tehti reklaami kohalikes lehtedes, osavõtt oli arvukas. Lisaks haldusreformi (vähese edulootusega) seaduseelnõu teemale räägiti eurorahast aastani 2020 ning kutsuti piirkonna omavalitsustegelastele esinema Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi esindajad, et arutada, kuidas koolivõrgu ümberkorraldused ja kavandatav tervisekeskuste projekt haakuvad võimalike halduskorralduse muutustega. Esinesid ka juba ühinenud omavalitsuste esindajad, et eelkõige võtta maha liigseid ühinemisega seotud hirme. Just selle sarja viimase kohtumise ajal, 12. märtsil Kundas sai teatavaks, et uue peaministri nimi on Taavi Rõivas ning et Siim Kiisler ja IRL valitsuses ei jätka.

Sealtpeale poliitikud tõmbekeskustest enam väga kuulda ei tahtnud, ent ka uue, Reformierakonna ja sotsiaaldemokraatide valitsuse tegevusprogrammis oli kirjas omavalitsusreformi sisustamine. Samal ajal tegeles Eesti Koostöö Kogu aktiivselt riigipidamise reformi kavaga, mille ühe võimaliku osana nimetati ka omavalitsuste reformi. Jätkus nõustamine vabatahtlike ühinemisläbirääkimiste teemal. 2014. aasta suve seisuga osales ühinemisnõustamises ametlikult kokku üle 50 omavalitsuse ehk peaaegu iga neljas selleaegne Eesti omavalitsus.

Arutelude kõrgaeg

Uue hoo sai haldusreformi arutelu pärast 2015. aasta Riigikogu valimisi, kui Reformierakonna, SDE ja IRLi koalitsioonilepingusse kirjutati sisse haldusreformi tegemise eesmärk. Seega oli põhimõtteline otsus langenud, küll aga oli veel paljuski lahtine, milline haldusreformi kava see oleks, mis elluviimiseks kõigi asjaosaliste piisava toetuse leiab.

Uueks ministriks sai Arto Aas. Et kaasata reformi aluste väljatöötamisse laiem asjatundjate ring, moodustati valitsuse otsusega eraldi valitsuskomisjon[11] ja riigihalduse ministri poolt eksperdikomisjon. Valitsuskomisjoni töö jäi episoodiliseks – peaminister Taavi Rõivase juhtimisel peeti vaid kaks koosolekut. Küll aga töötas 2015. aastal korrapäraselt laiapõhjaline eksperdikomisjon, mille tähtsus kaasamise mõttes oli sündivate otsuste üle mitmekülgse arutelu võimaldamine ja seeläbi hilisema suurema legitiimsuse loomine[12]. Eksperdikomisjoni eelkäijaks võib lugeda varasemat nõukoda, ka osa liikmeid kattus. Komisjon esitas 2015. aasta sügiseks soovitused, mis suures osas said valmiva seaduseelnõu valikute aluseks[13].

---

[11] https://haldusreform.fin.ee/2015/06/haldusreformi-valitsuskomisjon-arutas-reformi-rakendamise-ajakava-ja-liitumistoetuste-suurendamist/.

[12] https://www.siseministeerium.ee/et/uudised/ekspertkomisjon-toetab-valitsuse-soovi-viia-labi-haldusreform.

[13] https://haldusreform.fin.ee/2015/11/esitleti-ekspertkomisjoni-soovitusi-haldusreformiks/.

Ühinemiskonsultandid Rivo Noorkõiv (ülemisel pildil) ja Mihkel Laan kõrvuti teistega kümneid haldusreformi teemalisi arutelusid eri kohtades üle Eesti.
Fotod: Arvo Meeks / Valgamaalane.

Ekspertide kaasamise ühe vormina võib lisaks koosolekutele esile tuua eksperdiarvamuste tellimise ülikoolide (Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool, TTÜ) teadlastelt või pikaajalise valdkondliku kogemusega konsultantidelt. Neid eksperdiarvamusi kasutati eelkõige sisendina eelnõude ja arutelude ettevalmistamisel. Selle näiteks võib tuua Mikk Lõhmuselt (TTÜ) tellitud töö „Osavalla ja linnaosa koht kohaliku omavalitsuse valitsemiskorralduse mudelis" või Vallo Olle (TÜ) töö „Arvamus omavalitsuskorralduse seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse põhiseaduspärasuse kohta".

Uuele ringile mindi ka kohtumistega piirkondades. Kõigepealt toimus 2015. aasta suve algul kiire ring kohtumisi kõigi maakondlike omavalitsusliitudega, et anda neile teada eesootava protsessiga seotud plaanidest ja kutsuda aktiivselt kaasa mõtlema. 2015. aasta suvel ja sügisel koostas Rahandusministeerium haldusreformi infokirju, mida saadeti meili teel kõigisse omavalitsustesse, et kellelgi poleks põhjust ette heita infopuudust. Nende kohtumiste ja infokirjadega oli risk, et väga paljudele esitatavatele küsimustele vastused veel puudusid. Siiski oleks ilmselt veel suurem risk olnud info jagamist sel perioodil vältida.

2015. aasta augustis toimus Paide arvamusfestivalil arutelu „Minu tuleviku vald pärast haldusreformi", kus osalesid minister Arto Aas, eksminister Tarmo Loodus, tol ajal peaministri nõuniku tiitlit kandnud Märt Rask, linnade liidu esindaja Taavi Aas ja maaomavalitsuste liidu esindaja Kurmet Müürsepp. Modereerisid Külli Taro Eesti Koostöö Kogust ja Sulev Valner. Arutelu kulges erinevalt teatud kartustest reformivajadust toetavalt, leidis positiivset kajastamist muu hulgas ETV „Aktuaalses kaameras" ja võis olla abiks üldise meelsuse pöördumisel senisest soodsamas suunas.

Järgmine ring haldusreformi maakondlikke arutelusid toimus samal sügisel. Nende korraldamise hanke võitis OÜ Cumulus Consulting. Seminarid peeti igas maakonnas 21. septembrist 14. oktoobrini. Kokku osales maakondlikel seminaridel ligi 600 inimest, 213 omavalitsusest oli esindatud üle 180. Nagu kokkuvõte sedastab, oligi tegemist

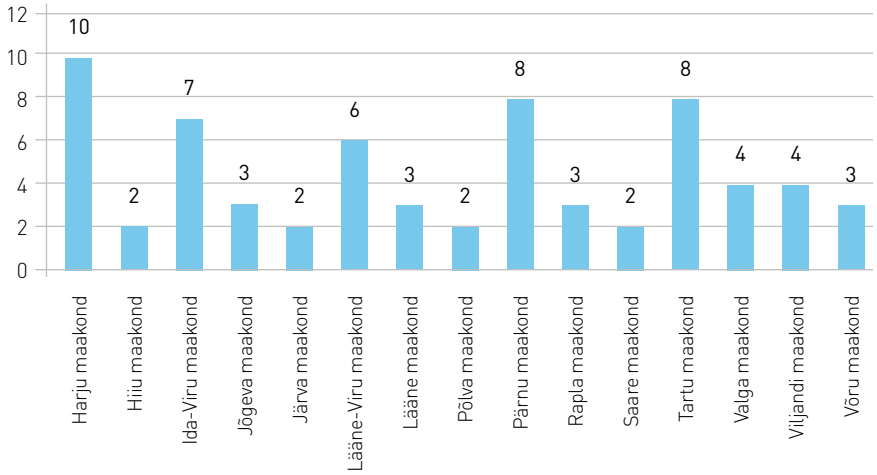
peamiselt omavalitsuste esindajatega (vallavalitsuste ja volikogude liikmed), soovitud teiste kohalike aktiivsete inimeste, näiteks ettevõtjate osalus jäi pigem tagasihoidlikuks. Cumuluse inimesed viisid arutelud läbi kindla ühesuguse metoodikaga, kus ministeeriumi esindaja sissejuhatavale ettekandele järgnesid rühmaarutelud reformi sõlmküsimuste üle:

- tuleviku omavalitsuse iseloomustus;
- omavalitsuse suurus;
- omavalitsuste õigused ja kohustused;
- omavalitsuste koostöö korraldus;
- keskusest kaugemate piirkondade kaasamine.

Cumulus Consulting pani pärast toimunut aruandesse kirja muu hulgas järgmised üldjäreldused.

- Osalejad olid reformi vajaduse suhtes pigem positiivselt meelestatud. Enamik leidis, et reformi on vaja ja senine korraldus ei taga pikemas perspektiivis kestlikku lahendust.
- Seetõttu on riigil tugev mandaat reformi elluviimiseks – seda oodatakse. Silmas tuleb pidada ka seda, et eeldatakse pigem radikaalsemat lähenemist – vastused näitavad, et omavalitsuste arv võiks Eestis väheneda umbes kolm korda. Üksnes paar protsenti osalejatest leidis, et senine olukord võiks jätkuda.
- Reformi puhul kardetakse ääremaastumist ja paberil piiride joonistamist (reform peab olema sisuline, mitte ainult matemaatiline tehe). Oodatakse selget sõnumit, milliseid muudatusi reform peale omavalitsuste arvu vähendamise kaasa toob.
- Osalenute tagasiside näitas, et palju on skeptitsismi ja vastuseta küsimusi. Et reformi edukus sõltub väga palju kohalikest arvamusliidritest, on otstarbekas ka edasisse protsessi planeerida laiapõhjaline kaasamine. Töö inimestega on reformi edukuse võtmeteema, kindlasti tuleb tagada läbipaistvus ja avatus.
- Läbivalt on teemaks omavalitsuste finantsautonoomia.

Milline on omavalitsuste arv aastal 2018 teie maakonnas?



Joonis 1. 2015. aasta sügisel maakondlikel seminaridel osalenute ennustus (vastuste keskmised)

Tagantjärele on huvitav näha, mida neil aruteludel osalenud pakkusid anonüümses küsitluses oma maakonna tulevaseks (2018. aasta) omavalitsuste arvuks.

20. oktoobril 2015 toimus Märjamaal ühinenud omavalitsuste kogemuse jagamise foorum. Märjamaa oli toimumiskohaks valitud varem ühinenud omavalitsuse hea näitena, seejuures ka pindalalt sel hetkel Eesti suurima vallana. Kohal oli enam kui sada huvilist kõikjalt üle Eesti, modereeris ajakirjanik Lauri Hussar. Ettekandeid pidasid ühinemisnõustajad ning ühinenud Märjamaa ja Lääne-Saare valla juhid, Jüri Võigemast rääkis Rapla valla ühinemise kogemusest. Osalejad arutasid

elavalt ühinemisega seotud küsimusi, näiteks ääremaastumisega seotud hirme ja müüte ning ääremaastumise ohu ennetamise või leevendamise võimalusi. Kuidas on ühinemise järel muutunud teenuste valik ja kvaliteet ning ametnike pädevus? Mis ühinemise tulemusel elaniku jaoks paranenud on? Milliseid tüüpilisi vigu (või eeskujuväärseid lahendusi) on läbirääkimistel, ühinemislepingutes, ühinemisjärgse perioodi asjaajamises olnud?

Resümee oli, et enamasti ei ole ühinemistega seotud hirmud hiljem tõendust leidnud. Tolleaegses õhustikus oli see poliitikutele eesotsas kohalolnud minister Arto Aasaga küllap taas kinnituseks, et haldusreformi kavaga saab tõepoolest edasi minna.

2015. aasta detsembris esitati haldusreformi seaduse eelnõu ametlikule kooskõlastusringile ja see sai eelnõude infosüsteemi kaudu avalikuks. Seaduseelnõu menetlemist käsitletakse üksikasjalikumalt teistes artiklites. Riigikogule esitati eelnõu seletuskirja lisana kooskõlastusringil eri osalistelt saadud märkused ja küsimused ning ministeeriumi vastused.[14]

Edasine menetlemine valitsuses ja Riigikogus läks üsna kiires tempos, kulmineerudes ööistungitega, kus opositsioon püüdis seaduse menetlemist takistada. Sel sammul võis aga olla ka soovitule vastupidine mõju, nii et see mobiliseeris kolme valitsuserakonda sisemiselt ühtsusele. Seadus võeti Riigikogus vastu 7. juunil 2016.

Pärast seaduse vastuvõtmist

Augustis 2016 toimusid külastused ühinenud omavalitsustesse. Eesmärk oli taas näidata avalikkusele, et ühinemisi ei pea kartma, kuna on olemas varasem positiivne kogemus. Üks ring oli Kose vald – Türi vald (Kabala) – Viljandi vald. Tallinnast mindi kogu päevaks ühiselt bussiga, paljud tulid ka teistest kohtadest oma autodega.

Märgiline oli külaskäik Kabalasse, kuna just seda kohta olid mitmed poliitikud avalikkuses korduvalt toonud omaaegse valesti tehtud

[14] https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40.

ühinemise näiteks. Kohapeal kohtudes saime Türi vallajuhtidelt ja kohalikelt inimestelt kuulda, et nemad omaaegset ühinemist valeks ei pea.

Teise külastuspäeva peatuskohad olid ühinev Saue vald – Lääne-Nigula vald (Risti) – Märjamaa vald. Peale nende ühiste ringsõitude sai mitmesse kohta ühinemisjärgsete kogemustega tutvuma minna ka omal käel. Külastuspäevadega näidati nii osalenutele (igas kohas keskmiselt 30–40 mujalt kohale tulnud huvilist) kui ka kajastuse abil laiemalt valmisolekut rääkida kõigist varasemate ühinemiste headest ja halbadest kogemustest.

2016. aasta sügisel ilmus Maalehe, Eesti Päevalehe ja mitme maakonnalehe vahel kaheksaleheküljeline haldusreformi erileht. Selles käsitleti seni liitunud Tapa, Lääne-Nigula ja Märjamaa valla kogemusi, räägiti ühinemise juba otsustanud Tõrva ja Saue valla ootustest, sõna said ettevõtjad ja arvamusliidrid. Eesmärk oli julgustada just siis kõrgpunktis olnud ühinemiskõnelusi üle Eesti.

Rahandusministeerium koostas koos ühinemisnõustajatega 2016. aastal kaks infolehte-voldikut, mida jagati põhiliselt käest kätte kohapealsetel kohtumistel. Üks neist oli praktiliste soovitustega abiks ühinemisläbirääkimiste pidajale ja jälgijale. Seal rõhutati eelkõige, et ühinemisläbirääkimisi ärgu jäetagu ainult kitsa ringi asjaks. Nimetati võimalikke hirme (müüte) ja tundlikke teemasid, milleks tuleb kohapeal valmis olla. Soovitati uurida varasemate ühinejate kogemust ja kasutada ühinemiskonsultantide abi.

Teine trükis andis soovitusi ühinenud omavalitsuste detsentraliseeritud valitsemiseks ehk milliseid tegevusvorme rakendades (näiteks volikogude komisjonid, osavallad, kogukonnakogud, külavanemad, teenusekeskused) saab uues suuremas vallas paremini ära hoida keskusest kaugemate piirkondade eemalejäetuse tunnet.

Vabariigi Valitsuse korraldusega moodustati kolm piirkondlikku komisjoni, kuhu kuulusid vastava piirkonna maavanemad, eksperdid ja rahandusministeeriumi ametnikud. Põhja-Eesti komisjoni piirkonda kuulusid Harju, Järva, Lääne-Viru ja Ida-Viru maakond, Lääne-Eesti komisjoni

piirkonda Pärnu, Lääne, Saare, Hiiu ja Rapla maakond ning Lõuna-Eesti komisjoni piirkonda Jõgeva, Viljandi, Tartu, Võru, Põlva ja Valga maakond.

See oli hea võimalus kaasata ühisesse arutellu eksperdid ja maavanemad, kes muidu kippusid sageli igaüks oma maakonnas pisut omamoodi poliitikat ajama. Teiseks tuli komisjonidesse eelkõige maavanemate kaudu kohapealt otsest tagasisidet, mis poleks ilmselt ministeeriumisse samamoodi jõudnud. Komisjonid andsid vabatahtlikus voorus ühinejatele soovitusi eelkõige partnerite valikuks ning valitsuse algatatud ühinemiste korral valitsusele soovitusi, kellele ühinemisettepanekuid teha ning mida ettepanekutele laekunud tagasisidest arvesse võtta. Suures osas valitsus komisjonide ettepanekuid ka arvestas, kuigi oli üksikuid juhtumeid, kus ta seda ei teinud.

Muudest haldusreformi käigus toimunud kaasavatest aruteludest väärivad esiletoomist külaliikumise Kodukant korraldatud arvukad arutelud, mis viisid enamasti maakonnakeskustest väiksematesse kohtadesse.

Omaette nähtus on alati olnud ministrite maakonnakülaskäigud, mis läksid eriti sagedaseks Mihhail Korbi ajal, kui ta püüdis iga nädal mõnda maakonda külastada. Kaasamise mõttes on kindlasti hea, kui minister isiklikult üht või teist piirkonda külastab, esineb ja muresid ära kuulab.

Palju kriitikat on saanud seaduse nõudel korraldatud elanike küsitlused vabatahtlike ja valitsuse algatatud ühinemiste viimases faasis. Kriitikud ütlevad – ja sageli õigustatult –, et kui otsus on juba tehtud, siis on kaasamise mängimine, jättes osalejatele mulje, et neil on võimalik tulevast otsust mõjutada, nende petmine. Samas võib kergesti ette kujutada, et kui neid küsitlusi ühinemiste eel ei oleks tehtud, siis oleks olnud palju kriitikat, miks ikkagi kohalike inimeste käest otse nende arvamust ei küsita. Inimestel on ka kohati olnud raske aru saada, et need küsitlused tähendasidki olemuselt konsultatsiooni ehk kohalike elanike ärakuulamist volikogu või Vabariigi Valitsuse otsuse eel, mitte referendumit.

Päris mitmel puhul võib näha küsitlustulemuste teatud mõju hilisemale otsusele, kas või olulise argumendina otsuse põhjendamisel. Selliseks näiteks oli sundühendamise ettepanekust loobumine Nõo ja

Luunja valla jt puhul. Kokkuvõttes on küllap siiski parem, et neid viimase hetke ühinemiseelseid elanike küsitlusi tehakse, isegi kui paljudel juhtudel osutub see formaalsuseks.

Ühinemisjärgse kaasamistegevusena võib nimetada ühinenud omavalitsustele korraldatud infopäevi 30. oktoobril 2017 Tallinnas ja 6. novembril Tartus – mõlemal korral oli kohal üle 100 osaleja omavalitsustest üle Eesti. Eesmärk oli jagada uutele ühinejatele praktilisi soovitusi ühinemisjärgse tegevuse kohta, et keegi ei peaks näiteks uue ühinenud omavalitsuse volikogu esimesi istungeid korraldades või uut vallavalitsust moodustades jalgratast leiutama ega tunneks, et on ühinemise järel üksi jäetud.

Lisaks toimusid 2018. aasta esimeses pooles kõigis 15 maakonnas volikogude liikmetele koolitused, mis muu hulgas oli hea võimalus saada otsest tagasisidet selle kohta, kuidas uute omavalitsuste töö alustamine on tegelikult läinud.

Kaasamise õppetunnid

Avatus oli õige valik. Rääkimine on pea alati parem kui mitterääkimine.

Olgu seniste ühinemiskogemustega seotud üksikud probleemid millised tahes, kokkuvõttes oli varasemate ühinejate kogemuste aus käsitlemine positiivne, ehkki laialt oli levinud (levitatud) eelarvamus(t), et haldusreformi järel käib kindlasti kõik alla, piirkonnad ääremaastuvad, keegi ei hooli enam väiksematest kohtadest jne.

Otsus minna võimaluse korral esinema kõigisse kohtadesse, kuhu kutsutud, ja korraldada ise maakondlikke arutelusid oli ilmselt õige, isegi kui seejuures ei olnud alati võimalik anda häid vastuseid kõigile küsimustele. Tagantjärele vaadates osutus avatus õigeks ka neis olukordades, kus tuli kuulata etteheiteid vastuseta küsimuste pärast. Seejuures olid protsessi kaasatud ka need kohalike volikogude liikmed, kes tegid ühinemise kohta eitava otsuse.

Kaasamise liigid on **informeerimine, konsulteerimine, koostöö, partnerlus** ja **võimustamine**. Kui informeerimisel on osaleja passiivne info vastuvõtja, siis skaala teises otsas olev võimustamine tähendabki

juhtrolli andmist kaasatavatele endile. Haldusreformist leiab näiteid kõigi nende kaasamise liikide kohta.

Informeerimiseks kasutati näiteks trükiseid, kodulehekülgi, pressiteateid, infolehti. Konsulteerimise vormidena võib nimetada eelnõude kirjalikke kooskõlastusringe ja maakondlikke aruteluringe. Koostöö ja partnerluse näideteks oli eksperdikomisjoni ja piirkondlike komisjonide töö, kus partnerid pikka aega tõepoolest osalesid oluliste otsuste kujundamisel. Võimustamise näide aga on, kui esimeses etapis said kohalikud volikogud ise otsustada, kellega naabritest läbi rääkida, ja nii, nagu kohapeal ühinemise partnerites ja tingimustes kokku lepiti, ka üldiselt läks.

Haldusreformi protsessis oli peamisi kaasatud sihtrühmi vähemalt kolm:

1) riigi tasandi otsustajad ja valdkonna arvamuskujundajad, kelle kaasatusest sõltus, kas üldse reformi elluviimiseks vajalike otsusteni jõutakse (mis varasemat asjade käiku arvestades ei olnud sugugi enesestmõistetav);
2) omavalitsusjuhid ja kohalike volikogude liikmed ning teised kohalikud arvamuskujundajad, kelle kaasatusest sõltus, kui tugevaks vastuseis muutustele kohalike otsustajate seas kujuneb;
3) elanikud, kelle valdava hoiaku püsimine kavandatava suhtes vähemalt neutraalsena oli edasiliikumise eeldus.

Põhjusena, miks varasemad haldusreformi algatused ja paljud algatatud ühinemised ebaõnnestusid, on sageli nimetatud selle tegevuse valdavat ebapopulaarsust, mis ei lase poliitikutel ei Toompeal ega ka kohtadel vajalikke, aga valusaid otsuseid teha. Nagu näitavad viimase protsessi käigus tehtud arvamusuuringud, oli küsitletud Eesti elanike seas nüüd haldusreformi pooldajaid juba üldiselt enam kui vastaseid. Näiteks 2015. aasta sügisel toetas või pigem toetas haldusreformi 48 protsenti ja vastu või pigem vastu oli 28 protsenti elanikkonnast.[15]

---

[15] https://turu-uuringute.eu/haldusreformi-toetajaid-on-poole-rohkem-kui-selle-vastaseid/.

Iga ministrivahetus on tähendanud vähemalt mõneks ajaks ebaselgust, kuidas edasi minnakse. Kokkuvõttes tuleb kõiki poliitilisi jõude tunnustada, et haldusreformi põhiküsimustes on oldud siiski kogu vaadeldava perioodi jooksul küllalt järjepidevad. Kui vahepeal oligi piirkondades kohtumistel käies natuke hõre tunne, et pole päris selge, kas see, mida räägime, tegelikult ka nii läheb, siis päris rumalasse olukorda kaasajad ikkagi ei jäänud.

Kohati oli ametnikelgi protsessi käigus keeruline aru saada, millal olulised otsused sünnivad ja millised need võivad tulla. Kaasamise üks põhireegleid on mitte anda lubadusi, mis ei täitu. Ei saa öelda kellelegi, et tema ettepanekuid võetakse arvesse, kui tegelikult seda ei tehta, või lubada tähtaegu, millest tegelikult kinni ei peeta.

Kas kogu protsessi jaoks oli olemas ühtne kokkulepitud kaasamise kava? Ei olnud. Tavaliselt planeeriti kaasamistegevust suhteliselt lühikeste perioodide kaupa, kuna kaugema tuleviku kavandamiseks tundus poliitiline määramatus liiga suur. Nii nagu kommunikatsioon algab selgetest sõnumitest, põhineb ka kaasamise edukus eelkõige kindlatel lähtekohtadel, mida on võimalik avalikult arutada, selgitada ja kaitsta. Ka paljud reformi enda põhimõtted selginesid alles samm-sammult aja jooksul. Lühiajalise planeerimise teatud eelisena võib oletada suuremat paindlikkust sageli muutuvale olukorrale reageerimisel.

Kui keegi arvab, et sellise reformi taga on alati mingi hiiglaslik riiklik masinavärk, siis tegelikult tegeles haldusreformiga, mida nüüd juba kaks järjestikust valitsust on uhkusega esitlenud ühe oma olulisema saavutusena, Rahandusministeeriumis aastate jooksul põhiliselt seitse-kaheksa inimest, mitte eriti rohkem. Arvestades kogu muutuse mastaapi, on see olnud päris väike tuumikmeeskond. Muidugi, lugedes kokku protsessi kaasatuid kuni kõigi osalenud omavalitsuste volikogude liikmeteni, jõuame tuhandeteni.

Üks õppetund on, et kui väga ka ei püütud kutsuda piirkondades haldusreformi aruteludele laiemat ringi inimesi, ettevõtjaid ja teiste elualade esindajaid, kohtas enamasti ikkagi vaid asjast otseselt puudutatud

omavalitsusjuhte. Ilmselgelt oli nende otsene huvi teema vastu palju suurem kui teiste elualade inimestel.

Kohati võis tunda kaasamisväsimust, mis oli tingitud varasematest negatiivsetest kogemustest. Sageli öeldi maakondlikel kohtumistel: oleme sarnast juttu varemgi kuulnud ja aruteludes osalenud, ei näe mõtet uuesti aega ja jõudu kulutada, kui haldusreformiga läheb jälle nii nagu palju kordi varem.

Veenmine, et seekord on asi tõsisem, osaliselt ilmselt õnnestus ja osaliselt ka mitte. Nagu saab järeldada paljude omavalitsusjuhtide käitumisest, ei uskunud osa isegi siis, kui Riigikogus oli haldusreformi seadus vastu võetud, et see ikka päriselt ellu viiakse. Kokkuvõttes oli kahetsusväärne, et paljud omavalitsusjuhid ja teised otsustajad kaotasid olukorda valesti hinnates haldusreformi eri faasides palju väärtuslikku aega, lootes, et läheb mööda nagu tavaliselt. Seda aega oleks vastandumise asemel saanud kasutada selleks, et üheskoos paremaid sisulisi lahendusi välja töötada.

Kohanimede muutumine haldusreformi käigus

PEETER PÄLL

Haldusreform toob paratamatult kaasa kohanimede muutumise, sest ühinenud omavalitsused võivad saada uue nime ja võib tekkida vajadus vältida ühes omavalitsusüksuses korduvaid kohanimesid. Mõlemad muutused esinesid ka 2017. aasta haldusreformis.

Vallanimede muutumine varem

Sissejuhatuseks lühike põige ajalukku.[1] Esimene suurem vallareform Eesti alal, põhiliselt Põhja-Eestis, leidis aset 1891.–92. aastal, osalt

[1] Vt ka T. Pae, M.-J. Maidla, E. Tammiksaar, Vallanimede küsimus 1930. aastate vallareformis. – Keel ja Kirjandus 2016, nr 10, lk 755–769. Esimese maailmasõja aegseid vallanimeküsimusi käsitleb A. Must raamatus „Muutugu ja kadugu! Baltisakslased ja Esimene maailmasõda" (Tartu 2016, lk 32–37). Siinne andmestik pärineb mh L. Uueti teatmeteosest „Eesti haldusjaotus 20. sajandil" (Tallinn 2002) ning Eesti Keele Instituudi kohanimeandmebaasi (KNAB) jaoks kogutud allikatest (kokkuvõte http://www.eki.ee/knab/valik/kbeehald.pdf).

hiljemgi. Liideti 1866. aasta vallakogukonnaseaduse põhjal moodustatud väikesi mõisavaldu. Ühinenud valla nimeks ei pruukinud alati saada suurima ja tähtsaima mõisa nimi, üsnagi stiihiliste liitmiste-lahutamiste tulemusel tekkisid nt Taevere vald Suure-Jaanis ja Võhmuta vald Järva-Jaanis, mis mõisavaldadena olid olnud üsna väiksed. Reformi tulemusena seoti sageli ka uue valla nimi lahti omaaegse mõisavalla nimest, kasutades mh vene nimesid (nt 1891 Triigi → Aleksandri, Laagna → Peetri (Петровская волость), Palvere → Nikolai). Nimede venestamine tugevnes hiljem, eriti esimese maailmasõja ajal (1913 Väätsa → Romanovi, 1915 Riisipere → Sergejevi, 1916 Kirna → Aleksei, Võhmuta → Ivanovi). Need viimased muutused tühistati üsna pea pärast 1917. aasta veebruarirevolutsiooni ning Eesti iseseisvumisel võeti suund nimede eestistamisele, mille esimesi näiteid oli Harjumaa Vardi (sks *Schwarzen*) valla nimetamine Varbola vallaks 1919. aastal (1917. a oli see lühikest aega Mihaili vald).

Kui 1920ndatel ja 1930ndate esimesel poolel olid vallanimede muutused vähesed, siis selle perioodi lõpupoolel tugevnes nimede eestistust pooldav liikumine, mille taga seisis Eesti Rahvusluse Ühing. Neile ei sobinud mitte ainult selgelt võõrapärased nimed (Skarjatina, Voltveti), vaid ka sellised hästi mugandunud nimed, mille lähteks oli võõrkeelne isikunimi, nt Aaspere (perekonnanimest Hastfer), Holdre (< Holler), Leebiku (< Klebeck), Riidaja (< Freytag).

1938.–39. aasta vallareformi ajaks oli nimede eestistamine juba laineharjal, mistõttu 1938. aasta „Koha- ja kinnistusüksuste nimede korraldamise seadus“ nägi ette võõrapäraste kohanimede muutmise. Uued vallanimed pidid olema eestipärased (ka päritolu mõttes) ja lühikesed (mitmeosalisi nimesid ei soovitatud). Seaduse rakendamiseks moodustati Siseministeeriumi juurde Kohanimede Nõukogu, mille ülesandeks sai uued vallanimed läbi vaadata ja oma arvamus esitada. Vallanimede teemal peeti ettevalmistav koosolek 31. augustil ja nõukogu esimene koosolek 7. septembril 1938.

Vallanimede muutuste motiivid võib jagada mitmesse rühma:

1) võõrapäraste, sh võõra algupäraga nimede asendamine (Kilingi → Saarde, Kloostri → Padise, Laatre → Mõisaküla[2] → Rajangu, Puurmanni → Kursi, Riisipere → Nissi, Taagepera → Vaoküla, Taali → Paikuse, Voltveti → Tihekõnnu → Tihemetsa);
2) ajalooliste nimede eelistamine (Koonga → Soontagana);
3) pikkade vm ebasobivate nimede asendamine (Pranglisaarte → Prangli, Järva-Jaani → Järvani → Võhmuta, Tsooru → Lepistu);
4) nimede parandamine vastavalt kohalikule häältdusele (Hallinga → Halinga, Talli → Tali);
5) piiriäärsete nimede eestistamine (Narva taga Skarjatina → Raja; Setomaal Irboska → Linnuse, Kulje → Kalda, Laura → Lõuna).

Osa nimeettepanekuid lükati tagasi põhjendusel, et nimed on eksitavad oma ulatuse poolest, nt Harjuranna (Harku ja Vääna valla ühise nimena). Algul tagasi lükatud Alutaguse Narva-lähedaste valdade kohta tuli hiljem siiski kasutusele (nõukogu soovitas Laagna nime).

1938.–39. aasta reformiga tuli kasutusele uudisnimesid, mis olid tuletatud ajaloolistest ürikutest, nt Põdrala (< 1223 *dorff podereial*, hiljem mõis *Morsel Podrigel*), Tihemetsa (lähtudes 1560. a kirjapanekust *Ticonas*, mida tõlgendati kui *Tihekõnnu ja mille Kohanimede Nõukogu teisendas Tihemetsaks), Vaoküla (tuletatud Taagepera mõisa saksakeelse nime *Wagenküll* varasemate kirjapanekute põhjal). Leidus ka väljamõeldud nimi Rajangu, mis tuletati Laatre valla pakutud nimest Raja, viimane nimi oli aga juba lubatud Narva-tagusele vallale.

Eesti iseseisvuse taastamisel 1991. aastal taastati ka mõned varasemad vallanimed (Alaküla → Räpina, Lauka → Kõrgessaare, Mehikoorma → Meeksi, Riidaja → Põdrala). Et 1990. aastate teisel poolel sai hoo sisse valdade vabatahtlik ühinemine, siis võttis 1994. aastal

[2] Loetletud on ka vahepeal pakutud nimesid.

taastatud kohanimenõukogu 2000. aastal vastu vallanimede valiku soovitused[3]. Selle kohaselt tuli esiteks eelistada pika järjepideva traditsiooniga maa-alaliste üksuste, näiteks kihelkondade nimesid. Niisamuti olid sobivad kandidaadid traditsioonilised vallanimed ja looduspiirkondade nimed, ent tuli hoiduda eksitava ulatusega nimedest, st olukorrast, kui nime lähteks oleva piirkonna ja uue moodustatava valla piirid ei lange olulises osas kokku. Teise variandina soovitati uue valla keskuse nime, hoiatades samas asulanimede eest, millel suurema maa-ala tähistamise traditsioon puudub.[4] Üldise soovitusena tuli eelistada lühikesi, heakõlalisi ja teistest nimedest hästi eristuvaid nimesid, vältides ühinevate valdade nimede mehaanilist ühendamist sidekriipsuliseks nimeks (nagu olid varem nt Kastre-Võnnu, Laitsna-Rogosi jms nimed).

Vallanimede muutumine 2017. aasta reformis

Kui käivitus 2017. aasta omavalitsusreform, arutas kohanimenõukogu 28. juunil 2016 neid soovitusi veel kord ja täiendas, saades lõpuks kuus soovitatavat nimeallikat, millest kahte esimest peeti siiski põhiliseks[5]:

1) kihelkondade ja vanade valdade nimed;
2) vallakeskuste nimed;
3) silmapaistvad (loodus)nimed ühinevate valdade territooriumilt;
4) maakonnanimed ilmakaarega;
5) uudisnimed;
6) liituvate valdade ühendnimed (sidekriipsuga).

Kehtiva korra järgi pidanuks kohanimenõukogu andma valla- või linnanime kohta arvamuse Vabariigi Valitsusele vahetult enne ühinemise otsustamist. See aga välistas võimaluse sekkuda nimevaliku tegemisse varem

---

[3] http://www.eki.ee/knn/knn_vald.htm (14.12.2017).

[4] Selle soovituse taga oli juhtum, kui Karksi vald ja Karksi-Nuia linn sooviti ühendada Karksi-Nuia vallaks, jättes kõrvale Karksi kui ajaloolise kihelkonna nime.

[5] https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/vallanime-soovitusi-03-11-2016.pdf (14.12.2017).

ning omavalitsusreformi lühikest tähtaega arvestades oleks see valitsuse seadnud raskesse olukorda, kui sobimatuid nimesid oleks kogunenud rohkem. Et tagada kiirem tagasiside juba nimevaliku alguses, moodustati juunis 2016 kohanimenõukogu vallanimede rakkerühm (Raivo Aunap, Tartu Ülikool; Liisi Lumiste, Tallinna Linnaplaneerimise Amet; Peeter Päll, Eesti Keele Instituut; Evar Saar, Võru Instituut; Ilmar Tomusk, Keeleinspektsioon; Väino Tõemets, Rahandusministeerium), mille tööd korraldas Kadri Teller-Sepp. Rakkerühm tegutses detsembrini 2016 ning andis selle aja jooksul valdade ühinemisläbirääkimiste pidajaile 18 pikemat arvamust, lisaks lühiseisukohad e-kirjades ja telefonikonsultatsioonid.

Uue vallanime valikul kerkinud põhiprobleemidena võib esile tuua järgmisi.

1. **Uudisnimede välmimine.** Kuigi seda nimeallikat täielikult ei välistatud, ei eeldanud kohanimenõukogu ja selle rakkerühm, et seda hakatakse ülemäära kasutama, pakkudes neid nimesid pika ajaloolise traditsiooniga kohanimede asemele, nt Lääneranna (Lihula asemel), Põhjaranniku (Toila või Kohtla asemel), Kehtnakandi (Kehtna asemel). Osa uudisnimesid olid liiga üldised, mis ei aidanud asukohta täpsustada (vrd Eesti läänerand või põhjarannik), või oli tehtud mingit sorti nimeristand (Kehtna + Järvakandi > Kehtnakandi). Lõpuks jõudis neist ametliku otsuseni üksnes Lääneranna, sest rakkerühm polnud alguses veel liiga resoluutne selliste nimede tõrjumisel.
2. **Suurte ja tuntud kohanimede ärakasutamine**, sh n-ö territoriaalsete pretensioonidega nimede pakkumine. Ühinevatele valdadele tundus ahvatlev kasutada ära nime tuntust ja turunduslikku väärtust, hoolimata asjaolust, et pakutav nimi ei seostunud otseselt kõnealuse piirkonnaga või oli selle nime tähendus laiem (vahel kitsam) kui ühinevate valdade territoorium. Nii pakuti valdade nimeks piirnevate järvede nimesid (Peipsi nime tahtsid korraga kaks valdade rühma, üks Jõgevamaal, teine Tartumaal; Võrtsjärve nime tahtsid järve idaküljе vallad keskusega Elvas). Kõige

ambitsioonikam nimesoov oli Põhja-Liivimaa vald, mis kavandati Pärnumaa lõunaosa valdade nimeks (praegu on need kaks valda, Häädemeeste ja Saarde), kuigi teati, et Põhja-Liivimaaks saab pidada kogu endise Liivimaa kubermangu põhjaosa, st Lõuna-Eestit ja Saaremaad. Raske juhtum oli ka Haljala ja Vihula valla pakutud Lahemaa vald, mis oleks hõlmanud Lahemaa looduspiirkonnana tuntud alast vaid idaosa (ilma Kuusalu valla osata); samas oleks ta olnud sellest laiem, sest osa Haljala valda ei ole Lahemaaga seostatav. Kuivõrd Kuusalu vald protestis, jäi Lahemaa nimi andmata, seeasemel tekkis kihelkonna nimel põhinev Haljala vald. Palju vaidlusi põhjustas Mulgi valla nimi (Abja, Halliste, Karksi, Mõisaküla), sest see hõlmas vaid osa ajaloolisest Mulgimaast. Et vahepeal Lõuna-Mulgi nime kaalunud Helme kandi vallad valisid nimeks Tõrva vald ja Tarvastu kant ühines Viljandi vallaga, siis lõpuks teisi pretendente Mulgi nimele ei jäänud ja see kinnitati valla nimeks. Kõhklustega oli kohanimenõukogu nõus ka Alutaguse valla nimega, kuigi Alutaguse on ajaloos tähistanud laiemat maa-ala ning 1938.–39. aasta reformi järel paiknes Alutaguse vald hoopis Vaivara põhjaosas.

3. **Puhtalt lehelt alustamise taotlus.** Mõnel pool lepiti kokku, et uueks vallanimeks ei võeta ühegi ühineva valla nime. See välistas sageli mõistlikud nimevariandid, nt Haaslava, Mäksa ja Võnnu valla ühiseks nimeks valiti Kastre vald, kuigi Võnnu oleks kihelkonna nimena olnud põhjendatum. Kõo, Kõpu, Suure-Jaani ja Võhma ühiseks nimeks valiti Põhja-Sakala vald, mis rajaneb ajaloolise nime rekonstrueeringul, seeasemel et võtta nimeks keskuse järgi Suure-Jaani vald.
4. **Lehmakauplemine.** Nimesid nimetamata oli kuulda, et mõnel pool kaubeldi uue vallanime üle stiilis „meile valla keskus, teile valla nimi". Ütlematagi selge, et seegi kahandas nimede valiku ratsionaalsust.
5. **Raskesti nimetatav maa-ala.** Mõnikord oli valdade ühinemise tulemusel tekkinud maa-ala sedavõrd suur, et sobivat ajalooga nime

oli sellele võimatu leida. Nii said Järvamaa vallad, mis Paide ja Türiga ei ühinenud, endale nimeks Järva vald, kuigi see hõlmab vaid ajaloolise maakonna ida- ja põhjaosi. Läänemaa põhjaosas ühinenud vallad Noarootsist Kullamaani said nimeks Lääne-Nigula vald, kuigi sellenimeline kihelkond moodustab vaid väikese osa uue valla territooriumist.

2016. aasta lõpus esitati valitsusele kinnitamiseks vabatahtlikult ühinenud valdade ja linnade nimed. Neist mitmel puhul esitas kohanimenõukogu eriarvamuse või soovituse, mida palus kaaluda. Valitsus arvestas neist viit, kinnitades nimedeks Haljala vald (esialgu pakutud Lahemaa vald), Kehtna vald (Kehtnakandi vald), Rõuge vald (Haanjamaa vald), Toila vald (Põhjaranniku vald) ja Võru vald (Võhandu vald).[6]

Kuivõrd vabatahtlikule ühinemisele järgnes 2017. aastal valdade ühendamine valitsuse algatusel, muutusid mõned heakskiidetud vallanimed, sest selles faasis võeti aluseks juba kohanimenõukogu ettepanek. Nii ühinesid küll Kiviõli linn ja Sonda vald vabatahtlikult Kiviõli vallaks, ent edasisel ühendamisel Lüganuse vallaga valiti nimeks kihelkonna järgi Lüganuse vald.

Kokkuvõttes toimus 51 ühinemist või ühendamist. Neist 36 juhul (71%) säilis uue omavalitsusüksuse nimena ühe ühineva valla või linna nimi, 4 juhul säilis nimi muutunud liigisõnaga (Elva linn → vald, Mustvee linn → vald, Tõrva linn → vald, Valga linn → vald) ning 11 juhul (22%) tekkis uus vallanimi (Alutaguse, Hiiumaa, Järva, Kastre, Lääne-Harju, Lääneranna, Mulgi, Põhja-Pärnumaa, Põhja-Sakala, Saaremaa, Setomaa). Viimastest üksnes Lääneranna on täielik uudisnimi, ülejäänud põhinevad mõnel olemasoleval kohanimel.

---

[6] Osa soovitusi oli antud leebes vormis, nt eelistas kohanimenõukogu nimesid Lihula (Lääneranna asemel), Lääne-Mulgi, Abja-Mulgi või Halliste-Karksi (Mulgi asemel) ning Võnnu (Kastre asemel), ja neid valitsus ei arvestanud. Et esimeses etapis ühinesid kaks Hiiumaa omavalitsust, pakkus nõukogu nimeks Hiiu vald, valitsus valis aga nimeks Hiiumaa vald, eeldades kogu saare omavalitsuste ühendamist.

Kui vaadata, kuidas jaotuvad ühinenud omavalitsusüksuste nimed kohanimenõukogu soovituste kaupa, siis avaneb järgmine pilt:

- kihelkondade ja vanade valdade nimed[7]: Anija, Antsla, Haljala, Häädemeeste, Jõgeva, Kambja, Kanepi, Kehtna, Lääne-Nigula, Lüganuse, Märjamaa, Otepää, Peipsiääre, Põltsamaa, Põlva, Rakvere, Rapla, Rõuge, Räpina, Saarde, Saue, Tartu, Toila, Tori, Viljandi, Viru-Nigula, Võru, Väike-Maarja (kokku 28);
- keskuste nimed: Elva, Haapsalu linn, Mustvee, Narva-Jõesuu linn, Paide linn, Pärnu linn, Tapa, Tartu linn, Tõrva, Türi, Valga, Vinni (12);
- silmapaistvad (loodus)nimed ühinevate valdade territooriumilt (sh piirkonnanimed): Alutaguse, Hiiumaa, Järva, Mulgi, Saaremaa, Setomaa (6);
- maakonnanimed ilmakaarega: Lääne-Harju, Põhja-Pärnumaa, Põhja-Sakala (3);
- uudisnimed: Lääneranna (1);
- liituvate valdade ühendnimed: ei ühtegi;
- liigitamata: Kastre (1).

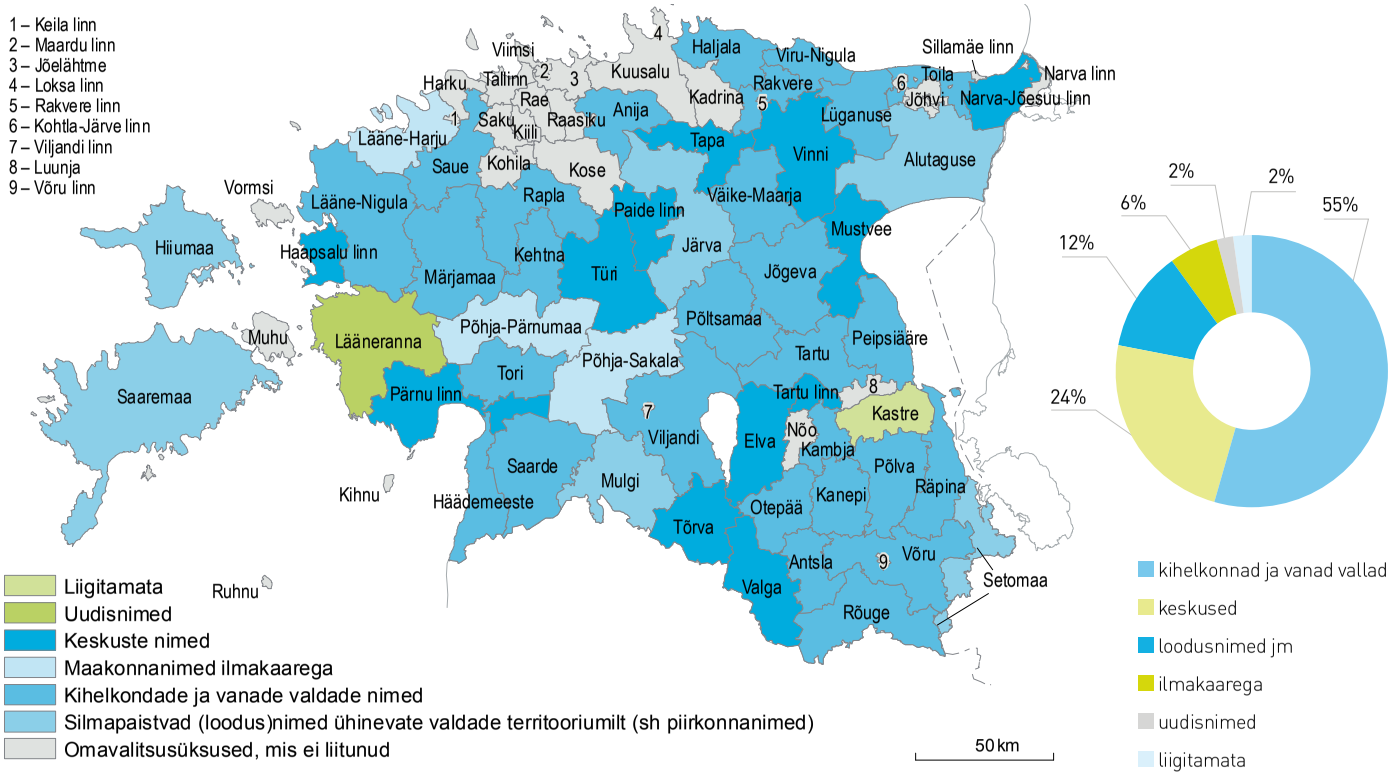
Kastre nime on raske kuhugi liigitada, sest sellenimeline vald (mõisa järgi) oli viimati XIX sajandil, XX sajandiks oli see liitunud Võnnuga Kastre-Võnnu vallaks, mis eksisteeris kuni 1938.–39. aasta vallareformini. Kui käsitada Kastret kui ajaloolist linnusenime, siis ehk sobiks ta kolmandasse rühma. Ülal toodud liigituses on kolmandat rühma laiendatud piirkonnanimedega, mida soovituste algses sõnastuses eraldi välja ei toodud.

Kui võrrelda 2017. aasta haldusreformi 1930. aastate lõpu reformiga vallanimede osas, siis torkab muidugi silma see, et eelmise reformi ajal pöörati suurt tähelepanu nimede eestistamisele ning eelistati lühemaid nimesid. Samuti tekkis tollal päris palju uusi vallanimesid, mida varem ei olnud (Assamalla, Iru, Kalda, Lepistu, Linnuse, Lõuna, Piiri,

---

[7] Esimese kahe rühma piiritlemine on mõneti tinglik. Siin on nimed pigem arvatud sel juhul esimesse rühma, kui uus nimi rajaneb vallanimel, mis oli kasutusel enne 1940. aastat.

Ühinemisjärgsete omavalitsuste nimede valiku liigitus



Joonis 1.

Põdrala, Rajangu, Raudna, Ruusmäe, Tihemetsa, Tõdva, Vaoküla, Voore jts). Äsja lõppenud haldusreformis oli olulisel kohal ajaloolise identiteedi säilitamine, nimede eestipärasus oli küll teadvustatud (soovituste lisana toonitati, et nimeks ei sobi ajaloolised võõrkeelsed nimed, nagu Maritima või Rotalia vms), kuid see ei olnud esmane. Ka ei tundunud enam rolli mängivat nime lühidus, sest nimeks võeti ka kohmakaid sidekriipsulisi variante (Põhja-Pärnumaa, Põhja-Sakala). Võib ehk üldistada, et põhilised nimevaidlused käisid selle üle, milline identiteet on tugevam, kas keskuse (nt Ülenurme, Mäksa) või piirkonna (Kambja, Võnnu) oma, ja kaotajaks jäi mitmel puhul piirkonnaidentiteet, eriti kihelkondadega seotud (kõrvale jäid Iisaku, Kodavere, Lihula, Torma, Võnnu jms). Võib siiski tuua ka näiteid piirkonnaidentiteedi pealejäämisest (Häädemeeste, Saarde, Tori, Viru-Nigula), osalt tänu valitsuse tehtud valikutele (Kambja, Lüganuse, Rõuge).

Kahtlemata vaieldi nimevaidluste varjus ka muid, võimuvaidlusi, st kelle sõna jääb peale, aga seda on raske kuidagi üldistada. Peetud vaidlused ja valitud nimed tekitasid mõnelgi pool kibedust; aeg näitab, millised neist nimedest jäävad püsima ja milliseid siiski omaks ei võeta.

Lahendamatuks probleemiks äsjases haldusreformis jäi haldus- ja asustusüksuste terminite kohatine mitmemõttelisus. Kui sellega oldi juba natuke harjunud, et linn võis märkida ka vallasisest asustusüksust (nt Otepää linn Otepää vallas), siis haldusreformi seadusega (§ 14 lg 1) nähti ette võimalus, et linna ja valla (valdade) ühinemisel võis uue omavalitsusüksuse liigina säilitada linna. Riigikogu andis lahkelt loa rakendada seda põhimõtet ka tagantjärele varem ühinenud linnade-valdade puhul (§ 14 lg 2). Selle lahkuse tagajärjel tekkis olukord, kus sama nimi võib tähistada korraga nii haldusüksust (suuremat maa-ala) kui ka asustusüksust (väiksemat maa-ala). Niisuguseid kahetähenduslikke nimesid tekkis kokku viis: Haapsalu linn, Narva-Jõesuu linn, Paide linn, Pärnu linn ja Tartu linn.[8]

---

[8] Vrd Otepää linn on samas ühemõtteline tähis, mis märgib üksnes asustusüksust.

Neil juhtudel hakkab suhtluses kindlasti tekkima tõrkeid, mis vajavad üleseletamist ja kohmakaid täpsustusi.[9] Avalikkuse tähelepanu on juba pälvinud nõue kirjutada aadressis nt Pärnu linn kaks korda: esimene kord haldusüksusena, teine kord asustusüksusena. Probleem vajab edasiarutamist; kui neli juhtu oleksid lahendatavad näiteks linna nimetamisega vallaks (Haapsalu vald jne), siis Tartu vald on paraku juba olemas ja Tartu linna millekski muuks nimetada on sobimatu.

Linna-linna puhul on tegu puhtalt poliitilise porgandiga, mida pakuti ühinevatele omavalitsusüksustele lootuses hajutada nende võimalikku vastuseisu juurdunud nimedest loobumisele. See, kas omavalitsusüksust juhib vallavanem või linnapea, peaks tegelikult olema kolmandajärguline teema ja seda oleks saanud lahendada ka nii, nagu tehti Saaremaal, kus sätestati, et Saaremaa vallavanem täidab ühtlasi Kuressaare linnapea ülesandeid. Mille poolest on Narva-Jõesuu linna identiteet olulisem kui Kuressaare või Valga linna identiteet (need mõlemad haldusüksustena kadusid), peaks olema omaette teema haldusreformi tulemuste analüüsis valitsusele.

Külanimede muutumine

Mõnelegi ootamatult selgus, et haldusreformi tulemusel tuleb muuta ka külanimesid, sest ühes omavalitsusüksuses ei saa olla korduvaid nimesid. Eestis on palju Liivakülasid, Metsakülasid, Mõisakülasid jne; vahel sattusid need ühte uude valda. Kehtivate seaduste alusel kinnitab ametlikud külanimed riigihalduse minister, võttes aluseks kohaliku omavalitsuse ettepanekud.

Kohanimenõukogu töötas välja lühikesed soovitused külanimede muutmiseks samanimelisuse korral (20.12.2016[10]). Nimede ajaloo seisu-

---

[9] „Eesti kohanimeraamatu" veebiversioonis on näiteks Pärnu linna kui asustusüksuse artiklis halduskuuluvuse selgitamiseks kasutatud sõnastust „linn Pärnu maakonnas Pärnu linna halduspiirkonnas". St linn kui haldusüksus on nimetatud viiel juhul asendatud „linna halduspiirkonnaga". See ei ole kindlasti ideaalne, aga väldib arusaamatust, nagu oleks linn haldusüksusena sama mis linn asustusüksusena.

[10] http://www.eki.ee/knn/knn_kulanimede_soovitused.pdf (14.12.2017).

kohalt säästvaimaks lahenduseks peeti korduvatele nimedele hargtäiendi lisamist, milleks sobivad endise mõisavalla (Setomaal rahvapärase nulga) nimi, ühineva valla nimi või mõnel juhul ka naaberküla nimi. Üksikutel juhtudel võib kaaluda asulanime ajaloolise variandi taastamist või muul moel nime teisendamist. Igal juhul tuleb kõiki asulanimesid pidada ajalooliselt väärtuslikuks ja neid ei tohiks naaberküladega liita.

Kohanimenõukogu liikmed esitasid valdadele aprillist juunini 2017 ka konkreetseid soovitusi, mislaadseid nimesid võiks kaaluda. Ülesande tegi keeruliseks asjaolu, et mõned valdade liitumise kombinatsioonid selgusid üsna viimasel hetkel ja seega ka nimed, mis kordusid. Osa ettepanekuist kiideti valdades heaks, ent mitmel juhul pakuti oma variante. Üksikasjalikult käsitletakse valdades tehtud toiminguid ja nimede otsustamise viise uue Eesti asustusüksuste nimistu (RT I, 16.10.2017) juurde lisatud seletuskirjas.[11] Kõige suurem vajadus korduvaid nimesid muuta oli Saaremaal, seal lepiti aegsasti kokku, et kõige suurema elanike arvuga küla oma korduvat nime muutma ei pea. Hiljem rakendati seda põhimõtet ka mujal, nii õnnestus muudetavate nimede arvu ligi poole võrra kärpida.

Et osa valdu eri põhjustel korduvate nimede muutmist ette ei võtnud, tuli rakendada kohanimeseaduse § 21 p 1, mis lubas kohanimenõukogul kinnitada otsusega ametlikud kohanimed objektidele, millele kohanimemääraja ei ole kohanime määranud ja millele ametliku kohanime andmine on vajalik. Kohanimenõukogu ettepanekul kinnitas riigihalduse minister külanimed ühinenud Hiiumaa vallas, samuti Märjamaa ja Võru vallas.

Enamik muudetavate nimedega külasid olid uued, asunduskülad, mis tekkisid 1920. aastatel mõisast väljajagatud maale. Need külad olid sageli 1975.–77. aasta maa-asulate reformi käigus naaberküladega liidetud ning 1997.–98. aastal taastatud. Seekõrval oli ka suhteliselt vanu külasid, nt Kirderanna[12] (endine Rannaküla, nimetatud mõisa järgi,

---

[11] https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/171010_asustusuksuste_nimistu_maarus_sk__0.pdf (14.12.2017).

[12] Siinkohal on põhinimena kasutatud uusi, muudetud nimesid.

mille vanem kirjapanek on ehk pärit aastast 1506), Laevaranna (endine Rannaküla, esimest korda mainitud talunimena ehk 1645), Pöide-Keskvere (esmamaining 1645, endine mõis).

Ühtekokku muudeti 50 külanime, sh 31 Saaremaal ja 9 Võrumaal. Teistega liideti 9 küla, sh 8 Saaremaal ja 1 Võrumaal. Kohtla-Järvelt Narva-Jõesuule üleantud asumite põhjal tekkis kaks uut küla (Sirgala ja Viivikonna).[13]

Kui muudetud nimesid lähemalt vaadelda, siis enamik neist sai hargtäiendi. Hargtäiendiks oli kas kihelkonna või valla, sh vana mõisavalla nimi (Kaarma-Jõe, Kihelkonna-Liiva, Laitsna-Hurda, Pöide-Keskvere, Püha-Kõnnu, Pühalepa-Harju, Rõuge-Matsi, Valjala-Ariste), piirkonna nimi (Sõrve-Hindu), naaberküla nimi (Kaali-Liiva, Rootsi-Aruküla, Vaigu-Rannaküla) või muu nimi (Kahrila-Mustahamba ajaloolise Kahrila küla järgi). Kasutati ka nime varasema kuju taastamise võimalust, nii muudeti endise Koonga valla Salevere Salavereks, kuigi kohanimenõukogu soovitas seda nime veel kord kaaluda, sest see jäi eksitavalt sarnaseks teise Salevere külaga. Paaril korral kasutati hargtäiendeid Suur- või Väike-, kuigi nii eristatud külad paiknesid teineteisest kaugel. Nii nimetati endise Salme valla Ula küla Väike-Ulaks, samas kui oma nime säilitanud Ula küla asub endises Pöide vallas. Endise Lääne-Saare valla Randvere külaga liideti endised asunduskülad Koidu, Põlluküla, Tamsalu ja Viira ning nimetati see Suur-Randvereks, ilma täiendita Randvere küla jäi alles endisesse Pöide valda.

Mitmel korral kasutati nime teisendamise võimalust, lisades nimele mõne elemendi (Laheküla → Allikalahe, Liiva → Liivaranna, Nõmme → Liivanõmme, Rannaküla → Kirderanna ja Laevaranna, Veere → Veeremäe) või varieerides mõnda osa (Väljaküla → Väljamõisa, Nõmme → Nõmjala[14]). Viiel korral võeti kasutusele täiesti teine nimi, milleks

[13] http://www.eki.ee/knn/muutunud_kylanimed_2017.htm (14.12.2017).

[14] Nimi olla kasutusel olnud külade päeval ja see olevat tuletatud paiknemisest Valjala ja Laimjala vahel.

võis olla loodusnimi (Laheküla → Tirbi, Rannaküla → Rooglaiu), küla rööpnimi (Kallaste → Vodi) või talu(rühma) nimi (Metsaküla → Lussu, Pulli → Põdramõtsa).

Külade liitmise põhjuseks oli – peale Suur-Randvere küla moodustamise – sageli asjaolu, et elanikud ei pidanud oma küla nime sedavõrd tähtsaks ja eelistasid liitmist naaberkülaga. Endise Orissaare valla Laheküla liideti Maasiga, endise Salme valla Mõisaküla liideti Kaugatomaga, endise Laimjala valla Rannaküla liideti Saarekülaga jne.

Külanimede muutmine toimus suhteliselt lühikese aja jooksul, mistõttu kohanimenõukogu nõustus mõne nimega (Kirderanna, Salavere) n-ö tingimisi, vältimaks tõrkeid aadressisüsteemis. Valdadele saadetakse soovitus neid nimesid veel kord kaaluda.

Kokkuvõtteks

2017. aasta haldusreform tehti kahes osas: vabatahtliku ühinemisena ja valitsuse algatatud ühendamisena. Esimeses faasis väljapakutud nimede puhul tekkis rohkesti vaidlusi, sest mõnelgi pool jäeti see küsimus delikaatsena viimaste hulka, ent sageli see ei päästnud. Esimesest faasist pärit nimede hulgas on seetõttu rohkem neid, mis ei olnud kohanimenõukogu esimene eelistus. Kuivõrd teises faasis oli algatusõigus valitsusel, kes ühtlasi võttis kuulda kohanimenõukogu eelistusi, on nende nimed soovitustega suuremas kooskõlas. Tervikuna võib ehk siiski käibele tulnud vallanimedega rahule jääda, üldpilt on kardetust parem.

Külanimede muutmise vajadus oli paljuski reformi soovimatu tagajärg, sest ideaalis peaks nimemuutmisi üldse vältima. Lühikesest ettevalmistusajast tingituna ei olnud võimalik pakkuda alternatiive haldus- ja aadressisüsteemis, mis oleksid võimaldanud nimede kordumisest üle saada. Pikas vaates on ehk alternatiivide pakkumine mõistlik, sest on arvata, et ühinemisi tuleb ka edaspidi ette ja löögi alla satuvad üha uued korduvad külanimed.

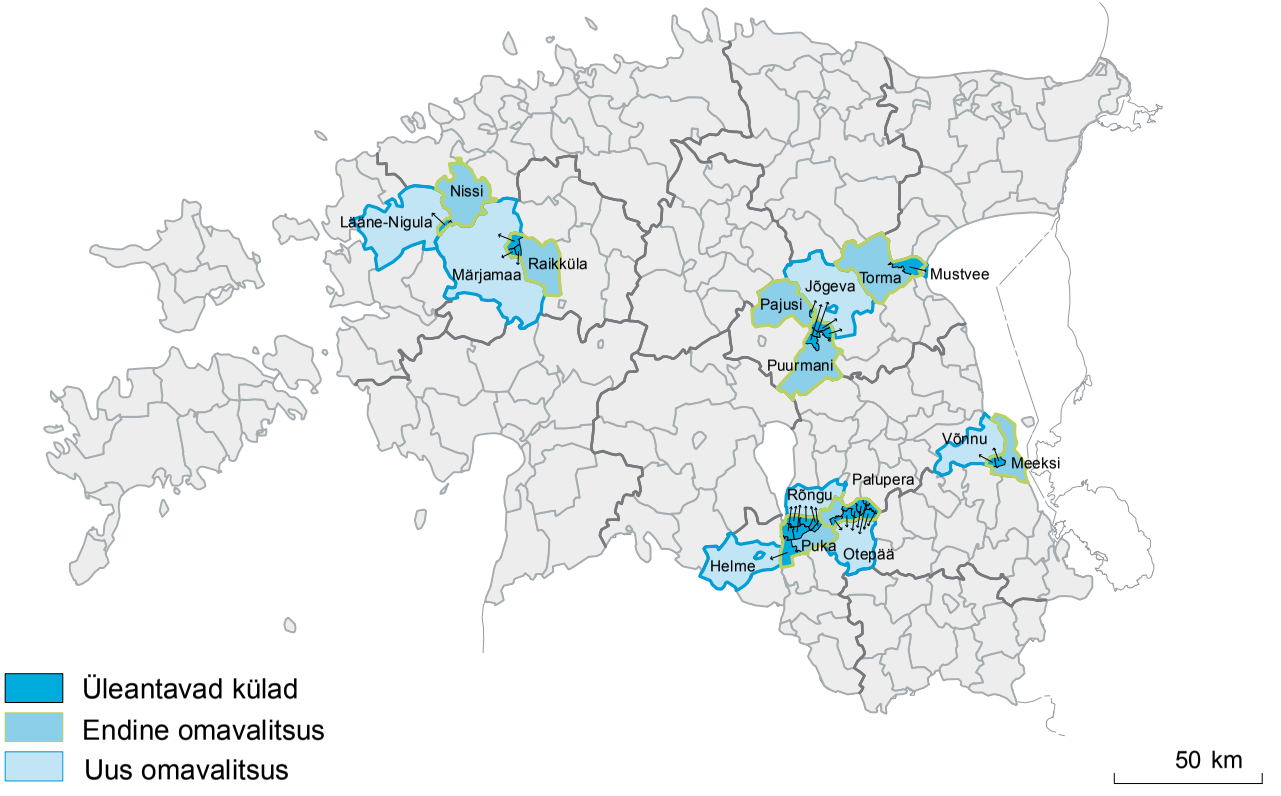
Külade üleandmine ühest omavalitsus-üksusest teise

RIVO NOORKÕIV, MIKK LÕHMUS, KERSTEN KATTAI

Haldusreformi üks teemadest, mis ennekõike vabatahtlike ühinemiste etapi lõpus päevakorda tõusis ja kirgi küttis, oli territooriumiosade (külade) üleandmine-vastuvõtmine ühest omavalitsusüksusest teise.

Kokku oli territooriumi üleandmise teema arutlusel vähemalt 24 ühinemispiirkonnas. Pärast kohalike omavalitsuste volikogude ja Vabariigi Valitsuse kinnitust toimus külade üleandmisi-vastuvõtmisi 7 maakonnas, kokku 8 omavalitsuses ja protsess hõlmas 26 küla. Ülemineku tega seotud territooriumite külades elas rahvastikuregistri andmetel 1674 elanikku (seisuga 01.01.2017) ja nende külade pindala oli kokku 368,1 km^2.

Teoks saanud külade ja territooriumiosade üleminekud ühest omavalitsusest teise 2017. aasta haldusreformi käigus



Joonis 1.

Ühinemismenetluse käigus toimunud territooriumiosa üleandmine jõustus haldusüksuse piiride muudatusena koos ühinemisega volikogu valimistulemuste väljakuulutamisel. Vaid ühel juhul, Nissi valla Rehemäe küla üleandmisel Lääne-Nigula valla koosseisu, jõustus otsus 1. märtsil 2017, kuna asjaosalised omavalitsused taotlesid seda valdade ühinemisest eraldiseisva piiride muutmise menetlusena. Sellisel juhul jõustus muudatus jooksvalt valitsuse asjakohase määruse jõustumisega.

Võrreldes asustusüksuste üleandmisega oli palju rohkem juhtumeid, kus ettepanekud KOVi territooriumiosade üleandmise kohta jäid vastu võtmata. Haldusreformi käigus toimus 10 maakonnas ning 18 kohalikus omavalitsuses (8,4% KOVidest) vähemalt 97 küla ja aleviku üleandmise algatust, mis volikogude vastuseisu tõttu ei realiseerunud. Kokku hõlmasid ettepanekud vähemalt 10 070 elanikku ja külade territoorium on 872,14 km^2 (1,9% Eesti pindalast).

Piirimuudatuste algatamine

Omavalitsuste piiride muutmise algatamisel saab eristada kahte lähenemist:

1) **Hääleõiguslike kodanike poolt rahvaalgatuse ettepanekuna külade üleandmine.** KOKSi kohaselt on elanikel õigus algatada kohaliku elukorralduse huvidest lähtuvalt teemasid, sh haldusüksuse piiride muutmine, mida volikogud peavad arutama. Ettepaneku volikogu päevakorda võtmiseks on KOKSi kohaselt tarvis 1% hääleõiguslike KOVi elanike toetust, kuid mitte vähem kui viis inimest. Volikogu peab ettepanekut arutama vähemalt kolme kuu jooksul, kuid tal ei ole kohustust ettepaneku kasuks otsustada ja territooriumiosa üleandmise menetlust alustada. Menetlemise alustamise eel või järel võib korraldada elanike meelsuse küsitluse, mis ei pea lähtuma Vabariigi Valitsuse määrusega[1] kehtes-

[1] Vabariigi Valitsuse 28.07.2016 määrus nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord". Vt https://www.riigiteataja.ee/akt/129072016012.

tatud korrast elanike arvamuse väljaselgitamise kohta, kui külade üleandmine toimub ühinemisest eraldiseisvana või kui omavalitsus alles on otsustamas, milliste KOVidega ühinemisläbirääkimistesse asuda. Peale elanike meelsuse võib KOV selgitada välja ka muid asjaolusid, mille põhjal otsustada territooriumi kuuluvuse menetluse alustamise, lõpetamise või jätkamise kasuks.

2) **Linna- või vallavolikogu poolt külade üleandmise menetluse alustamine.** Külade üleandmise menetluse alustamiseks ei ole vaja elanike initsiatiivi, kuna volikogul on õigus ise seda algatada (nii küla üleandval kui ka saaval KOVi volikogul). Selleks peab ettepaneku saaja ettepanekuga nõustuma ja mõlemad volikogud võtma vastu asjakohased otsused. Enne menetluse alustamist võib välja selgitada elanike meelsuse, näiteks külakoosolekul elanikega teemat arutades või valla veebilehel avaldatud internetiküsitluse kaudu. Samas ei vabasta selline lähenemine KOVi volikogu kohustusest selgitada ühinemismenetluse käigus seaduse alusel välja elanike arvamust konkreetse kavandatava piiride muudatuse kohta[2].

Mõlema piirimuudatuse algatuse puhul on oluline kohaliku kogukonnaga enne nõu pidada ja seejuures jälgida, kas haldusterritoriaalse korralduse muutmisega saavutatakse haldusreformi soovitud eesmärk. Ennekõike, et territooriumi kuuluvuse muutus ei lõhuks inimeste ajaloolist ja sotsiaalmajanduslikku ühtekuuluvust ning lähtuks nende igapäevase liikumise arvestamisest, et uus piir järgiks elanike ajaloolisi identiteedi seoseid.

Palju oleneb sellest, kuivõrd elanikud on territoriaalselt n-ö ankurdunud, st omavahel seotud alates identiteedi tunnetusest, perekondlikest sidemetest ning lõpetades rahvuslike või religioossete sidemetega. Konkreetne ühtekuuluvus sõltub vastaval tasandil toimuvast suhtlusest ja seal olevates institutsioonides osalemisest. Kui kogukond on aktiivne

---

[2] Vt HRS § 6 ja ETHS § 7 lg 7–8.

ja elanike osalus kohalikus elus laialdane, siis on ka külataseme identiteet märksa tugevam ja enam väärtustatakse kohapõhist arengut (*place-based development*). See tähendab, et rõhku pannakse kogukondadele, kes on ise aktiivsed, kokkuhoidvad ja uuendusmeelsed ning suudavad just sisemisi, ennekõike inimressursse kasutades areneda.

Seega ei ole territooriumite kuuluvuse puhul olulisteks teguriteks ainult olemasolev ja soovitud elukeskkonna arengutase, vaid koha ja kohalik identiteet, mis on ühe mündi kaks külge[3]. Kuivõrd avalikku võimu teostatakse eelkõige üksikisiku huvides, peab omavalitsusel olema temalt pärinev legitiimsus.

Külade ülemineku protsess on väga kohalik teema, sest elanike reaalse osaluseta neid vahetult puudutavate otsuste kujundamisel kaotaks KOV oma sisulise tähenduse. Jõulise üleskutse Eesti omavalitsustele külade territoriaalse valiku õiguse kohta tegid Haljala ja Vihula vallavolikogu. Nende sõnum seisnes selles, et lubada hea tahte korras küladel valida kohalikku omavalitsust, tegemata volikogude otsustega külade valikutele takistusi. Samas kinnitati, et Haljala ja Vihula valla külad on vabad valima kohalikku omavalitsust, mille koosseisu tahetakse kuuluda[4].

Kehtivate seaduste kohaselt on võimalik omavalitsusüksuse jagunemine mitmeks osaks. Õiguslikult tähendab see, et osa KOVist ühineb ühes suunas ja lisaks ühinemisele antakse osa KOVi territooriumist (küla või külad) üle teises suunas (s.o ühinemises mitteosalevale KOVile), muutes sellega omavalitsustevahelist piiri.

Sellisel juhul toimub ühe territooriumiosa puhul (nt selle, kus asub keskus või mis on territooriumilt või elanike arvult suurem) ühinemismenetlus ning teise territooriumiosa puhul (ka juhul, kui see on kuni poole ühineva omavalitsuse suurune) territooriumiosa üleandmine

---

[3] A. Paasi, Region and Place. Regional Identity in Question. – Progress in Human Geography, 28(4), 2003, 475–485.

[4] Vihula valla leht nr 10, oktoober 2016; http://www.vihula.ee/documents/1124940/10545788/2016_10_VihulaVallaLeht.pdf/59143c79-170c-4cb4-9e5f-080007aff7ff.

teisele omavalitsusele ehk piiride muudatus. Ühinevale külasid üleandvale KOVile tähendab see kahte menetlust: ühinemist ühes suunas ja piiride muutmist teises suunas. Ühineval külasid vastuvõtval KOVil on võimalik valida, kas ühendada ühinemise ja piiride muutmise menetlus või need eraldi menetleda. Näiteks Lääne-Nigula vald ja Nissi vald leppisid Rehemäe küla üleandmise eraldi menetlusena (vt näidet). Selle näite puhul läks küla üle Harju maakonnast Lääne maakonda, st muutusid maakondade piirid.

Eraldi menetluste puhul ei ole teised ühinemismenetluses osalevad KOVid ametlikuks osaliseks külade üleandmise ehk piiride muutmise menetluses, kuid viisakas on neid sellest asjaolust teavitada. Ka ühinemiste ajal tehtud territooriumiosa muudatustes ei olnud teised KOVid ametlikuks külade üleandmise menetluse poolteks.

Piirimuudatuste menetlemine

Praktika näitas, et enamikul juhtudel volikogud elanike algatusi territooriumite üleandmiseks ei toetanud. Mittenõustumise põhjendusi oli volikogudes mitu:

1) aeg on muudatusteks napp ja territooriumiosade üleandmisi ei jõua seaduskohaselt ellu viia. Põhjendati, et seda saab vajaduse korral teha ka hiljem;
2) ei oldud huvitatud vähendama KOVi elanike arvu, et ei tekiks probleeme elanike arvu miinimumkriteeriumi nõude täitmisega või napilt alla miinimumkriteeriumi eraldiseisvaks omavalitsuseks jäämisega;
3) taheti säilitada KOVi olemasolev territoorium, viidati harjumuspärasusele ja kogukondade kujunenud koostööle;
4) nähti negatiivset mõju kohaliku omavalitsuse tulubaasile, kuna elanike ja territooriumi äraandmine toob kaasa üksikisiku tulumaksu laekumise vähenemise ning majandustegevuse vähenemisega kaasneva kahju (näiteks maamaksu laekumine) territooriumi äraandva omavalitsuse tulubaasile.

Elanike arvamuse väljaselgitamine on kohustuslik

Külade üleandmisel on kohustuslik välja selgitada elanike arvamus asustusüksuste kaupa. Rahvaküsitlust tuleb pidada esindusdemokraatia osiseks, kuivõrd lõpliku otsuse teevad rahva volitatud volikogu liikmed. Kui külad antakse üle ühinemise käigus, tuleb nende külade elanikele peale küsimuse ühinemise kohta esitada lisaküsimus külade üleandmise kohta.

Näide: Rõngu vallavolikogu 2. veebruari 2017 otsusega „Ettepanek piiride muutmiseks" tehti Puka volikogule ettepanek algatada piiride muutmise menetlus Puka valla külade (Aakre, Palamuste, Pedaste, Purtsi, Pühaste ja Rebaste) Rõngu valla koosseisu arvamiseks. Puka vallavolikogu nõustus 17. veebruari 2017 otsusega Rõngu ettepanekuga.

Elanike arvamuse väljaselgitamiseks otsustati küsitluslehtedele kanda küsimus „Kas toetate Aakre, Palamuste, Pedaste, Purtsi, Pühaste ja Rebaste küla üleandmist Rõngu (moodustatava Elva) valla koosseisu?" vastusevariantidega „Jah" ja „Ei".

Puka vallavalitsuse 20. veebruari 2017 korraldusega määrati küsitluse kohaks Aakre külas asuv Aakre rahvamaja ning ajaks 10. ja 12. märts kell 9–17.

Küsitlusest osavõtjate nimekirja kanti 414 Aakre, Palamuste, Pedaste, Purtsi, Pühaste ja Rebaste küla vähemalt 16-aastast elanikku. Vastas 228 osalejat, kellest 206 vastas jah ja 22 ei. Küsitluse käigus selgunud elanike arvamus külade kaupa oli järgnev:

Küla	Jah	Ei
Aakre	122	16
Palamuste	6	2
Pedaste	9	1
Rebaste	31	2
Pühaste	19	0
Purtsi	19	1

Külade üleandmisel küsiti arvamust ainult üleantavate külade elanikelt. Vabariigi Valitsuse kehtestatud kord elanike arvamuse väljaselgitamiseks ei võimalda selle kohta arvamust küsida ülejäänud vallaelanikelt. Seda võis teha ametliku menetluse osaks mitte oleva n-ö elanike meelsuse väljaselgitamisel.

Kui elanike arvamuse küsitlused toimusid ühel ajal, küsiti üleantava küla elanike arvamust mõlema raames, s.o vastuvõtja KOVi ühinemisküsitluse raames meelsust selles suunas ühinemise suhtes ning üleandva KOVi küsitluse raames meelsust selles suunas ühinemise suhtes. Kui küsitlused ei toimunud samal ajal, siis küsiti ühinemismenetluse raames küsimus ühinemise kohta kõigilt elanikelt ja piirimuudatuse kohta ainult üleantavate külade elanikelt.

Elanike küsitluse aeg külasid üleandvas ja ülevõtvas KOVis ühinemismenetlusega ühisel menetlusel peaksid ühtima, et üleantavate külade elanikud ei peaks vastama küsitlusele kahel eraldi ajal. Kui küsitlusi ei ole võimalik korraldada mõlemas ühinemispiirkonnas samal ajal, tuleb KOVidel kokku leppida, et mõlema lahenduse kohta (s.o üleandmise või praeguse olukorra jätkumise kohta) küsida elanike arvamust üleandva KOVi ühinemisküsitluse raames. Otstarbekam võib olla ühinemist ja piiride muudatust menetleda eraldi.

Piirimuudatustega seotud kompensatsioonid ja kohustused

Külade üleandmisega käis kaasas ühinemistoetus. Toetust arvestati selle järgi, millises ulatuses toimub ühinemine ja millises osas territooriumi üleandmine. Territooriumiosa üleandmisel maksti vastuvõtjale selle eest ühinemistoetust ainult juhul, kui vastuvõtja osaleb ühinemises või on suurem kui 5000 elanikku. Üle 5000 elanikuga KOVi moodustumisel maksti ühinemistoetust 100 eurot elaniku kohta. Külasid üleandvale omavalitsusele, kes ühineb mõne teise omavalitsusega, eraldati ühinemistoetust territooriumiosa üleandmise eelse seisu elanike arvu kohaselt (seisuga 01.01.2017).

Piiride muutmise käigus lepiti kokku ka piiride muutmisega kaasnevate õigusaktide muudatuste ettevalmistamine ning organisatsiooniliste jm küsimuste lahendamine.

Piirkondlike komisjonide toimimine

Kõige enam tähelepanu külade üleandmisega piirkondlikes komisjonides pälvisid Sauga ja Puka vald. Kui Sauga valla mitu küla soovisid üleandmist Pärnu linnale, siis Puka valla elanikud näitasid initsiatiivi muuta piirkonna administratiivset kuuluvust kolmes suunas: Otepää, Elva ja Tõrva. Puka valla külade elanike soove liikuda ühest omavalitsusest teise arutas Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon kahel koosolekul[5][6]. Ajalooliselt Puka valla läänepoolne osa Aakre ja Soontaga ümbruses kuulus Rõngu kihelkonda, Otepää kihelkonna alaks olid Puka valla idapoolsed külad, Puka ümbrus kuulus Sangaste kihelkonna põhjatippu.

Piirkondlik komisjon otsustas esitada Puka volikogule soovituse kaaluda külade üleandmist naabervaldadele, viies menetlused lõpuni enne 15. aprilli 2017. Näiteks esitasid Soontaga küla elanikud Puka vallavolikogule soovi territooriumiosa üleandmiseks Helme vallale. Helme vald omakorda esitas Soontaga küla kohta Puka vallale ametliku ettepaneku küla üleandmiseks. Komisjon otsustas soovitada Puka vallal võtta volikogus arutlusele Soontaga küla elanike esitatud ettepanekud ning anda elanikele ja asjaomastele vallavolikogudele teada Puka volikogu seisukohad piiride muutmise ettepaneku kohta, et oleks piisavalt aega piiride muutmise menetluse elluviimiseks.

Palupera valla algatatud Lutike, Makita, Miti, Neeruti, Nõuni, Päidla ja Räbi küla üleandmist ühineva Sangaste ja Otepää valla koosseisu

---

[5] Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni protokoll nr 9, 09.01.2017; http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_louna-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf.

[6] Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni protokoll, 08.07.2016; http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/09/20160708_louna-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_3.pdf.

toetas ka Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon[7], leides, et taotletava ühinemise tulemusel tekib haldusreformi seaduse kriteeriume, eesmärke ja territoriaalse terviklikkuse põhimõtet täitev ühtne omavalitsus, mis on positiivse mõjuga haldusreformi eesmärkide täitmisele. Sarnaselt soovitas ka Põhja-Eesti piirkondlik komisjon (protokoll nr 5, 27.09.2016)[8] Väätsa vallal võtta arutlusele Reopalu küla üleandmise ettepanek ning anda elanikele ja asjaomastele vallavolikogudele teada vallavolikogu seisukohad piiride muutmise ettepaneku kohta.

Kokkuvõte

Asustusüksuste ülemineku teema ei ole haldusreformi elluviimisel uus. Siseministeeriumi 2001. aastal koostatud strateegias „Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas" on märgitud, et „juhul kui mistahes suurusega kohaliku omavalitsuse üksuse eri osade sidemed naaberüksustega on tihedamad kui omavahelised sidemed, siis ühendatakse need osad vastavate naaberomavalitsusüksustega". Seega võeti 2001. aastal reformi ettevalmistamisel seisukoht, et ebaloogiliste piiride küsimus tuleb lahendada ja teha seda probleemsetes piirkondades rahvaküsitluste abil, et selgitada peale valla ka valla osade kuulumine ühte või teise omavalitsusse. Võrreldes tol ajal koostatud problemaatiliste kohtade nimekirja praeguse haldusreformi käigus esile tõusnud piirimuudatuse ettepanekutega, näeme, et paljud neist korduvad. Seega ei olnud päevakorda tõusnud territooriumite üleandmine mitte juhuslikku laadi, vaid probleemid vajasid lahendamist juba väga pikka aega.

Haldusreformi seaduses jäeti territooriumite üleandmise üle otsustamine täielikult omavalitsuste endi vastutada. Kuigi reformi käigus anti

---

[7] Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni protokoll nr 9, 09.01.2017; http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/01/2017_jaan_louna-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_9.pdf.

[8] Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni protokoll nr 5, 27.09.2016; https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/11/2016-09-27_pohja-eesti_piirkondliku_komisjoni_protokoll_5.pdf.

külasid üle, siis enamikul juhtudel volikogud loobusid elanike arvamuste arvestamisest ja keeldusid territooriumite üleandmisest. Seejuures olid keeldumise põhjused väga erinevad alates emotsionaalsetest kaalutlustest kuni põhjuslike seosteni valla tulubaasiga. Sageli jäeti volikogus otsus tegemata, et mitte muuta ühinemisprotsessi keerulisemaks. Tuginedes omavalitsuste enesekorralduse õigusele, ei sekkunud keskvalitsus külade üleandmisesse ning piirdus piirkondlikes komisjonides vaid soovitustega, kui elanikud või eksperdid külade üleandmise teemal komisjoni poole pöördusid.

Külade üleandmise teemadel on Riigikogus ennekõike Vabaerakonna eestvedamisel toimunud mitu arutelu, kuidas elanike soovi territooriumite üleandmisel paremini arvestada. Millised võiksid olla alternatiivlahendused võrreldes praegu kehtivates seadustes sätestatuga? Need küsimused jäävad poliitika kavadesse ilmselt veel pikaks ajaks hoolimata sellest, et haldusreformi territoriaalne osa on praeguseks lõppenud.

Põhimõtteliselt on tulevikus kaks võimalikku praktilist lahendust. Esiteks, praegune korraldus, kus elanikel on õigus volikogule teha külade üleandmise algatus ja on volikogu kaalutlusotsus, kas ta seda teeb või mitte.

Teiseks, anda suuremad volitused küsimuste otsustamiseks Vabariigi Valitsusele. Selle lahenduse nõrkuseks on kõrvalekaldumine senisest pikaajalisest praktikast, kus territooriumi muudatused on KOVi volikogude otsustuspädevuses, ja väga tugev KOVi enesekorraldusõiguse riive. Samuti ei saa alatähtsustada üksikute piirimuudatuste ülepolitiseerimise ohtu, mis Vabariigi Valitsuse tasemel otsustamisel on paratamatu.

Kolmas, teoreetiline võimalus, oleks referendumitüüpi lahendus, kus enamiku külaelanike arvamuse tulemusena muudetakse haldusterritoriaalselt korraldust. Siiski ei ole selline lahendusalternatiiv kuigi realistlik, sest külade üleandmisega seoses on vaja otsustada palju tehnilisi (näiteks varade, õigusaktide, laenude) küsimusi. Samuti on referendumid tihti laetud poliitilisest võimuvõitlusest ja iga sellise otsustamise

tarvis on vaja enne teha ulatuslikku selgitustööd, mis avab territooriumi muutmisega kaasnevaid plusse ja miinuseid.

Kokkuvõttes saab tõdeda, et kohalike omavalitsuste halduskultuuris on demokraatia arendamiseks veel ruumi. Mitmel juhul toimuvad elanike algatatud territooriumite üleminekud ilmselt uute omavalitsuste hilisemas arengus, et kujundada nende loogiline administratiivpiir, mis haldusreformi käigus jäi tegemata.

Näide 1. Palupera valla Lutike, Makita, Miti, Neeruti, Nõuni, Päidla ja Räbi küla üleandmine Otepää valla koosseisu

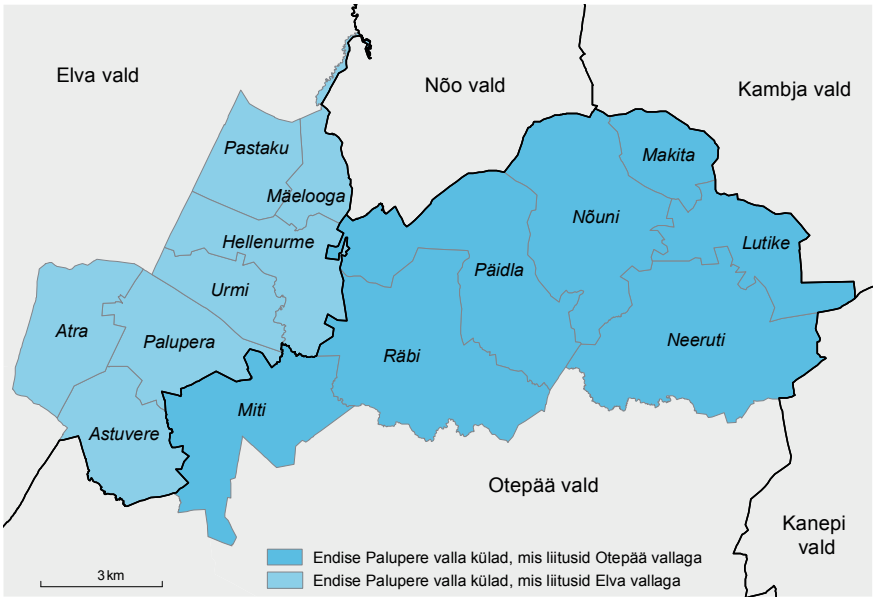
Nimetatud seitsmes külas elas 1. novembri 2016. aasta seisuga 487 alalist elanikku ja territoorium on kokku 81,31 km².

Palupera vald pidas ühinemisläbirääkimisi kahel suunal: Otepää suunal Sangaste vallavolikogu ettepaneku alusel ning Elva suunal Elva linnavolikogu ettepaneku alusel. Seaduse kohaselt sai Palupera vald ühineda vaid ühes suunas, st kas Otepää või Elva suunal. Valda saab jagada kahes suunas vaid külade üleandmisel naabervallale. Ühinemine ja külade üleandmine on eri menetlused.

Ühinemisaruteludes selgus, et Palupera valla Nõuni piirkonna elanikud sooviksid ühineda Otepää suunal ning Hellenurme ja Palupera piirkond Elva suunal. Nimetatud kolm piirkonda moodustavad järgmised külad koos elanikega: Nõuni piirkond (505) – Lutike küla (27), Makita küla (21), Miti küla (21), Neeruti küla (59), Nõuni küla (224), Päidla küla (94) ja Räbi küla (59); Hellenurme piirkond (303) – Hellenurme küla (161), Astuvere küla (20), Mäelooga küla (40), Atra küla (40) ja Pastaku küla (42); Palupera piirkond (253) – Palupera küla (205) ja Urmi küla (48). Vt kaart.

Palupera vallavolikogu otsustas enne vallaelanike jaoks oluliste otsuste langetamist maksimaalselt vallarahva arvamust arvestada ja välja selgitada elanike tegeliku arvamuse tulevase haldusterritoriaalse korralduse kohta.

Elanike küsitlus korraldati 8. ja 11. septembril 2016 ning see toimus külade kaupa. Elanike käest küsiti, kas nad sooviksid kuuluda Otepää



Joonis 2.

suurvalla või Elva suurvalla koosseisu. Küsitlusest võttis osa 41% vähemalt 16-aastastest vallaelanikest. Küsitluse tulemused olid järgmised (vt tabel 1).

Küsitluse tulemusena selgus, et Lutike, Makita, Miti, Neeruti, Nõuni, Päidla ja Räbi küla elanike enamus (87% küsitlusest osavõtjatest) sooviks kuuluda pigem Otepää suurvalla koosseisu. Sellise otsuse kasuks räägib piirkonna kuulumine ajalooliselt väljakujunenud ühisesse Otepää koostööpiirkonda, mille keskus on Otepää linn. Ühiselt välja antava infolehe Otepää Teataja kaudu on selle piirkonna inimesed asunud pikka aega ühises inforuumis ning ühtlustanud mõtlemist ja arusaamasid.

Rahvaküsitluse tulemused Palupera vallas

NR	KÜLA	Üle 16-aastased elanikud külas	Küsitlusel osalenute arv (% küla üle 16-aastastest elanikest)	JAH Otepää suunas liitumisele (% osalenutest)	JAH Elva suunas liitumisele (% osalenutest)
1	Astuvere	18	12 (67%)	2 (17%)	10 (83%)
2	Atra	34	17 (50%)	0	17 (100%)
3	Hellenurme	137	59 (43%)	1 (2%)	58 (98%)
4	Lutike	27	7 (26%)	7 (100%)	0
5	Makita	19	8 (42%)	8 (100%)	0
6	Miti	16	11 (67%)	8 (73%)	3 (27%)
7	Mäelooga	33	15 (45%)	2 (13%)	13 (87%)
8	Neeruti	50	15 (30%)	15 (100%)	0
9	Nõuni	185	69 (37%)	67 (99%)	1 (1%)
10	Palupera	154	74 (48%)	16 (22%)	58 (78%)
11	Pastaku	34	19 (56%)	2 (11%)	17 (89%)
12	Päidla	73	19 (26%)	13 (68%)	6 (32%)
13	Räbi	62	22 (35%)	13 (59%)	9 (41%)
14	Urmi	39	15 (38%)	1 (7%)	14 (93%)
	Palupera vald kokku	881	362 (41%)	155 (43%)	206 (57%)

Tabel 1.

* 1 küsitlusleht tunnistati kehtetuks.

Palupera vallavolikogu 20. septembri 2016. aasta otsusega esitati Otepää vallavolikogule ettepanek haldusüksuste piiride muutmiseks ning Lutike, Makita, Miti, Neeruti, Nõuni, Päidla ja Räbi küla üleandmiseks Otepää valla koosseisu. Otepää vallavolikogu 17. oktoobri 2016. aasta otsusega nõustuti Palupera vallavolikogu ettepanekuga.

Palupera valla rahumeelne poolitamine vastavalt külaelanike soovidele oli üks eeskujulikumaid näiteid külade üleandmisest haldusreformi käigus.
Pildil vallavanem Terje Korss. Foto: Delfi.

16.11.2016 võtsid Palupera ja Otepää vald vastu otsuse ja kokkuleppe haldusüksuste piiride muutmiseks. Lepe sisaldab ka organisatsiooniliste, eelarveliste ja muude varaküsimuste lahendamist. Näiteks kehtib Otepää valla uue arengukava vastuvõtmiseni üleantavates külades 08.10.2015 kinnitatud Palupera valla arengukava 2012–2025, Palupera valla ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava 2014–2030 ning Palupera valla üldplaneering. Nõuni külas luuakse teenuskeskus ning selle töökorraldus kujundatakse selliselt, et peale teenuste osutamise oleks tagatud kohalike elanike kaasarääkimise võimalus kohalikes ja ülevallalistes otsustusprotsessides valla tervikliku ja tasakaalustatud arengu huvides. Tööd jätkavad Nõuni maakultuurimaja ja

külaraamatukogu ning töötajate töölepingud lähevad üle Otepää vallale kui uuele tööandjale. Otepää vallale eraldatavat ühinemistoetust kasutatakse 2018. aastal summas 40 000 eurot Palupera valla eelarvestrateegias aastateks 2017–2021 kajastatud investeeringuobjektile „Nõuni teadusturismi ja koolituskeskus". Palupera vallavalitsuse laen Nõuni maakultuurimaja ehitustööde finantseerimiseks summas 150 983 eurot ja laen Nõuni (Kullipesa asum) kanalisatsioonitorustiku rekonstrueerimistööde finantseerimiseks summas 25 675 eurot läks 1. jaanuaril 2018 üle Otepää vallale.

Palupera vallavalitsuse hallatavate asutuste bilansis olev vara anti 01.01.2018 seisuga tasuta üle Otepää vallale, samuti Otepää valla koosseisu arvatavates Palupera valla külades asuvad Palupera vallale kuuluvad kinnisasjad ja piiratud asjaõigused. Muud Palupera vallavalitsuse bilansis olevad Otepää valla koosseisu arvatavates Palupera valla külades asuvad varad (nt Nõuni ja Päidla küla ühisveevärgi ja -kanalisatsioonisüsteem, bussiootepaviljonid) ning lepingutest tulenevad õigused ja kohustused anti selle aasta alguse seisuga üle Otepää vallale.

Kuna 2017. aasta Otepää vallavolikogu korralised valimised toimusid ühes valimisringkonnas, siis Otepää valla koosseisu arvatavate Palupera valla külade piirides moodustati eraldi valimisjaoskond, mille hääletamisruum asus Nõuni maakultuurimajas. Samuti lepiti kokku, et Otepää vallavolikogu komisjonide moodustamisel arvestatakse piirkondliku esindatuse põhimõtteid.

Esitatud näidet saab pidada eeskujulikuks, kuna külade loogiline kuuluvus leidis ühinemisläbirääkimiste käigus lahenduse, seda elanike soove arvestades ja ka nende huvide kaitset uues omavalitsuses toetades. Seda nii territooriumi üleandva kui ka vastuvõtva omavalitsuse poolt.

Näide 2. Sauga valla külade soov ühineda Pärnuga

Sauga vald osales aktiivselt ühinemisläbirääkimistes Pärnu linna, Audru, Are, Tõstamaa ja Paikuse vallaga[9]. See oli Sauga valla ainus ühinemisläbirääkimiste suund alates 2016. aasta algusest Pärnu linna ühinemisläbirääkimiste alustamise ettepanekule antud nõustuvast vastusest kuni 22. septembrini 2016, mil volikogu avas ka teise ühinemiskõneluste suuna (Tori, Are, Sindi ja Paikuse vallaga). Järgmisel volikogu istungil 20.10.2016 lõpetas Sauga vallavolikogu ühinemisläbirääkimised Pärnu linnaga.

Sauga oli Pärnu linna ühinemispiirkonnas üks enim linnaga seotud vald, näiteks üle 60% valla elanikest käib tööl või koolis Pärnu linnas. Volikogu sellekohaseid otsuseid aktiveerisid Pärnu linnaga külgnevate Sauga valla külade aktivistid, kes seni olid rahulikult ühinemisläbirääkimiste kulgu linnaga jälginud, eeldades, et Pärnuga loomulikult läbipõimunud elanike toimeruum ja tegelik haldusruum viiakse haldusreformi käigus kokku.

18.11.2016 tegid Tammiste küla elanike eestkõnelejad ettepaneku algatada külade üleandmine Pärnu linnale. 20.12.2016 ühinesid külade üleandmise algatusega ka Sauga aleviku, Eametsa, Kilksama ja Nurme küla elanike eestvedajad. Kokku oli külade eraldamise soovile alla kirjutanud 470 elanikku (Tammiste küla 241 elanikku[10], Eametsa ja Nurme küla ning Sauga aleviku 180 elanikku ning Kilksama küla 49 elanikku[11]). Ettepanek hõlmas Sauga alevikku ning Tammiste, Eametsa, Kilksama ja Nurme küla, mis moodustasid 86% valla elanike arvust.

Külade üleandmine Pärnu linnale oleks drastiliselt mõjutanud valla tulubaasi, mis enamikus sõltub elanike arvust, järele oleks jäänud suure territooriumi ja vähese elanike arvuga külad. Samuti on linnaäärsetes piirkondades noorem, suurema tööhõive ja sissetulekuga elanikkond. Nende külade lahkumine oleks tõenäoliselt mõjutanud

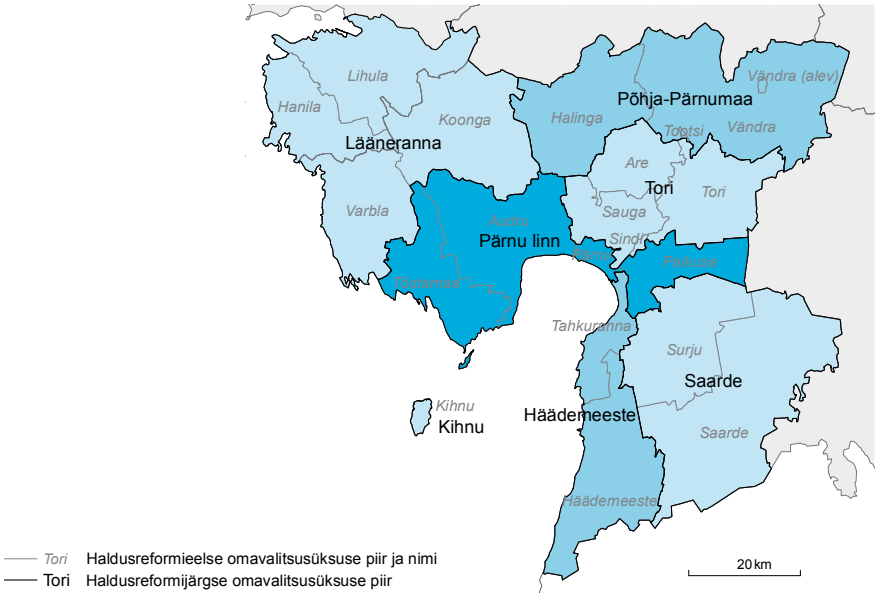
---

[9] Täpsemalt piirkonna ühinemisläbirääkimiste kulgemise kohta loe: M. Laan, K. Kattai, G. Sootla ja R. Noorkõiv, „Ühinemisläbirääkimised volikogude algatusel".

[10] P. Lille, Tammiste küla austab elanike soove. – Pärnu Postimees, 25.11.2016.

[11] Sauga vallavolikogu 22.12.2016 protokoll.

Pärnumaa omavalitsused enne ja pärast ühinemisi



Joonis 3. Pärnu linn sai küll juurde palju kaugemaid alasid, aga mitte oma lähinaabrusest Sauga valla külasid.

kogu ühinemispiirkonda ja -valikuid. Ilmselt ei ole tähtsusetu ka see, et ühinemispiirkond oleks jäänud alla 11 000 elaniku piiri ja seega ilma täiendavast 500 000-eurosest ühinemispreemiast.

Volikogu arutas külade elanike taotlust esimest korda 05.12.2016 ning otsustas küsimust volikogu päevakorda mitte võtta, kuna „sellega tegelemiseks on olnud vähe aega“[12]. Arutelu käigus toodi lisapõhjusena

[12] Sauga vallavolikogu protokoll, 05.12.2016, lk 1.

Sauga valla asustusüksuste elanike arv 01.01.2017

Asustusüksus	Elanike arv	Elanike arvu osakaal kõigist elanikest
Valla täpsusega	58	1,4%
Eametsa küla	437	10,3%
Kiisa küla	70	1,7%
Kilksama küla	428	10,1%
Nurme küla	178	4,2%
Pulli küla	132	3,1%
Räägu küla	44	1,0%
Rütavere küla	53	1,3%
Sauga alevik	1223	28,9%
Tammiste küla	1395	32,9%
Urge küla	144	3,4%
Vainu küla	75	1,8%
KOKKU	4237	100%

Tabel 2.

välja, et „rahvaküsitlus on juba väljakuulutatud ning enam ei oleks jõudnud lisaküsimuse esitamist ette valmistada“[13].

Külade elanike kiire tegutsemise soov oligi ajendatud sellest, et Sauga, Are, Tori ja Sindi ühinemispiirkonna rahvaküsitluse raames küsitaks taotluse esitanud külade elanikelt alternatiivset Pärnu-suunalist ühinemiseelistust. Sama nägi ette haldusreformi seadus: kui elanikud

[13] Sauga vallavolikogu protokoll, 05.12.2016, lk 1.

on asjakohase taotluse esitanud, siis tuleb külade kaupa nende elanike alternatiivsed eelistused küsitluse käigus välja selgitada. Küsitlus toimus 7.–11. detsembril 2016, mis tähendab, et soovi korral oleks valla esindajad jõudnud alternatiivse ühinemissuuna küsitluse ette valmistada.

Nelja omavalitsuse ühinemise küsitluses osales 20,3% hääleõiguslikest isikutest ning nendest 24,6% (169) olid Sauga, Are ja Tori valla ning Sindi linna ühinemise poolt ja 75,4% (519) vastu. 2017. aasta alguses vabastas volikogu ametist nii vallavanema kui ka volikogu esimehe, kuna tekkinud pingetes tuli kellelgi võtta poliitiline vastutus.

Sauga valla elanike enamuse sooviga ühineda Pärnu linnaga mitte-arvestamine ja haldusreformi seadusega elanike antud garantiide (arvamuse väljaselgitamine, volikogu seisukoha võtmine) mittejärgimine suunas pinged ühinemisega tekkinud Tori valda. Veel enne seda leidis Sauga külade juhtum väga laia käsitlust Eesti poliitika tipptasandil. 2017. aasta kevadel külastasid Sauga vallavolikogu info saamiseks peaminister Jüri Ratas ja riigihalduse minister Mihhail Korb. Samal ajal korraldasid külade eraldumise aktivistid vallavalitsuse ees piketi. Samuti esitati Riigikogus sellel teemal arupärimine peaminister Jüri Ratasele ning üldisemalt külade ülemineku probleemi ja võimalike lahenduste arutamiseks õiguskantsler Ülle Madisele.

Küsimusi arutati Riigikogus pikalt ja põhjalikult[14], kuid kokkuvõttes tõdeti, et haldusreformi seaduse raames ja selle rakendamisel on külade üleandmise otsustamine siiski kohaliku omavalitsuse volikogu ülesanne ning valitsus selles etapis omavalitsustele antud otsustuspädevusse ei sekku. Ajal, mil ühinemised on juba otsustatud, jääb küsimuse lahendamine uue Tori vallavolikogu ülesandeks.

Õiguskantsleri poole pöördunud elanik soovis Sauga vallavolikogu tegevuse õiguspärasuse kontrollimist olukorras, kus volikogu jättis külade üleandmise algatuse järel elanike arvamuse välja selgitamata

[14] Riigikogu stenogramm, 20.03.2017; http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201703201500#PKP-20556.

ega otsustanud seadusega ettenähtud kolme kuu jooksul, kuidas elanike taotlusele vastata. Õiguskantsler leidis oma 27.03.2017 pöördumises valla poole, et Sauga vallavolikogu ja -valitsus ei ole elanike algatust menetlenud kooskõlas hea halduse põhimõttega. Rikutud on algatuse esitajate õigust menetlusele ja asustusüksuse elanike tahte väljaselgitamisele. Tammiste küla elanike tahe territooriumiosa üleandmise küsimuses oleks saanud ja tulnud välja selgitada enne vallavolikogu poolt 22.12.2016 ühinemislepingu ja selle lisade kinnitamise otsuse vastuvõtmist. Algatus tulnuks arutusele võtta ja otsustada viivitamatult.[15]

Õiguskantsler leidis, et algatuse ja küsitluse vahel oli piisavalt aega, et ka alternatiivse ühinemise suuna küsimine ette valmistada või korraldada küsitlus hiljem, kuid enne ühinemise otsustamist. Samuti tõdes õiguskantsler, et olukorras, kus ühinemine on otsustatud ehk õiguslik ja faktiline olustik on muutunud, ei saa enam oodata rahvaküsitluse korraldamist nende eelduste alusel, mida haldusreformi seadus sätestas. Õiguskantsler tegi vallavalitsusele ja -volikogule ettepaneku paluda algatusega ühinenud küla elanikelt vabandust elanike tahte väljaselgitamata jätmise ja otsusega viivitamise eest.

Moodustunud Tori vallavolikogu valimiste järel sõlmisid koalitsioonilepingu[16] kaks endiste Sauga, Are ja Tori juhtide eestveetavat valimisliitu. Lepingus võetakse eesmärgiks leevendada Pärnu linna äärsetes külades haldusreformi käigus tekkinud pingeid omavalitsusliku kuuluvuse osas ja korraldada elanike küsitlus 2018. aasta jooksul. Tori vallavolikogu otsustas 1. märtsil 2018 „algatada piiride muutmine seoses Tori valda kuuluvate asustusüksuste Sauga aleviku, Tammiste küla, Eametsa küla, Kilksama küla, Nurme küla, Kiisa küla või Vainu küla üleandmisega Pärnu linna koosseisu".[17] Samuti on otsustatud tellida sõltumatult eksperdilt külade võimaliku üleandmise mõjude analüüs.

---

[15] Õiguskantsleri kiri Sauga vallavolikogule ja -valitsusele, 27.03.2017, lk 1.

[16] Tori valla valimisliitude Uus Koduvald ja Koduvalla Volikogu koalitsioonileping, 16.11.2017.

[17] Tori vallavolikogu istungi protokoll, 01.03.2018.

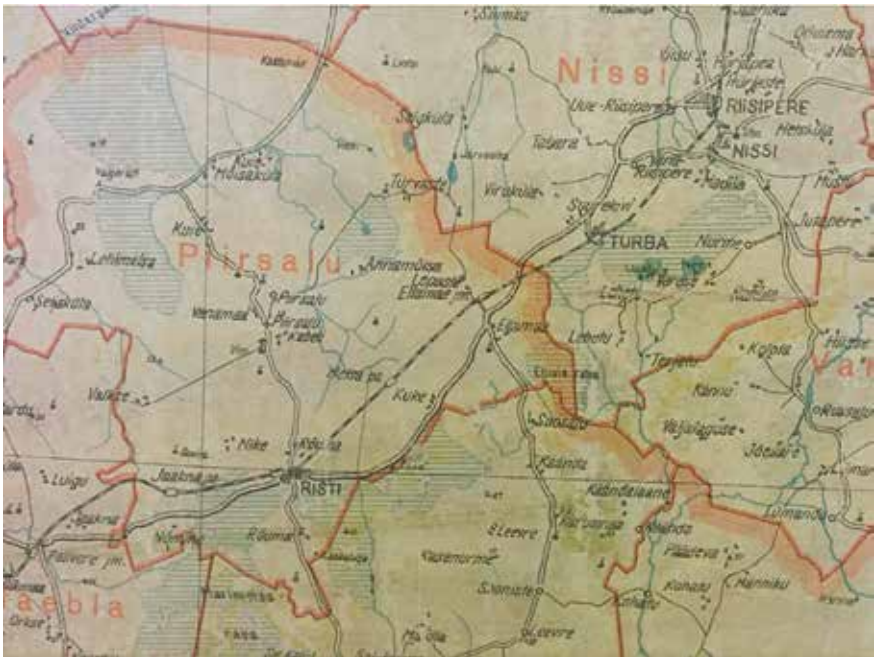
Kuigi haldusreformi käigus toimus hulk ladusaid ja positiivse kogemusega külade üleandmisi ühe valla koosseisust teise, oli ka palju juhtumeid, kus vallavolikogud elanike sellekohast soovi ei arvestanud või ei saanud arvestada. Sauga näide oli neist üks markantsemaid selle tõttu, et siin ei selgitatud välja ka seadusega nõutud elanike arvamust. Enamikul teistel juhtudel tegid KOVi volikogud ja valitsused vajalikud toiminguid ja seejärel – kasutades volikogu asjakohast otsustusõigust ning kaaludes poolt- ja vastuargumente – otsustasid, kas anda külad üle või mitte. Saugas jäi probleem lahendamata ja see viidi paratamatult edasi uude valda.

Näide 3. Rehemäe küla üleandmine Lääne-Nigula valla koosseisu

Külade kuuluvuse muutmise taotlemisel on enamasti ajaloolised põhjused ja seda ka kõnealuse juhtumi puhul. Rehemäe küla asus Nissi vallas ning kaardipildi järgi moodustas Harju maakonna n-ö saba Lääne ja Rapla maakonna vahel. Rehemäe küla pindala on 11,65 km², elanike arv rahvastikuregistri kohaselt 01.09.2016 seisuga 43 inimest. Nissi vallast õppis Lääne-Nigula valla üldhariduskoolis 2015/2016. õppeaastal kokku kaks õpilast ja lasteaias üks. Risti alevikus tegutseva perearsti nimistusse kuulub ligikaudu 27 inimest, kes elavad Nissi vallas Rehemäe külas. Elanike väitel kasutavad nad Risti alevikus asuvat apteeki, hambaravi ja kauplust. Ka lähim suurem bussijaam asub Ristil.

Kuni 1940. aastani kuulus Rehemäe küla ala koos Ellamaa ja Lepaste (Turvaste) külaga tolleaegse Lääne maakonna Piirsalu valla koosseisu. Praeguse Rehemäe küla aladel aga asusid Kuke ja Rõuma küla. Maailmasõjale järgnenud ajaloopööriste tõttu liideti piirkond Harjumaaga, põhiargumendiks tolleaegsed suurmajandite piirid ja nende muutumine. Harju maakonna Nissi külanõukoguga liideti Rehemäe küla 1960. aastatel. Ka Rehemäe küla oma praegustes piirides on 1960. aastate moodustis, varem selle nimega küla piirkonnas puudus.

Piirkond 1938. aastal



Joonis 4.

Rehemäe küla üleandmine algas kodanikualgatusena ja hoopis moodustatava Saue valla[18] ühinemislepingu avalikustamise käigus. Rehemäe, Lepaste ja Ellamaa elanikud koostasid 6. märtsil 2016 Harju maavanemale ühispöördumise, kus tegid algatuse ajaloolise Läänemaa piiride taastamiseks. Pöördumisele kirjutas alla 80 Ellamaa, Lepaste ja Rehemäe elanikku.

Lääne-Nigula vallavalitsus pidas sellel teemal Nissi vallavalitsusega mitteametlikke konsultatsioone. Nissi sõnum oli, et Rehemäe puhul ollakse nõus läbirääkimisi pidama, Ellamaa ja Lepaste puhul mitte.

[18] Ühinemisläbirääkimised toimusid Saue valla, Saue linna, Kernu valla ja Nissi valla vahel.

Rehemäe küla üleminekut Läänemaale tähistati ka temaatilise tordiga.
Foto: Mikk Lõhmus.

26.05.2016 otsusega tegi Lääne-Nigula vallavolikogu Nissi vallavolikogule ettepaneku algatada piiride muutmise menetlus, et 2017. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemuste väljakuulutamisel arvata haldusterritoriaalse korralduse muutmise käigus Rehemäe küla Nissi valla koosseisust Lääne-Nigula valla koosseisu. Nissi vallavolikogu nõustus 09.06.2016 otsusega haldusüksuse piiride muutmiseks läbirääkimisi pidama.

Nissi vallavolikogu korraldas Rehemäe küla elanike seas rahvaküsitluse ning kinnitas küsitluse tulemused 25.08.2016 otsusega nr 38. Nimekirjadesse oli kantud 39 isikut, ühinemist toetas 22 külaelanikku, vastu oli 4.

Taotlus Vabariigi Valitsusele piiride muutmiseks tehti Lääne-Nigula vallavolikogu 17.11.2016 otsusega ja Nissi vallavolikogu 17.11.2016 otsusega ning küla üleminek jõustus 1. märtsil 2017.

Rehemäe küla üleminek oli ühest küljest ülemineku hea näide, kuna omavalitsused tegid omavahel igakülgset koostööd, probleemid lahendati kiiresti ja operatiivselt. Lihtsamaks tegi ülemineku muidugi ka asjaolu, et Rehemäe külas ei olnud Nissi valla asutusi ega oldud külla ka aastakümnete jooksul investeeritud.

Kahjuks jääb väikseks tõrvatilgaks meepotis Nissi valla keeldumine arutada Lepaste ja Ellamaa küla kuuluvuse küsimust. Võib ennustada, et mõne aasta pärast tuleb see teema jälle päevakorrale.

Kuigi protsess oli üldjoontes ladus, tuleb esile tuua mõned kitsaskohad.

1. Riigiasutused ei olnud üleminekuks valmis, alguses oli registrites suur segadus EHAK koodidega ning mõneks päevaks oli Lääne-Nigula ja Nissi valla jaoks blokeeritud nii rahvastiku- kui ka ehitisregister. Segadus registrites tipnes Maksu- ja Tolliameti süsteemi veaga, millega kanti Lääne-Nigula vallale üle neljakordne maamaksu aastasumma.
2. Valdade teenustasemed on piirkonniti erinevad, mistõttu tuli muuta mitut määrust. Näiteks maksis Nissi vald lapsevanemale toetust lapse autoga kooli vedamise eest, kui ühistranspordi või koolibussi võimalus puudus. Lääne-Nigula vallas sellist võimalust ei olnud ja asjakohast määrust tuli muuta, kuna koolibussiringi ei olnud Rehemäe küla logistilistel põhjustel mõistlik lisada. Nissi vald ei niitnud Rehemäe küla teeääri, mida Lääne-Nigula vald jällegi tegi. Selliseid erinevusi oli kümneid.
3. Külasse (Rehemäe oli ääremaa selle kõige otsesemas mõttes) tuli teha päris palju investeeringuid, kuna tehniline infrastruktuur oli vananenud või lausa puudulik (bussipeatuste valgustus, põhilise juurdepääsutee asfalteerimine jm).

2017. sügisel algatasid Rehemäe küla elanikud Kuke küla taastamise Lääne-Nigula valla koosseisus ja Lääne-Nigula vallavolikogu võttis algatuse põhjal 27.09.2017 vastu otsuse „Lääne-Nigula valla Rehemäe küla lahkmejoonte muutmise algatamine“.

Volikogude algatatud ja Vabariigi Valitsuses kinnitatud külade üleandmised haldusreformi käigus

Allikas: Rahandusministeerium.

Piiride muudatused	Elanikke 01.01.2017	Pindala km^2
Harjumaa ja Läänemaa		
Lääne-Nigula vald, Nissi valla Rehemäe küla	47	12
Jõgevamaa		
Jõgeva vald, Puurmani valla Jõune, Pööra, Saduküla ja Härjanurme küla	396	52
Jõgeva vald, Pajusi valla Kaave küla	25	4
Mustvee linn, Torma valla Võtikvere küla	93	47
Raplamaa		
Märjamaa vald, Raikküla valla Riidaku, Pühatu ja Kõrvetaguse küla	66	32
Põlva- ja Tartumaa		
Võnnu vald, Meeksi valla Järvselja ja Rõka küla	48	19
Tartu- ja Valgamaa		
Rõngu vald, Puka valla Aakre, Palamuste, Pedaste, Purtsi, Pühaste ja Rebaste küla	486	79
Valgamaa		
Otepää vald, Palupera valla Lutike, Makita, Miti, Neeruti, Nõuni, Päidla ja Räbi küla	483	81
Helme vald, Puka valla Soontaga küla	30	42

Tabel 3.

Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste kaitse haldusterritoriaalses reformis

VALLO OLLE, LIINA LUST-VEDDER

Sissejuhatus

Artiklis analüüsitakse kohaliku omavalitsuse üksuste (KOV) põhiseaduslike tagatiste kaitse problemaatikat 2017. a haldusreformi käigus.

Kohtuvaidlused reformi õiguspärasuse üle toimusid kahes järgus. Esmalt tõstatasid paljud KOVid Riigikohtus küsimuse, kas Eesti Vabariigi põhiseadusega[1] (PS) on kooskõlas haldusreformi seadus[2] (HRS),

[1] RT 1992, 26, 349; RT I 15.05.2015, 1.

[2] RT I 21.06.2016, 1; 21.12.2016, 32.

millega kehtestati reformi elluviimiseks üldised tingimused, sh volitati Vabariigi Valitsust (valitsus) seaduses ettenähtud tingimustel otsustama konkreetsete KOVide sundliitmist või -ühendamist (sundühendamine). Seejärel vaidlustasid mõned KOVid nende suhtes tehtud valitsuse sundühendamismääruse halduskohtus ja/või Riigikohtus. Artiklis käsitletakse nende kohtuasjade põhiküsimusi.

Täpsemalt käsitletakse artiklis KOVi taotluse lubatavuse tingimusi otse Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks ning HRSi ja valitsuse sundühendamismääruse õiguspärasuse tingimusi. Lõpuks esitavad autorid soovitusi, mida nende hinnangul oleks mõistlik tulevikus silmas pidada.

Kohaliku omavalitsuse tagatiste kaitseks kohtusse pöördumise tingimused

Haldusterritoriaalse reformi käigus tuleb riigivõimul täiel määral järgida KOV põhiseaduslikke tagatisi. Need on sätestatud PSi 14. peatükis (§-d 154–155 ja 157–160). Koostoimes Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas (EKOH)[3] sätestatud tagatistega moodustub KOVi tagatiste kooslus.

Oma põhiseaduslikke tagatisi saab KOV tõhusalt kaitsta eelkõige kahel viisil olenevalt vaidlustatava tegevuse või õigusakti iseloomust – pöördudes halduskohtusse või volikogu taotlusega Riigikohtusse.[4]

Kohtualluvus oleneb vaidlustatava tegevuse või õigusakti iseloomust. KOV saab pöörduda otse Riigikohtusse, kui täidetud on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse[5] (PSJKS) §-st 7 tulenevad tingimused. Kui esitatud taotlus vastab neile tingimustele,

---

[3] RT II 1994, 26, 95.

[4] Kaudselt on võimalik sama eesmärki saavutada ka Vabariigi Presidendi (PSi §-s 107 nimetatud tingimustel) või õiguskantsleri (PSi §-s 142 nimetatud tingimustel ja – artikli kontekstis eelkõige EKOHi silmas pidades asjakohasena – välislepingute põhiseaduspärasuse kontrolli) kaudu.

[5] RT I 2002, 29, 174; 26.06.2017, 17.

peab Riigikohus seda menetlema. PSJKSi § 7 alusel peavad selleks täidetud olema kolm tingimust:

- taotlus esitatakse PSJKSi §-s 7 nimetatud õigusakti suhtes (st väljakuulutatud, kuid jõustumata seaduse või jõustumata valitsuse või ministri määruse PS-ga vastuolus olevaks või jõustunud seaduse, valitsuse või ministri määruse või selle sätte kehtetuks tunnistamiseks);
- vaidlustatud õigusakt või selle säte on vastuolus KOVi põhiseaduslike tagatistega;
- taotluse esitab KOVi volikogu.

Alljärgnevates alapeatükkides käsitletakse nende tingimuste täitmist üksikasjalikumalt.

Taotluse esitamine PSJKSi §-s 7 nimetatud õigusakti suhtes

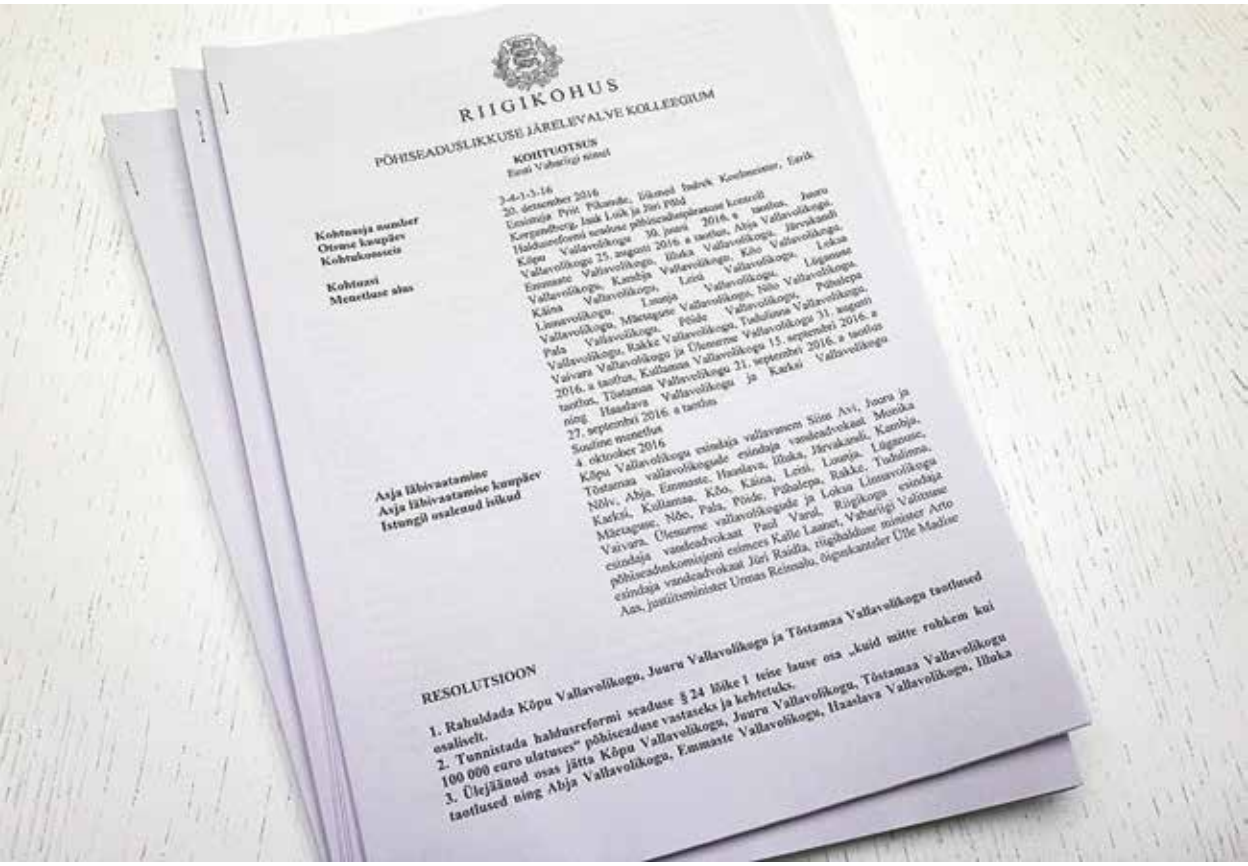
Seda, et KOV saab HRSi vaidlustada otse Riigikohtus, ei seadnud keegi kahtluse alla. Seevastu kerkis küsimus, kas HRSi alusel antavat valitsuse sundühendamismäärust saab KOV vaidlustada halduskohtus või otse Riigikohtus. Teisisõnu, kas PSJKSi §-s 7 nimetatud õigusakti saab vaidlustada lähtudes selle vormi[6] alusel või peab see sisuliselt olema ka piisavalt üldise iseloomuga, et mahtuda õigustloova akti mõiste alla.[7]

Kui pidada õigeks viimast, siis tuleb ka hinnata, kas sundühendamismäärus on selline piisavalt üldise iseloomuga õigusakt. Kui mitte,

---

[6] Sellist lähenemist toetas ühe menetlusosalisena õiguskantsler. Vt õiguskantsleri 29.08.2016 arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas nr 3-4-1-3-16, lk 5; http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/arvamus_pohiseaduslikkuse_jarelevalve_asjas_nr_3-4-1-2-16.pdf (18.12.2017). Võrdleva õiguse argumendina võib osutada ka sellele, et näiteks Saksamaal tunnustatakse seadusandja laia mänguruumi akti vormi üle otsustamisel ning kohus seadusandja määratud vormis antud õigusakti muud liiki õigusaktiks ümber ei kvalifitseeri. Vt U. Ramsauer, Abgrenzung von Allgemeinverfügung und Rechtsverordnung. – Juridica International 2014, Vol 21, lk 69, 75; https://ojs.utlib.ee/index.php/juridica/article/view/JI.2014.21.06 (18.12.2017).

[7] Viimast lähenemist näivad toetavat RKPJKo-d 21.02.2003, 3-4-1-2-03, p 12; 15.12.2008, 3-4-1-14-08, p 28.



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS
Eesti Vabariigi nimel

Kohtusuja number 3-4-1-3-16
Otsuse kuupäev 20. detsember 2016
Kohtukoosseis Ensimõja Priit Pikamäe, Jüleminel Jaanik Koolmeister, Eerik Kergandberg, Jaak Luik ja Jüri Pilt

Kohtuasi Haldusreformi seaduse põhiseadusepärasuse kontroll
Menetluse alus Kõpu Vallavolikogu 25. augusti 2016. a taotlus, Juuru Vallavolikogu 30. juuni 2016. a taotlus, Abja Vallavolikogu, Järvakandi Vallavolikogu, Iloka Vallavolikogu, Kõo Vallavolikogu, Emmaste Vallavolikogu, Kandja Vallavolikogu, Loksa Vallavolikogu, Käina Vallavolikogu, Lüganuse Vallavolikogu, Luunja Vallavolikogu, Nõo Vallavolikogu, Pühalepa Vallavolikogu, Mäetaguse Vallavolikogu, Põide Vallavolikogu, Tuhalinna Vallavolikogu, Pala Vallavolikogu, Rakke Vallavolikogu, Tõstamaa Vallavolikogu 31. augusti 2016. a taotlus, Kullamaa Vallavolikogu 21. septembri 2016. a taotlus, Tõstamaa Vallavolikogu ja Ülenurme Vallavolikogu 15. septembri 2016. a taotlus, Haaslava Vallavolikogu ja Karksi Vallavolikogu 27. septembri 2016. a taotlus

Asja läbivaatamine Suulise menetlus
Asja läbivaatamise kuupäev 4. oktoober 2016
Istungil osalenud isikud Kõpu Vallavolikogude esindaja vallavanem Siim Avi, Juuru ja Tõstamaa vallavolikogude esindaja vandeadvokaat Monika Nõlv, Abja, Emmaste, Haaslava, Iloka, Järvakandi, Kandja, Karksi, Kullamaa, Kõo, Käina, Loksa, Luunja, Lüganuse, Mäetaguse, Nõo, Pala, Põide, Pühalepa, Rakke, Tuhalinna, Vaivara, Ülenurme vallavolikogude ja Loksa Linnavolikogu esindaja vandeadvokaat Paul Varul, Riigikogu Valitsuse põhiseaduskomisjoni esimees Kalle Laanet, Vabariigi Valitsuse esindaja vandeadvokaat Jüri Raidla, õiguskantsler Ülle Madise Ass. justiitsminister Urmas Reinsalu, õiguskantsler Ülle Madise

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada Kõpu Vallavolikogu, Juuru Vallavolikogu ja Tõstamaa Vallavolikogu taotlused osaliselt.
2. Tunnistada haldusreformi seaduse § 24 lõike 1 teise lause osa „kuid mitte rohkem kui 100 000 euro ulatuses" põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks.
3. Ülejäänud osas jätta Kõpu Vallavolikogu, Juuru Vallavolikogu, Tõstamaa Vallavolikogu taotlused ning Abja Vallavolikogu, Emmaste Vallavolikogu, Haaslava Vallavolikogu, Iloka

Riigikohtu kolleegiumi otsus 20.detsembrist 2016, mis tunnistas haldusreformi seaduse kõigis olulistes osades põhiseaduspäraseks. Foto: Delfi.

siis on tegemist üksikaktiga, mille õiguspärasuse kontrollimiseks oleks pädev halduskohus.

Kohtualluvuse küsimus tõstatati juba HRSi põhiseaduspärasuse üle toimuvas kohtuvaidluses, kuid Riigikohus ei võtnud siis veel kohtualluvuse ja sellega seotud menetluskorra küsimuses seisukohta. Selle

suhtes oli kriitiline riigikohtunik Jüri Põld Riigikohtu otsusele lisatud konkureerivas arvamuses, milles ta ühtlasi leidis, et seadusandja peaks kiiresti looma menetluskorra osas õigusselguse.[8] Seadusandja vastavat regulatsiooni ei loonud.

Edasi vaidlustasid KOVid sundühendamismäärused esialgu halduskohtus. Sealjuures tugineti argumendile, et sundühendamismäärus on oma õiguslikult iseloomult üksikakt (täpsemalt üldkorraldus haldusmenetluse seaduse[9] § 51 lg 2 mõttes), mille õiguspärasuse kontrollimine on seega halduskohtu pädevuses.

Nii Tallinna Halduskohus kui ka Tallinna Ringkonnakohus asusid seisukohale, et sundühendamismäärused on õigustloovad aktid ning nende peale esitatud kaebuste lahendamine ei kuulu halduskohtu pädevusse. Ringkonnakohus põhjendas seisukohta peamiselt sellega, et ehkki vaidlustatud määrused puudutavad vahetult konkreetseid KOVe ning on antud n-ö ühekordselt elluviidava haldusreformi raames, muudetakse nendega sisuliselt Eesti haldusterritoriaalset korraldust tervikuna, tehes seda eesmärgiga luua uus ja püsiv haldusüksuste jaotus.[10] Ringkonnakohus osutas ka, et erinevalt üksikisikutest on linnadel ja valdadel PSJKSi § 7 alusel võimalik taotleda neid puudutava valitsuse määruse kehtetuks tunnistamist otse Riigikohtus.[11] Riigikohus jättis Tallinna Ringkonnakohtu määruste tühistamiseks esitatud KOVide määruskaebused menetlusse võtmata, nõustudes seega ringkonnakohtuga, et sundühendamismäärused on vaidlustatavad otse Riigikohtus.[12]

---

[8] https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-3-16 (12.11.2017).

[9] RT I 2001, 58, 354...25.10.2016, 1.

[10] TlnRKm-id 12.07.2017, 3-17-1427, 3-17-1428, 3-17-1433, 3-17-1435, p 13; 19.07.2017, 3-17-1454 ja 3-17-1458, p 8; 26.07.2017, 3-17-1486 ja 3-17-1488, p 7; 30.08.2017, 3-17-1682, p 10; 04.09.2017, 3-17-1590, p 10.

[11] TlnRKm 12.07.2017, 3-17-1427, 3-17-1428, 3-17-1433, 3-17-1435, p 13.

[12] Vt Riigikohtu 17.07.2017. a pressiteade „Sundliitmist puudutavaid valitsuse määruseid ei saa vaidlustada halduskohtus"; https://www.riigikohus.ee/et/uudiste-arhiiv/sundliitmist-puudutavaid-valitsuse-maaruseid-ei-saa-vaidlustada-halduskohtus (18.12.2017). Pressiteate aluseks on RKHKm-id 17.07.2017, 3-17-1427, 3-17-1428, 3-17-1433, 3-17-1435; 14.08.2017, 3-17-1421; 18.08.2017, 3-17-1421; 04.09.2017, 3-17-1590; 06.09.2017, 3-17-1682.

Ka nt Saksamaa ja Austria konstitutsioonikohtud kontrollivad KOVide sundühendamisi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses.[13]

Taotluse suunatus kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatise kaitsele

KOVi otse Riigikohtusse pöördumise lubatavuse teine tingimus on taotluse esitamine KOVi põhiseadusliku tagatise kaitseks. Riigikohtu praktika kohaselt piisab selle tingimuse täitmiseks, kui KOV väidab esitatud taotluses PSJKSi §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu KOVi põhiseaduslike tagatistega.[14]

Taotleda saab üksnes õigusakti või selle sätte tunnistamist vastuolus olevaks PSi mõne sellise normiga, mis kuulub KOVi põhiseadusliku tagatise hulka. Kui põhiseaduse norm, millele taotluses tuginetakse, ei reguleeri KOVi põhiseaduslikku tagatist, on taotlus PSJKSi § 7 kohaselt lubamatu ja jäetakse PSJKSi § 11 lõike 2 alusel läbi vaatamata.[15] Kui volikogu vaidlustab õigusakti või selle sätte PSi mitme normi alusel, millest mõni on käsitatav KOVi põhiseadusliku tagatisena, mõni aga mitte, on taotlus lubatav.

Asjaolust, et PSJKSi §-s 7 on KOVi kaebeõigus piiratud nõudega, et taotleja peab väitma vastuolu KOVi põhiseadusliku tagatisega, ei tulene iseenesest Riigikohtule piirangut kontrollida määruse vastavust seadusele kui kõrgemalseisvale õigusaktile (PSi § 87 p 6), kui selles on KOVi põhiseaduslikke tagatisi täpsustatud.

KOVi ja riigi suhete reguleerimisel peab seadusandja arvestama ka õiguse üldpõhimõtteid. Kui volikogu taotleb õigusakti kehtetuks

---

[13] Vt nt Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 19.11.2002 otsus 2 BvR 329/97 äärenr 32 (http://www.bverfg.de/e/rs20021119_2bvr032997.html); Austria Konstitutsioonikohtu 23.09.2014 otsus G 44/2014-20, V 46/2014-20 (https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_G_44-2014__V_46-2014_Gemeindefusionen_Waldbach.pdf).

[14] Riigikohtu varasema praktika kohaselt hindas Riigikohus taotluse lubatavuse üle otsustades ka seda, kas väidetud tagatise riive on antud olukorras võimalik. Riigikohus muutis seda praktikat 16.03.2010 (RKÜKo 3-4-1-8-09, p 48).

[15] RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 45.

tunnistamist põhjusel, et õigusakt on vastuolus õiguse üldpõhimõttega, peab ta selgitama, kuidas selline vastuolu kahjustab mõnda KOVi põhiseaduslikku tagatist.[16]

Riigikohus pidas HRSi põhiseaduspärasust vaidlustanud KOVide volikogude taotlusi[17] lubatavaks osas, milles need väitsid, et HRSi sätted rikuvad järgmisi KOVi põhiseaduslikke tagatisi: PSi §-des 154 ja 158 tagatud KOVi individuaalse õigussubjektsuse garantiid (ja sellega omakorda tagatud vastava KOVi enesekorraldusõigust) ning PSi §-s 154 sätestatud finantsgarantiid.[18] Ühtlasi kontrollis Riigikohus HRSi formaalse põhiseaduspärasuse hindamise raames, kas seaduse vastuvõtmisel on järgitud pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid, samuti parlamendireservatsiooni, õiguskindluse ja -selguse põhimõtteid.[19]

Teiselt poolt ei nõustunud Riigikohus rahuldama Kõpu Vallavolikogu taotlust osas, milles väideti HRSi vastuolu demokraatia ja õiguskindluse põhimõtetega seetõttu, et reformi läbiviimiseks ettenähtud tähtajad olid sedavõrd volikogu valimiste läheduses, et volikogu hinnangul võis valitsuse määruste kohtus vaidlustamise tõttu tulevikus kujuneda olukord, kus kohalikul kogukonnal ei ole võimalik saada selgust, millises KOVis hääletus toimub ja kelle poolt hääletada.[20]

Õiguskantsler oli menetlusosalisena toetanud selle taotluse lubatavust põhjendusega, et Riigikohtu praktika kohaselt[21] on valimiste sisemine korraldus kohaliku elu küsimus (st ainult välimine korraldus on riigielu küsimus) ning Kõpu Vallavolikogu ei ole vaidlustanud mitte

---

[16] RKPJKo 15.12.2008, 3-4-1-14-08, p 29. Vt selle kohta ka RKPJKo-d 19.03.2009, 3-4-1-17, p 26, ja 19.01.2010, 3-4-1-13-09, p 39.

[17] HRSi põhiseaduspärasuse kohtuasjas menetles RKPJK koos sisuliselt kolme taotlust, mille esitajateks olid kokku 26 KOVi volikogu (vt täpsemalt RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 2–11).

[18] Vt RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 83.

[19] *Ibid*., p-d 106–108, 111–113 ja 131–136. Lisaks võib viidata punktidele 137–147, milles Riigikohus käsitleb haldusreformi seaduses kehtestatud tähtaegu, sest nende põhiseadusvastasust väites tuginesid KOVid mh õiguskindluse põhimõttele.

[20] *Ibid*., p-d 170–172.

[21] Õiguskantsler viitas sealjuures RKPJKo-le 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 33.

valimiste tingimusi, vaid võimalust valimised üldse põhiseaduspäraselt läbi viia.[22]

Riigikohus leidis siiski, et taotlus ei ole selles osas esitatud mitte KOVi põhiseaduslike tagatiste kaitseks, vaid valijate aktiivse valimisõiguse kaitseks.[23]

Riigikohus viitas aktiivsele valimisõigusele, kuid õigupoolest puudutab see probleem enam passiivset valimisõigust, st õigust kandideerida. Potentsiaalsed volikogu kandidaadid peavad otsustama, kus enda kandidatuur üles seada ja millisel territooriumil valimiskampaaniat tegema asuda – seda olukorras, kus ei pruugi veel olla isegi teada, kas vastav KOV sundühendamismääruse vaidlustab või mitte.

Tuleviku tarbeks saab Riigikohtu sellest seisukohast järeldada, et valimiste korraldamisega seotud tähtaegade võimaliku põhiseadusvastasusega seoses peaks Riigikohtule taotluse esitamist erilise hoolega kaaluma president ja õiguskantsler.

Välistatud ei ole loomulikult ka isiku enda kohtusse pöördumine aktiivse või passiivse valimispõhiõiguse kaitseks, kuid seda on ilmselt keerulisem teha sedavõrd aegsasti enne valimisi, sest nii kandidaadi staatus kui ka hääleõiguslikkus fikseeritakse alles teatud hetkel enne valimispäeva[24] (artikli autoritele ei ole teada ka ühtegi juhtumit, kus mõni valija või kandidaat sel põhjusel enne valimisi kohtusse oleks pöördunud). Sel juhul ei selguks ka õigusvaidluse tulemus piisava ajavaruga enne valimisi.

Riigikohtule valitsuse sundühendamismääruste peale esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve taotlustes väideti PSi § 154 lõikes 1 ja

---

[22] Õiguskantsleri 22.09.2016. a täiendav arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas nr 3-4-1-3-16, p 7; http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/riigikohus_arvamuse_taiendus_haldusreformi_seaduse_pohiseadusparasusele.pdf (18.12.2017).

[23] RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p-d 171 ja 172, koos viitega varasemale samasisulisele Riigikohtu praktikale.

[24] Vt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (RT I 2002, 36, 220; 21.06.2016, 1; KOVVS) § 27 lg-d 2–4, § 35 lg-d 1 ja 2, § 37 lg 1. On küll vaieldav, kas tunnustama peaks isiku kaebeõigust veel enne kandidaadina registreerimise menetluse algust, kui isik väidab, et tema õigusi rikub juba seegi, et talle ei ole selge, millise valla või linna valimiskomisjonile registreerimisavaldus esitada.

§-s 158 sätestatud tagatiste (vastavalt enesekorraldusõigus ja ärakuulamisõigus) rikkumist.[25]

Sealjuures vaidlustati kas ainult otseselt sundühendamist puudutavaid sätteid või mõnes taotluses ka alternatiivselt kogu sundühendamismäärust, väites kõigi sätete omavahelist seotust ja nende suunatust KOVide sundühendamisele.[26]

Riigikohus võttis range seisukoha ja leidis, et pole põhjust hinnata terve sundühendamismääruse põhiseaduspärasust, kuna see sisaldab ka sätteid, mis KOVi tagatisi ei riiva – piisab määruse otseselt sundühendamisele suunatud sätete põhiseaduspärasuse kontrollist.[27]

Tähelepanu väärib, et ei HRSi ega sundühendamismääruste põhiseaduspärasuse kohtuasjades ei viidanud KOVid ega ka Riigikohus PSi § 155 lõikele 1, mille kohaselt KOVid on vallad ja linnad. Ilmselt ei tundunud tõsiseltvõetav väita (või vähemalt tundus keeruline seda põhjendada), et reformi tulemusel moodustatavad haldusterritoriaalsed üksused on olemuslikult varasemast sedavõrd erinevad, et ei kujuta endast enam valdu ja linnu selle sätte tähenduses.

Taotluse esitamine KOVi volikogu poolt

Selle tingimuse täitmiseks on vajalik, et KOVi volikogu otsus esitada PSJKSi § 7 alusel taotlus Riigikohtule oleks vastu võetud volikogu koosseisu häälteenamusega, nagu näeb ette kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse[28] (KOKS) § 45 lg 5 teine lause. KOKS ei täpsusta aga, kas volikogu häälteenamusega tuleb vastu võtta üksnes otsus esitada Riigikohtule PSJKSi § 7 alusel taotlus või tuleb nõuetekohaselt hääletada Riigikohtule esitatava taotluse enda üle.

---

[25] RKPJKo 13.10.2017, 5-17-14, p-d 47 ja 51; 5-17-15, p-d 51 ja 55; 5-17-16, p-d 51 ja 55; 19.10.2017, 5-17-17, p-d 68 ja 72; 5-17-18, p-d 49 ja 53; 5-17-19, p-d 56–63; 5-17-20, p 54; 5-17-24, p 56; 04.10.2017, 5-17-21, p 53; 5-17-22, p 51.

[26] RKPJKo-d 13.10.2017, 5-17-14, p 51; 5-17-15, p 55; 5-17-16, p 55; 19.10.2017, 5-17-17, p 72; 5-17-18, p 53; 5-17-20, p 54; 5-17-24, p 56.

[27] Vt nt RKPJKo 19.10.2017, 5-17-24, p 57.

[28] RT I 1993, 37, 558; 04.07.2017, 2.

HRSi põhiseaduspärasuse kohtuasjas otsustas Kõpu Vallavolikogu esialgu küll nõutava häälteenamusega esitada PSJKSi § 7 alusel taotluse Riigikohtule, kuid volitas taotlust koostama ja allkirjastama volikogu esimehe,[29] st volikogu ise taotluse teksti üle ei hääletanud.[30]

Riigikohus leidis, et nõue on loodud kindlustama, et volikogu tahe pöörduda Riigikohtusse on kujunenud täie teadmise juures langetatava otsuse sisust, ning seega peab volikogu hääletama Riigikohtule esitatava taotluse lõppteksti üle.[31] Selline tõlgendus aitab kohtu hinnangul vältida hilisemaid vaidlusi selle üle, kas volikogu taotluse lõpptekst vastab volikogu volituses sisalduvale tahtele.[32]

Kui selles kohtuasjas ei pidanud Riigikohus eeltoodud tõlgendusele tuginemist Kõpu Vallavolikogu taotluse lubatavuse hindamisel veel põhjendatuks (kuna varasemas praktikas ei olnud taotluse lubatavust sellest perspektiivist ühetaoliselt käsitletud ja polnud alust eeldada, et volikogu otsus langetati liiga vähese teabe põhjal või et see oli muul viisil kallutatud),[33] siis valitsuse sundühendamismääruste vaidlustamise kohtuasjades kohaldas Riigikohus seda nõuet juba rangelt. Kui taotlusest ega sellele lisatud dokumentidest ei nähtunud, et volikogu hääletas taotluse esitamist otsustades ühtlasi taotluse lõppteksti üle, jättis Riigikohus oma määrusega taotluse käiguta ja andis taotluse esitaja(te)le tähtaja puuduste kõrvaldamiseks.[34]

Esialgse õiguskaitse kohaldamisest KOVide sundühendamisel

Valitsuse sundühendamismääruste vaidlustamisel nii halduskohtus kui ka hiljem põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses kerkis küsimus

---

[29] Kõpu Vallavolikogu 21.06.2016. a otsus nr 33 „Riigikohtule taotluse esitamine", p-d 1 ja 2.

[30] RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 78.

[31] *Ibid.*, p-d 79 ja 81.

[32] *Ibid.*, p 81.

[33] *Ibid.*, p 82.

[34] Vt RKPJKo-d 19.10.2017, 5-17-14, p 44; 5-17-15, p 49; 5-17-16, p 49; 5-17-17, p 64; 5-17-18, p 47; 5-17-20, p 48; 5-17-24, p 49.

esialgse õiguskaitse kohaldamisest kohtu poolt ehk võimalusest peatada määruste kehtivus selliselt, et volikogu valimisi ettevalmistavaid toiminguid ja hääletamist ei viidaks läbi uutes piirides enne kohtuvaidluse lõppu.

Esialgse õiguskaitse taotlused esitanud KOVid[35] leidsid, et sundühendamismääruse kehtivuse peatamine on vajalik põhjusel, et vastava KOVi õigussubjektsus võib valimiste tulemusel lõppeda enne kohtuvaidluse lõppu. Uus moodustatud KOV astub senise asemele ka kohtumenetluses ning peab oma huvidest lähtudes Riigikohtule esitatud taotlusest loobuma. Sellisel juhul jääb KOV vastuolus PSi §-st 154 tuleneva tagatisega ilma võimalusest kaitsta ennast riigivõimu meelevaldse otsuse vastu. Vaidlusaluse määruse tagajärjed on sellisel juhul pöördumatud, kuna määruse tagasitäitmine ja endise olukorra taastamine on võimatu. Lisaks on määruse kehtivus vaja peatada, et välistada segadus valimistoimingutega.

KOVid märkisid ühtlasi, et võimalik on olukord, kus KOVi territooriumil on teinud valimistoiminguid nii maavanem moodustatava KOVi kohta kui ka taotluse esitanud volikogu senise KOVi kohta. Maavanema valimistoimingud ei asenda taotluse esitaja tehtud valimistoiminguid ega tunnista neid kehtetuks. Selle pinnalt ei oleks välistatud võimalus, et ühe KOVi territooriumil toimuvad paralleelselt kahed valimised, mis oleks vastuolus õigusselguse ja demokraatia põhimõtetega. Juhul kui maavanema toimingud asendavad volikogu tehtud valimistoiminguid, toimuvad valimised üksnes moodustatavas KOVis. Kui määruse kehtivust ei peatata, ei ole maavanema valimistoiminguid võimalik takistada ning valimised toimuvad õigusvastase sundühendamise alusel.[36]

Lisaks väitis osa KOVe, et määruse jõustumisega enne Riigikohtu otsuse tegemist kaasnevad ka muud õiguslikud tagajärjed, mille hilisem

---

[35] Täpsemalt Emmaste, Illuka, Kambja, Ülenurme, Pala, Tõstamaa, Lasva, Koeru, Mikitamäe, Lüganuse, Rakke, Padise, Vastseliina, Võru ja Sõmerpalu vald.

[36] RKPJKm-id 07.08.2017, 5-17-14, p-d 3–5; 5-17-15, p-d 3–5; 5-17-16, p-d 3–5; 5-17-17, p-d 3–5; 5-17-18, p-d 3–5; 5-17-20, p-d 3–5; 5-17-24, p-d 3–5.

kõrvaldamine on võimatu või oluliselt raskendatud. Nii tuleb kehtetuks tunnistada moodustatud KOVi volikogu antud õigusaktid, koostada põhiseadusvastaselt ühendatud KOVidele uued eelarved, lahendada uute omavalitsusasutuste moodustamise ja nende töötajate ametisse asumisega seotud küsimused jms. Veel väideti, et olukord, kus kandidaatidel ja valijatel ei ole mõni kuu enne valimisi teada, millises ringkonnas ja millisele KOVile volikogu valitakse, ei ole avalikes huvides.[37]

KOVid kaebasid valitsuse sundühendamismääruste peale esmalt halduskohtusse ja esitasid ühtlasi esialgse õiguskaitse taotluse. Mõnel juhul otsustaski halduskohus esmalt sundühendamismääruse kehtivuse kuni 30 päevaks peatada,[38] kuid tühistas esialgse õiguskaitse määruse hiljem enne ettenähtud aja möödumist, kuna asus seisukohale, et vaidluse lahendamine ei ole halduskohtu pädevuses ja see välistab ka esialgse õiguskaitse kohaldamise.[39] Sellega nõustusid ka kõrgemate astmete kohtud.

Seejärel KOVide esitatud taotlustega alanud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses jättis Riigikohus kõik KOVi volikogude esialgse õiguskaitse taotlused rahuldamata. PSJKSi § 12 järgi võib Riigikohus menetlusosalise põhistatud taotluse alusel või omal algatusel põhistatult peatada vaidlustatud õigustloova akti või selle sätte jõustumise kuni Riigikohtu otsuse jõustumiseni. Riigikohus nõustus sisuliselt taotlejate seisukohaga, et see tähendab, et õigusakt või selle säte peab olema veel jõustumata.

Taotlejad leidsid, et need sundühendamismääruste sätted, mis toovad kaasa KOVi õigussubjektsuse lõppemise, ei olnud küll veel formaalselt jõustunud, kuid avaldavad sisuliselt mõju juba enne valimisi, kuna nende alusel asusid asjaomased maavanemad tegema sundühendatavate valdade kohta valimistoiminguid, mis tähendab määruste täitmist.

---

[37] RKPJKm-id 07.08.2017, 5-17-21, p-d 4–6; 5-17-22, p-d 4–6; 5-17-23, p-d 4–6; 21.08.2017, 5-17-19, p-d 9 ja 10.

[38] Vt nt TrtHKm 07.07.2017, 3-17-1421.

[39] Vt nt TrtHKm 14.07.2017, 3-17-1421 (24.07.2017 jättis Tartu Ringkonnakohus määruskaebuse halduskohtu 14.07.2017. a määruse peale rahuldamata).

Riigikohus leidis siiski, et määruse sätted, mis toovad kaasa KOVi õigussubjektsuse lõppemise, ei ole jõustunud (seega olid Riigikohtu hinnangul olemas formaalsed eeldused PSJKSi § 12 kohaldamiseks uue haldusüksuse moodustamist kaasa toovate määruse sätete jõustumise peatamiseks – ent ainuüksi sellest ei piisa esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamiseks, sest täita tuleb ka sisulised eeldused). Riigikohus põhjendas taotlejatest erinevale seisukohale jõudmist sellega, et seadusega kooskõlas näeb määrus ette, et uue haldusüksuse moodustamise kaasa toovad määruse sätted jõustuvad uue KOVi volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval.

Riigikohus leidis ka, et vaidlusalune määrus tervikuna või selle üksikud sätted ei mõjuta seda, kas KOVi volikogu valimised viiakse läbi olemasolevates või moodustatavates KOVides, sest kohustused, mida KOVidel ja maavanematel seoses 2017. aasta volikogude valimistega täita tuli, tulenesid HRSist, Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusest[40] (ETHS) ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusest[41] (KOVVS) ning maavanema toimingute tegemiseks andis aluse juba haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse alustamine valitsuse poolt (sellest võib järeldada, et Riigikohtu hinnangul võib HRSi § 12 lõiget 9 tõlgendada nii, et maavanem ei pidanud ära ootama sundühendamise lõplikku otsustamist valitsuse poolt), mistõttu ei saaks vaidlustatud määruse kehtivuse või täitmise peatamine tuua kaasa taotleja soovitud tagajärge.[42]

Teisisõnu leidis Riigikohus, et sundühendamismääruse kehtivus ei mõjuta maavanema toimingutest lähtumist. Selle järelduse adekvaatsuse võimaldab aga artikli autorite hinnangul kahtluse alla seada Riigikohtu järeldus, et valimised toimuvad olemasolevates KOVides siiski

---

[40] RT I 1995, 29, 356; 04.07.2017, 28.

[41] RT I 2002, 36, 220; 17.11.2017, 7.

[42] RKPJKm-id 07.08.2017, 5-17-14, p-d 7–13; 5-17-15, p-d 7–13; 5-17-16, p-d 7–13; 5-17-17, p-d 7–13; 5-17-18, p-d 7–13; 5-17-20, p-d 7–13; 5-17-21, p-d 8–13; 5-17-22, p-d 8–13; 5-17-23, p-d 8–13; 5-17-24, p-d 7–13; 21.08.2017, 5-17-19, p-d 13–15.

nende KOVide puhul, kelle suhtes valitsus otsustas varem alustatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse lõpetada[43] (ehk sundühendamismääruse kehtestamata jätta). Need kaks Riigikohtu seisukohta näivad seega olevat omavahel loogilises vastuolus. Kui valitsuse otsusel menetlus lõpetada on määrav tähendus maavanema toimingutest (mitte)lähtumise suhtes, siis peab selle suhtes määrav tähendus olema ka valitsuse vastupidisel otsusel menetlus lõpuni viia.

Muus osas leidis Riigikohus, et esialgse õiguskaitse taotluse üle otsustamise hetkel puudus veel vajadus määruse jõustumata sätete peatamiseks ning et vajadus sellise menetlusotsuse tegemiseks võib tekkida alles siis, kui on tõenäoline, et menetlus kohtuasjas ei pruugi lõppeda enne valimistulemuste väljakuulutamist.

Riigikohus osutas, et juhul, kui ta ei jõua otsuseni enne valimistulemuste väljakuulutamist, saab ta vajaduse korral ka omal algatusel peatada vaidlustatud määruse sätete jõustumise. Selle küsimuse hilisema lahendamise eelisena tõi Riigikohus välja, et samuti esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamise eelduseks oleva põhitaotluse rahuldamise perspektiivikuse hindamine toimuks sel juhul pärast põhjalikku tutvumist menetlusosaliste seisukohtadega.[44]

Riigikohus ei jõudnud siiski mitmes sundühendamismääruse põhiseaduspärasust puudutavas kohtuasjas teha lahendit enne valimistulemuste väljakuulutamist.[45] Enne valimispäeva ei kohaldanud Riigikohus ka omal algatusel esialgset õiguskaitset (kuigi mingiks hetkeks enne valimisi pidi olema näha, et vastavaid otsuseid ei jõuta vormistada enne valimistulemuste väljakuulutamist). Ilmselt oli selle põhjuseks asjaolu, et vahepeal toimunud arutelude põhjal oli juba enne valimispäeva selge, et põhitaotlused on perspektiivitud.

---

[43] RKPJKm 07.08.2017, 5-17-19, p 13.

[44] RKPJKm-id 07.08.2017, 5-17-14, p 11; 5-17-15, p 11; 5-17-16, p 11; 5-17-17, p 11; 5-17-18, p 11; 5-17-20, p 11; 5-17-21, p 11; 5-17-22, p 11; 5-17-23, p 11; 5-17-24, p 11; 21.08.2017, 5-17-19, p 11.

[45] RKPJKo-d 19.10.2017, 5-17-17; 5-17-18; 5-17-20; 5-17-24.

Iseenesest võib nõustuda tõlgendusega, mille kohaselt tuli juhul, kui sama KOVi suhtes on omavahel vastuolulised valimistoimingud ja -õigusaktid vastu võtnud nii volikogu kui ka maavanem, lähtuda maavanema toimingutest ja õigusaktidest. Samas ei ole selline seisukoht ka päris probleemitu muu hulgas juba seetõttu, et maavanemal ei ole määruse kui üldakti kehtestamise pädevust ning KOVVSi § 22 lõige 2 eeldab valimistega seotud küsimuste lahendamist just määrusega.

Ühtlasi saabus kohtupraktikast tulenev selgus kandidaatide jaoks tagantjärele tarkusena. Kandidaadi vaatenurgast on päris suur vahe, kas lõplik selgus selles, millistes piirides valimised toimuvad, on olemas juba kandidaatide esitamise ehk valimiskampaania tüüpiliseks algusajaks või selgub see alles vahetult enne hääletamise algust. Viimasel juhul on kandidaat suure osa valimiskampaania ajast olukorras, kus ta peab püüdma ennustada kohtuvaidluse tulemust, et otsustada, millisele valijaskonnale (kas varasema või moodustatava KOVi elanikele) ja millise sisuga kampaaniasõnum suunata. Ennustamisel eksimise korral ei saa kandidaat tagasi ei valimisreklaami tegemisele kulutatud aega ega raha.

KOVide sundühendamise regulatsiooni formaalse põhiseaduspärasuse spetsiifilised nõuded

Sundühendamise delegeerimine Vabariigi Valitsusele

Põhiprobleemi võib siin sõnastada järgmiselt: kas seadusandja võib konkreetse KOVi sundühendamise delegeerida täitevvõimule ja kui võib, siis millistel tingimustel?

PSis ei ole reguleeritud, millisel riigiorganil on õigus KOVide piire muuta. Samas on õiguskirjanduses (sisuliselt sarnaselt olulisuse põhimõttega) asutud seisukohale, et sellele laieneb tähtsusekohase vormi nõue, mille kohaselt sundühendamine peaks toimuma seadusega.[46] PS aga ei keela seadusandja pädevuses olevate küsimuste delegeerimist

[46] Ü. Anton, Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a põhiseaduses. – Juridica nr 6, 1998, lk 305–313.

täitevõimule, kui seaduses on piisavalt määratletud täitevõimu tegutsemise alused ja tingimused, et välistada täitevõimu omavoli.[47]

PSi § 2 lõike 2 järgi on Eesti riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus. Territooriumi haldusjaotus ei hõlma üksnes riigihaldust – sätte eesmärk on tagada haldusjaotuse küsimuste reguleerimine seadusega, mis on oluline ka KOVi enesekorraldusõiguse seisukohalt. PSi § 2 lõike 2 mõttes hõlmab territooriumi haldusjaotus ka KOVi territoriaalse korralduse.[48] ETHS haldusüksuste loetelu ei sisalda ja õiguskirjanduses on avaldatud arvamust, et territooriumi haldusjaotuse sätestamine seadusega eeldab, et seaduses peaks olema ära toodud ka konkreetsete haldusüksuste nimistu.[49] HRSiga aga kehtestati küll seaduses sundühendamise üldised tingimused (peamiselt HRSi §-s 3 KOVi miinimumsuuruse kriteerium ja § 9 lõikes 3 võimalikud erandid), kuid delegeeriti konkreetsete sundühendamiste otsustamine valitsusele. Tekkis küsimus, kas see on PSiga kooskõlas.

Riigikohtu hinnangul HRS olulisuse põhimõttega vastuolus ei olnud. Seadusandja sätestas selles seaduses reformi eesmärgi, alused ja menetluse. Riigikohus leidis, et valitsuse algatatava KOVide haldusterritoriaalse korralduse muutmise alused ja kord on seaduses piisavalt reguleeritud. Sätestatud olid menetluse alustamise ning läbiviimise kord ja tähtajad, samuti kaalutlusõiguse teostamise üldised raamid.[50]

Ka näiteks Saksamaal on välja kujunenud seisukoht, et kuigi haldusreformi elluviimine on põhimõtteliselt võimalik vaid seadusega, võib seaduse piisava määratletuse korral reformi ellu viia määrusega.[51]

---

[47] RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 111.

[48] Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 2, komm. 6, lk 50; RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 112.

[49] Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 2, komm. 7, lk 51.

[50] RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 112.

[51] Th. Maunz, G. Dürig, Kommentar zum Grundgesetz. 76. Auflage, 2015, GG Art. 28 Abs. 2, Komm. 153. Vt ka nt Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 19.11.2002. a otsus 2 BvR 329/97; http://www.bverfg.de/e/rs20021119_2bvr032997.html (24.12.2017).

04.10.2016: Riigikohtus arutatakse valdade ühinemisega seotud kaebuseid.
Foto: Õhtuleht.

Menetlusnõuded valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmisel Vabariigi Valitsuse algatusel

HRS eristab valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmist volikogu algatusel (2. ptk) ja valitsuse algatusel (3. ptk). KOVide põhiseaduslike tagatiste kaitse aspektist on oluline pöörata tähelepanu viimati nimetatud variandile.

Valitsusel tuli algatada valla või linna haldusterritoriaalse korralduse muutmine ETHSi §-s 8 sätestatud korras, kuid teatud erisustega (mõned sätted jäid kohaldamata).[52] Hiljemalt 15.02.2017 tuli valitsusel algatada nende KOVide haldusterritoriaalse korralduse muutmine, mis ei vastanud rahvastikuregistri andmete kohaselt 01.01.2017. a seisuga KOVi miinimumsuuruse kriteeriumile (5000 elanikku) ja mille suhtes ei olnud valitsus võtnud vastu määrust volikogu algatatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta ega kohaldanud HRSi § 9 lõikes 3 ette nähtud erandit.

Selleks tuli esitada asjaomastele volikogudele arvamuse avaldamiseks sundühendamismääruse eelnõu (ettepanek). Ettepanek võis hõlmata ka KOVi miinimumsuuruse kriteeriumile vastavaid või sellele mittevastavaid KOVe, kelle suhtes valitsus oli juba määruse vabatahtliku ühinemise kohta vastu võtnud, kui sundühendamisel oli positiivne mõju, lähtudes ETHSi § 7 lõikes 5 nimetatud kriteeriumidest,[53] ning sundühendamine oli vajalik ja otstarbekas KOVi miinimumsuurusele mittevastava valla või linna võimekuse tagamiseks.

Valitsus esitas oma ettepanekud 14.–15.02.2017.[54] KOV pidi esitama ettepaneku kohta oma arvamuse hiljemalt 15.05.2017, vastasel juhul loeti ettepanek vastuvõetuks (HRSi § 9 lg 8). Arvamused esitati õigeks ajaks, kuid mõnel juhul jäeti arvamus üldse esitamata.

HRSi kohaselt võis valitsus juhul, kui ettepaneku saanud KOV esitas selle kohta negatiivse põhjendatud arvamuse, a) nende põhjenduste ning HRSi § 9 lõigetes 2 ja 3 sätestatud asjaolude hindamise tulemusena jätta KOVi sundühendamata või b) kui esitatud põhjendused ei olnud

---

[52] HRSi § 9 lg 1.

[53] ETHSi § 7 lõike 5 järgi arvestatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmisel ajaloolist põhjendatust (p 1), mõju elanike elutingimustele (p 2), elanike ühtekuuluvustunnet (p 3), mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile (p 4), mõju haldussuutlikkusele (p 5), mõju demograafilisele situatsioonile (p 6), mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele (p 7), mõju ettevõtluskeskkonnale (p 8), mõju hariduslikule olukorrale (p 9) ja KOVi organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana toimimist (p 10).

[54] Vt http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?a=ram&pealkiri=vabariigi+valitsuse+ettepaneku+esitamine&op=otsi&pg=2.

valitsuse hinnangul piisavalt kaalukad, otsustada oma määrusega KOVi sundühendamise.

Viimasel juhul nägi HRSi § 9 lõige 10 ette, et Rahandusministeerium teavitab enne nimetatud määruse vastuvõtmist sellest viivitamata asjaomaseid KOVe. HRSi seletuskirja[55] kohaselt tuli valitsusel enne nimetatud määruse vastuvõtmist oma määruse eelnõu seletuskirjas KOVi vastuväited ümber lükata ning nendest ka enne KOVile teada anda. Selline HRSi § 9 lõikest 10 tulenev eelnev teavitamiskohustus on pretsedenditu. Teavitamisel saaks olla mingi mõte vaid juhul, kui KOVile oleks sellega seoses ühtlasi võimaldatud täiendav ärakuulamine. Seda aga seadus ette ei näinud. Mingit sundühendamismääruse eelnõu, nagu nägi ette HRSi eelnõu seletuskiri, Rahandusministeerium KOVidele ka ei saatnud. Neile edastati valitsuse 15.06.2017 istungi protokoll päevakorrapunkti nr 10 kohta ja protokolli seletuskiri, kus olid esitatud argumendid, miks otsustati ühendamisega edasi minna.[56] Seda tuleb artikli autorite hinnangul seadusega esitatud teavitamisnõude täitmisel piisavaks pidada, sest seaduse eelnõu seletuskiri ei ole siduv ning seega ei olnud valitsusele siduv ka HRSi seletuskirjas sisalduv nõue eelnevalt teavitada just eelnõu ja selle seletuskirjaga.

Kui sundühendamiste põhjendusi näeb avalikkus sundühendamismääruse eelnõude seletuskirjadest, siis sama ei saa paraku öelda nendel juhtudel, mil KOVid otsustati sundühendamata jätta,[57] sest arusaadavalt sellisel juhul vastavat määruse eelnõu ja selle seletuskirja ei

---

[55] Seletuskiri haldusreformi seaduse eelnõu juurde, lk 38; https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40/Haldusreformi%20seadus (10.12.2017).

[56] https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf (10.12.2017).

[57] Valitsuse 15.06.2017 istungi protokolli päevakorrapunkti nr 10 punktiga 1 lõpetati haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlus Loksa linna ühendamiseks Kuusalu vallaga, Häädemeeste ja Tahkuranna valdade ühendamiseks Saarde ja Surju valdadega ning Kanepi, Kõlleste ja Valgjärve valdade ühendamiseks Ahja, Laheda, Mooste, Põlva ja Vastse-Kuuste valdadega. https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/15juuni2017_istungi-protokollnr-27_pkp10-2.pdf (10.12.2017).

koostatud. 15.06.2017 valitsuse istungi protokollis põhjendusi pole. Võib vaid oletada, et valitsus lähtus üldjoones protokollilise otsuse eelnõu seletuskirjas valitsusele otsustamiseks tehtud ettepanekute põhjendustest.[58] Edaspidi oleks kohane lisada nii olulisele ja nende KOVide jaoks lõplikule otsusele ka valitsuse põhjendused. See on vajalik eriti võrdse kohtlemise küsimust silmas pidades (eriti teravalt tõusetus see Loksa linna ja Kuusalu valla sundühendamata jätmisel sundühendatud KOVidega võrreldes[59]). Põhjused, miks üks KOV sundühendatakse, samas kui teine sarnaste näitajatega KOV sundühendamata jäetakse, peaksid olema avalikkusele läbipaistvad.

Omaette küsimus on sundühendamismenetluste osalise lõpetamise õiguspärasus. Nimelt 15.06 ja 06.07.2017[60] muutis valitsus väiksemaks omavahel sundühendatavate KOVide ringi, lõpetades HRSi § 9 lõike 9 punktile 1 viidates mõnede ettepanekus toodud KOVide suhtes haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse ja jätkates sama lõike punktile 2 viidates mitme KOVi suhtes menetlust (HRS sundühendatavate KOVide ringi menetluse käigus muutmise võimalust otseselt ette ei näinud). Sellega seoses kerkis küsimus, milline tähendus on asjaolul, et KOVide arvamust küsiti algul teatud omavalitsustega ühendamise kohta, kuid ei küsitud hiljem uuesti neist ainult osa KOVidega ühendamise kohta.

Näiteks väitis Illuka Vallavolikogu oma põhiseaduslikkuse järelevalve taotluses, et üksnes Illuka, Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna valla ühendamine ilma Toila, Kohtla ja Kohtla-Nõmme vallata (mis olid algses ettepanekus) pidanuks tingima uue rahvaküsitluse ja KOVi

---

[58] Seletuskiri protokollilise otsuse „Haldusreformi raames läbiviidavad Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muudatused" juurde; https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/vv_protokolliline_otsus_vv_uhendamised_kinnitamiseks_sk.pdf (10.12.2017). Vt nt Loksa linna ja Kuusalu valla osas ettepanek lk 4.

[59] Vt ka RKPJKo 04.10.2017, 5-17-23, p 91.

[60] Haldusreformi raames läbiviidavad Vabariigi Valitsuse algatatud haldusterritoriaalse korralduse muudatused, p 2; https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT00302D1A?open (10.12.2017).

täiendava ärakuulamise.[61] Riigikohus taotleja seisukohaga ei nõustunud ja leidis, et menetluse käigus ei saa ilma uut ettepanekut tegemata kaasata uusi KOVe, kuid mõne KOVi väljajätmine ühendatavate ringist on võimalik ning seadus ei näe sellisel juhul ette uut ärakuulamist ega täiendavat elanike arvamuse väljaselgitamist. Riigikohus märkis veel, et antud juhul poleks uus küsitlus või ärakuulamine tõenäoliselt menetluse lõpptulemust muutnud.[62] See võis konkreetsel juhul tõsi olla, kuid artikli autorite hinnangul olnuks kohasem, kui sundühendatavate KOVide ringi muutmise võimalus ja sellega seonduv täiendav ärakuulamine oleks selgelt nähtunud seadusest.

KOV pidi HRSi § 12 lõike 2 kohaselt pärast valitsuse ettepaneku saamist tegema järgmised toimingud: 1) korraldama elanike küsitluse haldusterritoriaalse korralduse muutmise kohta valitsuse kehtestatud määrusega[63] sätestatud korras; 2) esitama hiljemalt 15.05.2017 maavanemale otsuse vormis põhjendatud arvamuse valitsuse ettepaneku kohta; 3) leppima hiljemalt 15.06.2017 teiste asjaomaste volikogudega kokku KOVi nime, haldusüksuse liigi ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse või piiride muutmisega kaasnevate võimalike organisatsiooniliste, eelarveliste jm varalisi kohustusi ja õigusi käsitlevate küsimuste lahendamise ning uue KOVi põhimääruse jt õigusaktide vajalike muudatuste ettevalmistamise (ühinemiskokkulepe).

Elanike küsitlused toimusid KOVides korrakohaselt. Olenemata nende tulemustest nõustus Riigikohus valitsuse seisukohaga, et KOVi elanike küsitluse tulemused ei ole haldusterritoriaalse korralduse muutmise otsustamisel siduvad ning siduvuse nõue ei tulene ka PSi §-st 158[64].

---

[61] RKPJKo 13.10.2017, 5-17-15, p 29.

[62] *Ibid*., p 69.

[63] Vabariigi Valitsuse 28.07.2016. a määrus nr 87 „Haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuse piiride muutmisega kaasneva elanike arvamuse väljaselgitamise ulatus ja kord" (RT I 29.07.2016,12; 21.03.2017,12).

[64] RKPJKo-d 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 136; 13.10.2017, 5-17-15, p 69; 19.10.2017, 5-17-17, p 88; 5-17-18, p 66; 5-17-20, p 77; 5-17-24, p 74.

Nagu eespool öeldud, ei toimunud teistkordset elanike küsitlust juhul, kui esialgse ettepaneku saanud KOVide ring oli osa KOVide suhtes menetluse lõpetamise tõttu väiksemaks muutunud, ning Riigikohus selles õiguslikku probleemi ei näinud. Võib liialdamata öelda, et Riigikohtu jaoks elanike küsitluse tulemused argumendina kaalukat tähendust ei omanud.

Kuna valitsus võttis sundühendamismäärused vastu valdavalt 22.06, 10.07 ja 13.07.2017, ei jäänud KOVidel aega pärast sundühendamise otsustamist enam ühinemiskokkulepet sõlmida, sest HRSi § 12 lõike 2 punkt 3 nägi ette sellise kokkuleppe sõlmimise asjaomaste volikogude vahel hiljemalt 15. juuniks 2017. Õiguskantsler märkis oma arvamuses Riigikohtule, et see riivab KOV põhiseaduslikku enesekorralduõigust, et KOVile ei jäänud pärast sundühendamise otsustamist aega (ühinemiskokkuleppe läbirääkimiste kaudu) otsustada valimistega seotud ning HRSi § 12 lõigetes 7, 8 ja 10 nimetatud küsimusi. Seadusandja oleks pidanud kehtestama HRSis tähtajad KOVi enesekorraldusõigust arvestades. Õiguskantsler leidis ühtlasi, et kuna KOVidelt ei saanud mõistlikult oodata vastavate otsuste langetamist enne sundühendamise otsustamist valitsuses, oleks valitsusel olnud kohane otsustada sundühendamine aegsasti enne 15.06.2017, et jätta KOVidele faktiliselt aega omavahel kokku leppida. Samas asus õiguskantsler seisukohale, et eeltoodust ei saa siiski järeldada sundühendamise vastuolu PSiga, sest ei saa eeldada, et sundühendamise otsusele järgnenud läbirääkimistel oleks väikestel KOVidel olnud võimalik endale soodsamaid tingimusi saavutada.[65] Kahjuks Riigikohus selles küsimuses seisukohta ei väljendanud.

Põhjendamise standard ja tõendamiskoormise jagunemine

Kohtuvaidluste käigus tõstatati küsimus, kas sundühendamisel peab olema positiivne mõju samal ajal kõigile ETHSi § 7 lõikes 5 nimetatud

[65] RKPJKo-d 04.10.2017, 5-17-21, p 37; 5-17-22, p 36; 5-17-23, p 37; 13.10.2017, 5-17-15, p 36; 5-17-16, p 36; 5-17-19, p 43; 19.10.2017, 5-17-17, p 49; 5-17-18, p 36; 5-17-20, p 34; 5-17-24, p 35.

asjaoludele kõigi omavahel sundühendatavate KOVide jaoks. Riigikohus asus seisukohale, et viidatud säte seda ei nõua. Valitsus pidi haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekut tehes vaid arvestama mõju kõigile ETHSi § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele ning hindama, milliste KOVide ühinemine aitab viia ellu haldusreformi eesmärki toetada KOVide võimekuse kasvu avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel, unustamata seejuures ka riigivalitsemise reformi üht eesmärki saavutada kulude kokkuhoid (HRSi § 1 lg 2).[66] Teisisiõnu aktsepteeris Riigikohus, et mõne asjaolu või mõne sundühendatava KOVi suhtes võib sundühendamisel olla ka negatiivne mõju. Sellega tuleb nõustuda, sest nagu nentis õiguskantsler, võib väiksema haldussuutlikkusega KOVi sundühendamine tuua paratamatult vähemalt esialgu kaasa parema toimetulekuga KOVi haldussuutlikkuse vähenemise.[67]

Vaieldi ka selle üle, kas valitsus pidi tõendama, et sundühendatava KOVi võimekus on KOV ülesannete täitmiseks ebapiisav. Mõned KOVid väitsid põhiseaduslikkuse järelevalve taotlustes, et kogu tõendamiskoormis kõigi asjaolude lõikes oli valitsusel, mitte KOVil. Riigikohus leidis, et ettepaneku seletuskirjas pidi valitsus küll näitama ära, miks ta valis ettepanekus toodud sundühendamise võimaluse, milline on tema hinnangul sundühendamise mõju ETHSi § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele ning et konkreetne sundühendamine on vajalik miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVi haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks. Kuid Riigikohtu hinnangul ei tulenenud kõigest sellest samas kohustust näidata miinimumsuuruse kriteeriumile mittevastava KOVi ebapiisavat võimekust – ebapiisava võimekuse eeldus

---

[66] RKPJKo 04.10.2017, 5-17-23, p 72.

[67] Õiguskantsleri 08.09.2017 arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-17-19 (Lasva, Sõmerpalu, Vastseliina, Võru), p 22; http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Arvamus%20Riigikohtule%20Lasva%2C%20S%C3%B5merpalu%2C%20Vastseliina%20ja%20V%C3%B5ru%20valdade%20sund%C3%BChendamise%20p%C3%B5hiseadusp%C3%A4rasuse%20kohta.pdf (18.12.2017).

tuleneb seadusest. Riigikohus leidis, et sundühendamisel hindamist vajavad aspektid nõudsid valitsuselt prognoosotsuse tegemist, mida ta ei saanud tõendada, vaid üksnes põhjendada. Ühtlasi oli seaduse kohaselt ka KOVil endal negatiivse arvamuse esitamisel põhjendamiskohustus ja seadus pani valitsusele kohustuse hinnata, kas KOVi esitatud põhjendused olid kaalukad ehk kas esinesid erakorralised asjaolud, mis toetasid tugevalt prognoosi, et väikesest rahvaarvust hoolimata oli vastav KOV siiski piisavalt haldussuutlik.[68] Eeltoodust võib järeldada, et Riigikohtu arvates ei olnud valitsusel mitte tõendamiskoormis, vaid pelgalt põhjendamiskohustus ning seegi jagunes valitsuse ja KOVide vahel.

Faktiliselt ei analüüsinud valitsus sundühendamismääruste seletuskirjades mõju kõigile ETHSi § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele ühesuguse põhjalikkusega, väited olid kohati üldised ja oletuslikud. Siiski ei kujutanud see ka kohtu hinnangul endast seaduse nõuete rikkumist.[69]

KOVide õiguskaitsetaotlustes ja valitsuse sundühendamismääruste seletuskirjades esines vastandlik suhtumine ETHSi § 7 lõikes 5 nimetatud kriteeriumidesse. Kui valitsus valdavalt leidis, et sundühendatava KOVi suhtes on ühinemisel kõikide või valdava osa kriteeriumide osas positiivne mõju, siis vastav KOV leidis üldjuhul, et kõikide kriteeriumide lõikes on mõju talle negatiivne. Selline must-valge lähenemine kahandas artikli autorite hinnangul teatud määral nii valitsuse kui ka KOVide argumentatsiooni usaldusväärsust.

KOVide sundühendamise regulatsiooni materiaalse põhiseaduspärasuse kontrollimise kriteeriumid

Kuni Riigikohtu 20.12.2016 otsuseni nr 3-4-1-3-16 HRSi põhiseaduspärasuse kohta võis Riigikohtu varasemale 16.03.2010 otsusele nr 3-4-1-8-09 tuginedes väita, et KOVi põhiseadusliku tagatise riive õiguspärasust tuleb hinnata põhiõiguste dogmaatikast pärinevate kriteeriumide alusel,

---

[68] RKPJKo 04.10.2017, 5-17-23, p-d 72, 73 ja 87.

[69] *Ibid.*, p 86.

sh kolmeastmeline proportsionaalsuskontroll.[70] Riigikohtu 20.12.2016 otsus tõi kaasa põhimõttelise muudatuse. Nimelt sedastas Riigikohus, et kuna PS jätab Riigikogule riigi territooriumi haldusjaotuse kehtestamiseks suure otsustusruumi ning arvestada tuleb ka unitaarriigi põhimõtet (PSi § 2 lg 2), siis ei ole võimalik HRSi põhiseaduspärasust hinnates järgida range proportsionaalsuskontrolli nõudeid. Riigikohus rõhutas, et kohtuasi erineb oluliselt varasemast kohtuasjast, milles kohaldati proportsionaalsuskontrolli – viimases oli küsimuse all KOV finantsgarantii järgimine.[71]

Sellest võiks tulevikku vaatavalt eeldada, et Riigikohus hakkab erinevate KOVi tagatiste riiveid kontrollima erineva rangusega (sõltuvalt kaalutlusruumi ulatusest, mida PS Riigikohtu hinnangul seadusandjale vastava tagatise puhul annab). Teiselt poolt ei ole välistatud ka loobumine proportsionaalsuskontrollist kõigi KOVi tagatiste puhul, sest ühtlasi leiab Riigikohtu lahendist üldkehtiva rõhutuse, et tulenevalt PSi §-st 14 ei ole KOV mitte põhiõiguste kandja, vaid adressaat.[72] Võrdlevalt väärib väljatoomist, et ka näiteks Saksa Liidukonstitutsioonikohus on vältinud proportsionaalsuse kohaldamist KOVi igasuguste tagatiste (st mitte vaid haldusterritoriaalse reformiga seonduvate) riivete kontrollimisel.[73]

Proportsionaalsuskontrolli asemel kontrollis Riigikohus HRSi põhiseaduspärasuse kohtuasjas üksnes seda, kas seadusandja on täitnud

---

[70] Vt kolmeastmelise proportsionaalsuskontrolli selgitust: Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2017. Ü. Madise jt (toim.). – M. Ernits. Kommentaar §-le 11 p-d 10–21.

[71] RKPJKo 20.12.2017, 3-4-1-3-16, p-d 89-91.

[72] *Ibid*. Samas vaimus on väljendunud ka Riigikohtu esimees Priit Pikamäe: „[R]iigi organisatsiooni ümberkorraldamisele ei saa seada samu standardeid kui üksikisiku põhiõiguste kaitsele. Panna ühte patta ühelt poolt demokraatia printsiip ja valimisõigused ning teisalt omavalitsuskorraldus on meelevaldne." Priit Pikamäe: kui kohtuotsus ei meeldi, ei sobi mistahes selgitus. – Postimees, 17.11.2017; https://arvamus.postimees.ee/4312991/priit-pikamae-kui-kohtuotsus-ei-meeldi-ei-sobi-mistahes-selgitus.

[73] Vt Saksa Konstitutsioonikohtu lahendite ja nende kriitika käsitlus: A. L. Göhring. Doktoritöö. Experimentierklauseln im Kommunalrecht -Rechtsprobleme im Spannungsfeld zwischen Regelungswut und „laisser faire"-. 2003. Lk 78-79.

04.10.2016: Riigikohtus arutatakse haldusreformi seadusega seotud kaebuseid. Esiplaanil õiguskantsler Ülle Madise.
Foto: Õhtuleht.

Riigi esindajatena kaitsesid Riigikohtus haldusreformi seadust vandeadvokaat Jüri Raidla, riigihalduse minister Arto Aas, Riigikogu põhiseaduskomisjoni juht Kalle Laanet ja justiitsminister Urmas Reinsalu.
Foto: Õhtuleht.

meelevaldsuse keelu tingimusi. Meelevaldsuse keelu tuletas Riigikohus PSi § 154 lõikest 1 ja §-st 158, leides, et nende sätete koosmõjust tuleneb riigivõimule keeld toimida KOVi haldusterritoriaalset korraldust muutes meelevaldselt. Meelevaldsuse keeld eeldab, et KOVi haldusterritoriaalset korraldust muutes tuleb järgida PSi formaalseid nõudeid.[74]

Hiljem valitsuse sundühendamismääruste põhiseaduspärasust vaidlustades taotlesid mõned KOVid ikkagi proportsionaalsuskontrolli teostamist, väites, et selleta ei ole KOVi põhiseaduslikud tagatised piisavalt tõhusalt kaitstud. Riigikohus lükkas selle väite tagasi, jäädes kindlaks juba kohtuasjas nr 3-4-1-3-16 väljendatud seisukohale.[75]

Riigikohus asus seisukohale, et kohtulik kontroll valitsuse otsustuste üle muuta KOVi haldusterritoriaalset korraldust haldusreformi eesmärkide saavutamiseks on piiratud. Seadusandja tahtel on valitsusel KOVi haldusterritoriaalse korralduse muutmise üle otsustamisel ulatuslik kaalumisruum. Samuti on enamik ETHSi § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludest sellised, et haldusterritoriaalse korralduse muutmise tegelikku mõju neile saab hinnata alles pärast seda, kui sundühendamise tulemusel moodustatud KOV on mõnda aega olemas olnud. Seejuures sõltub sundühendamise tegelik mõju nimetatud asjaoludel suuresti moodustatava KOVi edasisest tegevusest ja otsustest. Kohus saab eeltoodut arvestades kontrollida seda, kas valitsus on KOVi haldusterritoriaalse korralduse muutmisel arvestanud olulisi ja asjakohased asjaolusid ega ole lähtunud ebaõigetest faktidest. Muu hulgas saab kohus kontrollida, kas valitsus on hinnanud KOVi negatiivses arvamuses esitatud põhjendusi ning esitanud määruse seletuskirjas asjakohased põhjused, miks ta ei pea KOVi põhjendusi piisavalt kaalukaks.[76] Riigikohus ei tuvastanud ühelgi juhul sundühendamismääruse põhiseadusvastasust.

---

[74] RKPJKo 20.12.2017, 3-4-1-3-16, p-d 88, 106–113.

[75] RKPJKo-d 04.10.2017, 5-17-21, p-d 65–66; 5-17-22, p-d 63–64; 5-17-23, p-d 64–65; 13.10.2017, 5-17-19, p 67.

[76] RKPJKo-d 04.10.2017, 5-17-21, p 75; 5-17-22, p 73; 5-17-23, p 74; 19.10.2017, 5-17-24, p 55.

Oluline Riigikohtu rõhutatud aspekt oli ka see, et kohus ei saa valitsuse asemel hinnata, kas mõni teine KOVi haldusterritoriaalse korralduse muutmise võimalus tooks kaasa positiivsema mõju ETHSi § 7 lõikes 5 nimetatud asjaoludele või oleks otstarbekas haldusterritoriaalse reformi eesmärkide saavutamiseks.[77]

Võrdlusena võib välja tuua, et ka näiteks Saksamaa ja Austria konstitutsioonikohtud kontrollivad haldusreformi raames tehtavaid sundühendamise otsuseid sarnaselt vaid väga piiratud ulatuses.[78]

See tekitab mõistagi küsimuse, kas KOVidel on üldse võimalust võita sundühendamise põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasja. Autorite hinnangul ei ole see siiski olematu, kuid selleks peaks reformi läbiviimisel olema tehtud ilmselgelt olulisi vigu (nt rikutud seadusega kehtestatud olulisi menetlusnõudeid).

Kokkuvõte

Kui lugeda haldusreformi kolmeks põhikomponendiks esiteks KOVi ülesandeid, teiseks nende täitmiseks vajalikke rahalisi ressursse ja kolmandaks haldusterritoriaalset korraldust, siis 2017. a muudatused on tehtud neist kõige lihtsamas valdkonnas – muudetud on KOVi haldusterritoriaalset korraldust. Ka see on iseenesest saavutus, kui silmas pidada paarkümmend aastat kestnud varasemaid mõttemõlgutusi ja ebaõnnestunud reformikatseid. Siiski ei kujuta territoriaalsed muudatused iseenesest veel KOVi süsteemset reformi. Loodetavasti toimub see järgnevatel aastatel.

---

[77] RKPJKo-d 04.10.2017, 5-17-21, p-d 41–42, 44, 71, 75, 89, 91–92; 5-17-22, p-d 40–43, 73, 86, 88–89; 5-17-23, p-d 41–44, 70, 74, 86; 13.10.2017, 5-17-15, p-d 41, 64; 5-17-16, p-d 41, 43, 64; 5-17-19, p-d 47–48, 50, 80; 19.10.2017, 5-17-17, p-d 54–56, 84; 5-17-18, p-d 40–41, 62; 5-17-20, p-d 39, 41, 73–74; 5-17-24, p-d 40, 42, 70–71.

[78] Vt Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 19.11.2002 otsus 2 BvR 329/97 (http://www.bverfg.de/e/rs20021119_2bvr032997.html) äärenr-d 78 ja 89. Austria Konstitutsioonikohtu 23.09.2014 otsus G 44/2014-20, V 46/2014-20 (https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_G_44-2014__V_46-2014_Gemeindefusionen_Waldbach.pdf) äärenr-d 44, 50-51 ja 55, sh viited varasemale samasisulisele praktikale.

Järgnevalt toovad artikli autorid välja mõned olulisemad järeldused ning seejärel annavad soovitusi, mida tulevikus haldusterritoriaalse reformi puhul silmas pidada. Vaevalt et Eestis lähiajal sellise ulatusega haldusterritoriaalset reformi taas toimub – soovitustest võib pigem kasu olla teistel riikidel, kus sarnast reformi alles kavandatakse.

Tunnustamist väärivad haldusterritoriaalse reformi korraldamine kaheetapilisena, millest esimeses soodustati vabatahtlikku ühinemist, eksperdikomisjonide rakendamine reformi elluviimisel ning paljude Rahandusministeeriumi ametnike ennastsalgav töö esilekerkinud probleemide lahendamisel.

Riigikohtu lahenditest võib järeldada, et seadusandjal on PSi raames ulatuslik kaalutlusõigus nii reformi eesmärgi, kriteeriumide kui ka menetluse kujundamisel. Seadusandja võib anda ka valitsusele avara kaalutlusõiguse KOVi sundühendamise suhtes. Kohtu kontroll valitsuse sundühendamismääruste üle on seetõttu piiratud, sh ei kuulu kontrolli alla võimalike alternatiivsete ühinemisvariantide hindamine. KOVi haldusterritoriaalse korralduse (sunduslikul) muutmisel proportsionaalsuse põhimõtte järgimist ei kontrollita. Selle asendab seadusandliku või täidesaatva võimu poolt püstitatud eesmärgi legitiimsuse ja meelevaldsuse keelu kontroll.

KOVi volikogu võiks Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust esitades silmas pidada järgmist. Volikogu peab hääletama ka taotluse teksti üle ja see peab saama volikogu koosseisu häälteenamuse.[79] Kui volikogu taotleb õigusakti kehtetuks tunnistamist põhjusel, et õigusakt on vastuolus õiguse üldpõhimõttega, mis ei ole otseselt KOVi põhiseaduslik tagatis, peab ta selgitama, kuidas selline vastuolu kahjustab mõnda KOVi tagatist. Kui see tingimus on täidetud, siis on taotluses asjakohased ka argumendid, mis puudutavad õigusakti formaalset põhiseaduspärasust (ehk õigusakti vastuvõtmisel pädevus-,

[79] Ühtlasi on mõistlik püüda taotlus esitada võimalikult kiiresti, sest Riigikohus võib peatada vaidlustatud õigustloova akti või selle sätte jõustumise juhul, kui see ei ole veel jõustunud.

menetlus- ja vorminõuete ning parlamendireservatsiooni, õiguskindluse ja -selguse põhimõtete järgimist). KOVi sundühendamist saab vaidlustada otse Riigikohtus, kuid see ei ole perspektiivikas, kui valitsus ei ole reformi läbiviimisel teinud ilmselgelt olulisi vigu (nt rikkunud seadusega kehtestatud olulisi menetlusnõudeid).

President ja õiguskantsler võiks erilist tähelepanu pöörata normidele, mis mõjutavad negatiivselt volikogu kandidaatide passiivset valimisõigust, sest see mõju ei ole hõlmatud KOV tagatistega isegi juhul, kui küsimus on volikogu valimiste põhiseaduspärase läbiviimise võimalikkuses.

Seadusandjal peaks olema oluline püüda sõnastada ka keerulise reformi läbiviimise tingimused võimalikult lihtsalt ja selgelt. Ehkki Eestis sai õigusküsimus, kas KOV saab HRSi alusel antavat valitsuse sundühendamismäärust vaidlustada otse Riigikohtus, kohtupraktikaga lahendatud, võib seadusandjale soovitada (riigikohtunik Jüri Põllu eelviidatud eriarvamuse eeskujul) kohtualluvuse ja menetluskorra sätestamist juba samal ajal haldusterritoriaalse reformi elluviimist reguleeriva õigusakti vastuvõtmisega. Oluline on vaidlustustähtaja kehtestamine, et KOVidel ei oleks võimalik vaidlustamist pahatahtlikult lükata volikogu valimiste lähedasse aega – antud reformi käigus ükski KOV küll sel viisil ei toiminud, kuid vajalik on see võimalus välistada. Ühtlasi annab see avalikkusele (sh volikogu liikme kandidaatidele) varem selguse – vähemalt neis moodustunud KOVides, milles ükski sundühendatud KOV tähtajaks kohtusse pöördunud ei ole, on siis vaidlustustähtaja möödumise hetkeks selge, et volikogu valimised toimuvad valitsuse otsustatud piirides.

Menetlustähtajad tuleb seaduses sätestada selliselt, et need võimaldaks ka veel peale sundühendamise otsustamist KOVidel omavahel ühinemistingimuste üle läbi rääkida. Üleüldse tuleks haldusterritoriaalse reformi läbiviimiseks planeerida rohkem aega, et volikogu valimiste kampaaniaperioodi alguseks oleks kohtuvaidlused lõppenud. Kuna seda ei ole võimalik täielikult tagada ka pikema aja varumisega, siis tasub seaduses selgelt reguleerida, millisel KOVi territooriumil

toimuvad volikogu valimised juhul, kui teatud tähtajaks enne volikogu valimispäeva (selleks tähtajaks võiks olla näiteks kandidaatide registreerimiseks esitamise algus) ei ole lõppenud kohtuvaidlus vastavate KOVide sundühendamise põhiseaduspärasuse üle. Tuleb vältida olukorda, kus kandidaatidel ja valijatel ei ole mõni kuu enne valimisi teada, millises ringkonnas ja millisele KOVile volikogu valitakse. Ühtlasi tuleks seaduses määratleda, millise organi valimistoimingutest ja -õigusaktidest lähtutakse eri organite toimingute või õigusaktide omavahelise vastuolu korral. Lisaks oleks seadusandjal mõistlik reguleerida, kuidas toimub tagajärgede tagasipööramine (sh uute valimiste korraldamine) juhul, kui valimised on juba toimunud kohtu poolt õigeks peetust erinevates piirides.

Sundühendatavate KOVide ringi menetluse käigus muutmise võimalus peaks selgemalt seadusest nähtuma. Ühtlasi oleks kohane sellisel juhul seadusega tagada täiendav KOVide ärakuulamine.

Seadus peaks valitsusele panema kohustuse põhjendada ka haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetluse lõpetamist (st kui KOV otsustatakse jätta sundühendamata), et põhjused, miks üks KOV sundühendatakse, samas kui teine sarnaste näitajatega KOV sundühendamata jäetakse, oleksid avalikkusele läbipaistvad.

Õigusaktid peaksid olema täpsemad ühinemislepingute õigusliku olemuse ja selle laienemise ulatuse osas lepinguosaliseks mitteolevale sundühendatud KOVile.

Kui kohtuotsus ei meeldi, ei sobi mistahes selgitus

PRIIT PIKAMÄE
Riigikohtu esimees

Riigikogu liige Artur Talvik kutsus arvamusartiklis (Postimees, 15.11.2017) üles vahetama mõtteid Riigikohtu otsuste üle. Konkreetsemalt mõlguvad tal meeles Riigikohtu lahendid omavalitsusreformi põhiseaduspärasuse kohta. Olen alati tervitanud ideed jõustunud kohtulahendite üle arutleda, seda enam, kui tegemist on kõrgema astme kohtute otsustega, millega õigusvaidlus lõplikult lahendatakse ja mille motiive järgmise kohtuastme ees enam kritiseerida ei saa.

Esmalt tasuks veel kord meenutada, mil viisil täpselt hiljutine omavalitsuste haldusterritoriaalne reform oli õiguslikult üles ehitatud. Kõigepealt ei saa lahti tundest, et vähemalt juriidiliselt valiti selle reformi teostamiseks üks keerulisemaid teid üldse.

Põhiseaduse paragrahvi 2 lõige 2 sätestab sõnaselgelt, et Eesti territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus. Sisuliselt annab see säte ühemõtteliselt parlamendile pädevuse muu hulgas kohalike omavalitsuste piiride kehtestamiseks, ilma et nende otsuste langetamisse peaks üldse ühtki teist institutsiooni kaasama. Nii oleks näiteks Riigikogu võinud seadusega otsustada, et senised maakonnad loetakse edaspidi omavalitsusteks.

Selline seadus oleks mõistagi samuti allunud põhiseaduslikkuse järelevalvele Riigikohtus, kuid igal juhul oleks see tähendanud omavalitsusreformi elluviimist ühes etapis. Selle asemel valiti aga mitmeetapiline lähenemine, mis nägi esmalt ette omavalitsuste vabatahtliku ühinemise ja seejärel seaduses sätestatud kriteeriume mittetäitvate omavalitsuste sundühendamise täitevvõimu poolt, kusjuures mõlemas etapis langetatud otsuseid sai kohtulikult vaidlustada.

Valitud lähenemisviisi pluss omavalitsuste vaatenurgast oli kindlasti neile suure sõnaõiguse andmine, kellega ühineda, samuti valitsuse otsustusõiguse piiramine sundühendamise etapis, sest juba vabatahtlikult liitunuid valitsus enam lahutada ei saanud.

Teisalt oli selle valiku miinus kahtlemata saavutatud tulemuse juhuslikkus. Kuna vabatahtlik ühinemine oli sõna otseses mõttes vaba ehk omavalitsused võisid selle ise oma sümpaatiate järgi otsustada, siis ei pruugi lõpptulemusena üle riigi kujunenud tervikpilt olla kõige mõistuspärasemalt välja kukkunud.

Kuna saadud tulemuse hilisemad korrektiivid on ilmselt paratamatud, siis on sellega ühtlasi vastatud Artur Talviku arvamusloo pealkirjas esitatud küsimusele, kas haldusreform on läbi. Miinuste hulka kuulub samuti protsessi pikkus, sest kohtuvaidluste teke oli sellesse stsenaariumisse paratamatult sisse kirjutatud.

Et nii ka tegelikkuses läks, kinnitab asjaolu, et Riigikohtul tuli omavalitsusreformi kohta teha kohtulahendeid ühtekokku 12 korda. 20. detsembril 2016 kuulutatud esimeses kohtuotsuses otsustati haldusreformi seaduse enda põhiseaduspärasuse üle ning 2017. aasta sügisel tehtud 11 lahendis hinnati kokku 17 omavalitsusüksuse taotluse alusel

Vabariigi Valitsuse koostatud sundühendamiste määruste seaduslikkust. Nimetagem viimaseid edaspidi jätkulahenditeks.

Võtan siis allpool veel kord kokku, mida ja miks Riigikohus neid vaidlusi lahendades otsustas.

Põhiõiguste kandjad on inimesed

Põhimõtteline lähenemisnurk omavalitsusreformi asjade lahendamisele kujundati esimeses otsuses. Esmalt ei seadnud kohtukoosseis kahtluse alla haldusreformi eesmärgi legitiimsust. Pikemalt seletamatagi on selge, et 213 omavalitsust riigis, kus elab vähem inimesi kui mõnes Pariisi eeslinnas, on ilmselgelt liiast.

Teine oluline sedastus puudutas küsimust, kas kohalik omavalitsus on põhiõiguste kandja. Riigikohtu vastus sellele oli eitav. Kuna põhiseaduse paragrahvi 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kõrval ka kohalike omavalitsuste kohustus, siis on selge, et see, kes peab teistele nende õigused tagama, ei saa ise samas olla ka nende kandja.

Sellest tulenevalt ei rakendanud Riigikohus haldusterritoriaalse reformi seaduse põhiseaduspärasust hinnates ka menetlusosaliste pakutud proportsionaalsuskontrolli, kuivõrd tegemist on nimelt põhiõiguste piiramise kontrollimiseks kasutatava instrumendiga.

Teisisõnu ja tugevasti lihtsustades: põhiõiguste kandjad on inimesed ning proportsionaalsust kontrollides lähtutakse nende vabaduste kaitsest. Proportsionaalsustest näeb selleks ette väga täpse sammude jada, mille hulka kuulub küsimine, kas seatud eesmärki poleks saanud saavutada mõnel muul, leebemal teel. Seega ei pidanud ka põhiseaduskohus hakkama hindama seda, mil määral oleksid haldusreformi eesmärgid olnud saavutatavad veel muul viisil peale omavalitsuste ühendamise.

Ehk sama mõtet teisiti väljendades: riigi organisatsiooni ümberkorraldamisele ei saa seada samu standardeid kui üksikisiku põhiõiguste kaitsele. Panna ühte patta ühelt poolt demokraatia printsiip ja valimisõigused ning teisalt omavalitsuskorraldus on meelevaldne.

Võrreldes põhiõiguste piiramisega on parlamendil omavalitsuste ümberkorraldamiseks määratult suurem otsustusruum. Kolmandaks asus Riigikohus seisukohale, et kuigi parlament oleks võinud uue omavalitsuskaardi kehtestada vahetult ise, ei ole põhiseadusvastane usaldada reformi otsustavamate küsimuste lahendamine valitsusele.

Kõigi nende põhimõtteliste lähtekohtade juures arvestas kohus ka asjaolu, et sundühendamise nägi haldusreformi seadus ette alles seejärel, kui vabatahtliku ühinemise etapp on läbitud. Ehk nagu juba eespool öeldud, oli parlament niigi kõigist haldusreformi elluviimise õiguslikest viisidest valinud omavalitsusüksustele kõige soodsama.

Neil põhjustel tuvastas Riigikohus esimeses asjas küll seaduse põhiseadusvastasuse selles osas, milles sooviti piirata omavalitsustele reformikulude hüvitamist, kuid pidas haldusreformi seadust tervikuna põhiseaduspäraseks.

Mandaat parlamendil ja valitsusel

Sel sügisel kuulutatud jätkuotsustes jäi Riigikohus kõigi nende seisukohtade juurde. Osa menetlusosaliste soov, et Riigikohus oleks siiski proportsionaalsuskontrolli kaudu pidanud vastama küsimusele, kas pärast omavalitsusreformi ikka läheb kohalik elu paremaks, ei mahu kuidagi kohtuvõimu tunnetusvõimaluste piiridesse.

Seetõttu sai kohus nendes lahendites hinnata vaid seda, kas valitsus oli sundühendamisi tehes arvestanud kõigi nende poolt- ja vastuargumentidega, millega ta seaduse järgi pidi arvestama. Seda tehes ei piirdunud kohus ainult valitsuse vastava otsustuse seletuskirjaga, vaid vajaduse korral hindas kogu toimunud menetlust tervikuna.

Mingit vastuolu siin Riigikohtu erinevate otsuste vahel ei ole. See, kas kohalik elu ka tegelikkuses reformi tulemusena paraneb, jääb ikkagi uute omavalitsusüksuste juhtide teha. Teisisõnu peab nii nagu iga teisegi olulisema reformi edukust kinnitama tulevik, mille ennustamine ei saa aga olla põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ülesanne. Lõppastmes tuleb tähele panna sedagi, et isegi siis, kui Riigikohus oleks

Riigikohtu esimees Priit Pikamäe selgitamas ajakirjanikele Riigikohtu otsust haldusreformi seaduse põhiseaduspäraseks kuulutamise kohta. Foto: Delfi.

mõnel juhul jätkuotsustes leidnud valitsuse kaalutlusvea, ei oleks see tähendanud keeldu konkreetseid omavalitsusüksusi sundühendada, vaid üksnes valitsusele suunatud kohustust vastav ühendamine uuesti läbi vaadata. Seda juba põhjusel, et mandaat haldusreformi elluviimiseks on siiski üksnes parlamendil ja valitsusel, mitte kohtusüsteemil. Kohus ei saa asuda poliitilise võimu asemel otsustama, kuidas ja mil viisil haldusreformi ellu viia, vaid üksnes kontrollida selle põhiseaduslikkust.

Kokkuvõttes tuleb taas kord meenutada vana tõde, et see, kellele ei meeldi kohtu otsustus, ei lepi kunagi ka kohtu vastavate põhjendustega, ükskõik kui pikalt neid esitada. Tähelepanuväärne on, et omavalitsusreformi kohtuasju lahendas Riigikohtus kaks kohtukoosseisu, kuid mõlemad toetasid üht ja sama lähenemisnurka.

Mis puudutab aga üldisemat küsimust Riigikohtu rollist põhiseaduse kaitsel, siis vastava kohtumenetluse kehtestamine on sarnaselt haldusreformi seadusega parlamendi otsustada. Nägemata mingit vajadust luua Eestis eraldi põhiseaduskohus, on siinkirjutaja oma mõtteid põhiseaduslikkuse järelevalve võimalikest suundadest vähemalt kaks korda oma parlamendiettekandes rahvasaadikutega jaganud.

Jätkuv arutelu nende üle on endiselt teretulnud.

Ilmunud ajalehes Postimees 17.11.2017

Haldusreformi valgus ja vari maakondlikul tasandil

NEEME SUUR

Sissejuhatuseks

Maakondlikule tasandile sobiliku lahenduse pakkumine on haldusreformi ideoloogide jaoks eri aegadel olnud üks keerulisemaid ülesandeid. Tehes 1993. aastal valiku ühetasandilise omavalitsuse kasuks, loobuti teadlikult, küll aga võib-olla pisut emotsionaalselt maakondlikust omavalitsustasandist. Emotsionaalselt seetõttu, et just esmatasandile keskendudes prooviti eemalduda nõukogudeaegsest korraldusest, kus külanõukogu oli väike ja vähetähtis ning administratiivne suutlikkus ja võim olid koondunud rajooni tasandile. See valik sisaldas muidugi ka kindla annuse poliitilist ratsionaalsust.[1]

[1] G. Sootla, S. Lääne, Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhted. – Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011. Tallinna Ülikooli Kirjastus, 2012, lk 300: „Ennekõike seisis maakonna tasandi autonoomia säilimise eest nõukogude aja juhtimiskogemusega eliit, kes pidas esmatähtsaks suutlikkust, samas kui Rahvarinde (nt 11.04.1991 nõupidamine) ja hiljem Eesti Kongressiga poliitikasse tulnud eliit püüdis kujundada oma võimubaasi omavalitsuse esmatasandil."

Paraku ei toonud see valik rahulolu ning erinevate territoriaalsete (riiklike ja omavalitsuslike) haldustasandite kujundamine ja kujunemine on olnud läbiv teema kõigi aastate jooksul alates taasiseseisvumisest. On proovitud leida võimalikult tõhusat haldusmudelit, mis a) oleks piisavalt lihtne, et olla kuluetõhus; b) oleks vähemalt osaliselt kirjeldatav kogukondliku autonoomiana; c) vastaks poliitiliste ringkondade vajadusele kindlustada endale elektoraat;[2] d) oleks riiklikele ametkondadele sobilik oma võimu säilitamiseks ja e) oleks omavalitsusringkondadele sobilik võimuruumi hoomatavuse aspektist lähtudes.

Seda tolleaegset dilemmat ühe- ja kahetasandilise omavalitsussüsteemi vahel oma mitmekesisuses on väga hästi kirjeldanud Georg Sootla ja Sulev Lääne 2012. aastal ilmunud kogumikus „Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011".

Peab tunnistama, et praegused protsessid on kantud sarnastest, kuigi tänapäeval eelkõige ratsionaalsetest argumentidest. Kuna tingimused, mida eri pooled territoriaalhalduslikule mudelile esitavad, on nii mitmekülgsed (tihti ka vasturääkivad), ei ole senini tekkinud ühist arusaamist sellest, kuidas (ja kas üldse) peaks maakondlik haldustase korraldatud olema. Seda ei tekkinud ka aastail 2015–2017, kui koostati haldusreformi kontseptsiooni ning loodi seadusandlik keskkond, mille alusel omavalitsuste arvu 2017. aastal vähendati.

Teadmine, et omavalitsuste arv peaks vähenema, et võimekam omavalitsus peaks olema suurem kui kunagine külanõukogu, on asjaosaliste hulgas olemas olnud kogu aeg. Põhilised dilemmad on aga jäänud 28 aasta jooksul suhteliselt sarnaseks.

2017. aastal omavalitsuste arvu olulise vähenemisega päädinud haldusterritoriaalne reform on selgelt üks osa 1989. aastal alanud laiemate (riiklust puudutavate) ja kitsamate (riiklikku halduskorraldust puudutavate) ümberkorralduste pikemast protsessist. Sellepärast ei olegi

---

[2] *Ibid.*, lk 301.

hea kirjeldada ainuüksi haldusreformi kontseptsiooni ning haldusreformi seaduse ja sellega kaasnevate seaduste väljatöötamise protsessi aastail 2015–2017, vaid tuleb vaadelda pikema aja jooksul halduskorralduses toimunud muutusi.

Selles artiklis püüangi kirjeldada ning ka analüüsida maakondlikku halduskorraldust ja viimasel paaril aastakümnel maakondlikul tasandil tehtud muudatusi, mida saab kas otseselt või kaudselt käsitleda haldus- või riigireformi kontekstis.

Maakond kui haldusüksus

Laskumata arutellu territoriaalhalduse sügavamate ajalooliste juurte üle (kuidas maakonnad tekkisid ja miks neid nii palju on) ning eeldades, et Eesti on õigusriik ja haldus on üheselt arusaadav mõiste, tuleks maakondliku tasandi muudatuste analüüsi alustada kahest seadusest: põhiseadusest ja Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusest (ETHS). Tähelepanu alla tuleks kindlasti võtta ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS).

Eesti põhiseadus ei kirjelda riigi haldusjaotust, vaid ütleb: „Eesti on riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus."[3] Põhiseaduses on territoriaalsete haldusüksustena sätestatud kohalikud omavalitsused, kes otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi ning tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.[4]

Seega viitab põhiseadus eelkõige Eesti riikliku korralduse ühtsusele ning annab erilise tähenduse ja staatuse kohalikule omavalitsusele. Põhiseadus ei täpsusta riiklikku haldusstruktuuri, küll aga määratleb omavalitsusliku haldusruumi kõikehõlmavana, niivõrd kuivõrd küsimust saab nimetada kohaliku elu küsimuseks. Omavalitsuste õigus lahendada küsimusi iseseisvalt viitab ka võimalusele töötada seaduse piires välja erisuguseid lahendusi.

---

[3] Põhiseaduse § 2 lg 2.

[4] Põhiseaduse § 154.

Maakondlik tasand on haldustasand, kus põimuvad omavalitsuslik ja riiklik halduskorraldus. Nüüd jääb vaid üle küsida, mis on siis kohaliku elu küsimus ja mis mitte ning kuivõrd lubavad seadused eri omavalitsustes erisuguseid lahendusi, pidades silmas eelkõige inimese põhiseaduslikke õigusi ja võrdse kohtlemise printsiipi. Kui suure osa ühiskondlikust toimeruumist on seadusandja jätnud tegelikult kohaliku omavalitsuse korraldada? Milline osa kohalikust elukorraldusest on tegelikult ja praktiliselt riigi ametkondade korraldada? Kas haldusjaotus, riiklik ametkondlik struktuur ning omavalitsuslik toimeruum peaksid olema sarnased?

Nendele küsimustele on vaja vastata eelkõige selleks, et tajuda teist olulist dilemmat[5], millele on otsitud vastust pikka aega ning otsiti vastust ka haldusreformi kontseptsiooni ja õigusaktide koostamise käigus 2015.–2017. aastal. Kui suur peaks olema efektiivne omavalitsus? Millisest elanike arvust alates tekib kohaliku omavalitsuse tegelik strateegiline juhtimis- ja arenguvõimekus?

Valik on alati olnud kohaliku halduse efektiivsuse (mis tuleneb mastaabiefektist) ja kogukondlikku elukorralduse vahel ehk siis „kohalikkuse" mõiste sõnas „kohalik omavalitsus". Sellest, et 500 elanikku ühes kohalikus omavalitsuses on küll väga kohalik, kuid samas ka vähesuutlik, on üheselt aru saadud. Kas sobilik on 5000, 11 000 või 20 000 elanikku?

Kui deklareerida sobilikuks omavalitsuse suuruseks elanike arv, millest alates omavalitsus on võimeline osutama olulise mastaabiefektiga teenuseid,[6] siis liiguks haldusreformi fookus kohalikult tasandilt astme võrra ülespoole, maakondlikule tasandile. Selline käsitlus nõuaks muudatust põhiseaduses, mis nimetab omavalitsusüksustena valdu ja linnu. On ka väidetud, et sellisel juhul polekski vaja põhiseadust

---

[5] Esimest dilemmat – valikut ühe- või kahetasandilise omavalitsuse vahel – on kirjeldatud artikli sissejuhatuses.

[6] Rahandusministeeriumi koostatud haldusreformi kontseptsioon, 2015, lk 9, 10.

muuta, sest põhiseadus lubab seaduses sätestatud alustel ja korras moodustada ka muid omavalitsusüksusi[7].

Küsimus, kas haldusreformiga ei peaks omavalitsuslikku esmatasandit nihutama lihtsalt maakonna tasandile, on kogu aeg olemas olnud. Seda on korduvalt esitatud ka pärast haldusreformi seaduse rakendumist. Kaasatud ekspertide hulgas selline tees vähemalt retooriliselt esitati, kuid jäeti kiiresti kõrvale põhjendusega, et sellele variandile poliitilise toetuse puudumine on üldtuntud fakt. Ministeeriumis alustekste koostanud spetsialistide hulgas alternatiivne valik „üks maakond – üks vald" artikli autorile teadaolevalt eelnimetatud põhjustel tõsiselt kaalumisele ei tulnud.

Poliitilistes ringkondades on mõttega maakonnast kui ainsast omavalitsuslikust tasandist (IRL) või teisest omavalitsuslikust tasandist (SDE) pidevalt mängitud, kuid niipea kui on asutud praktiliste sammude juurde, on sellest mõttest loobutud. Põhjuseks on tõsiasi, et maakond kui riiklik ja omavalitsuslik haldustasand ei vasta artikli sissejuhatuses nimetatud viiele kriteeriumile.[8] Kahe suurema saare, Saaremaa ja Hiiumaa muutumine üheks omavalitsuseks on erandlik nähtus, mis tuleneb saarelisusest. Võimalus käsitada maakonda tugeva haldustasandina tekib vaid juhul, kui keegi asjaosalistest loobub enda kehtestatud tingimuse tähtsustamisest.

Vahelepõikena võiks ka mõelda, kas maakond on eelkõige omavalitsuslik või riiklik toimeruum. Kui heita pilk KOKSi ja vaadata, millised küsimused on seaduses määratletud kohalikena, siis võime arutleda, kas esmatasandi tervishoid, erihoolekanne, hariduskorraldus, päästekorraldus ja avaliku korra tagamine on rohkem riikliku tasandi küsimused kui jäätmekäitlus, eakate hoolekanne, noorsootöö, elamu- ja

---

[7] Põhiseaduse § 155.

[8] Kriteeriumid: a) oleks piisavalt lihtne, et olla kulutõhus; b) oleks vähemalt osaliselt kirjeldatav kogukondliku autonoomiana; c) vastaks poliitiliste ringkondade vajadusele kindlustada endale elektoraat; d) oleks riiklikele ametkondadele sobilik oma võimu säilitamiseks ja e) oleks omavalitsusringkondadele sobilik võimuruumi hoomatavuse aspektist lähtudes.

kommunaalmajandus ning veevarustus ja kanalisatsioon. Samuti võime mõelda, miks valitsussektori rahalistest vahenditest kasutatakse riiklikus sektoris umbes 75% ja omavalitsuslikus umbes 25%.

Tajudes, et haldus- ja riigireformi käigus eesmärgina deklareeritud omavalitsusliku toimeruumi laiendamine on tõesti asjakohane ning et riiklik sektor ise on endistviisi erinevalt põhiseaduse vaimust väga olulises osas kohaliku elu küsimuste lahendaja, tuleneb siit omakorda küsimus, kas haldusreformi käigus ei oleks pidanud hoolikamalt tegelema maakonna kui omavalitsusliku toimeruumi kujundamisega. Juhul kui riik kavatseb edaspidigi teostada maakonnas riiklikku haldust ning lahendada riiklike vahenditega ka kohaliku elu küsimusi, tekib küsimus, kas riigi ametkondlik struktuur peaks olema kooskõlas riikliku haldusjaotusega.

ETHSi kohaselt on Eesti territoorium jaotatud valdadeks, linnadeks ja maakondadeks, kusjuures valdades ja linnades teostatakse omavalitsuslikku ja maakondades riiklikku haldust. Seadus võeti vastu 1995. aastal ning seega on maakond kui riiklik haldusüksus olnud seaduses selgelt määratletud. See asjaolu ei muutunud ka 2017. aastal jõustunud seadusemuudatusega, millega sätestati maavalitsuste likvideerimine ja kaotati maavanema ametikoht. Kui enne 2017. aastat kehtinud seaduse kohaselt teostasid maakondades riiklikku haldust maavanem ja valitsusasutused, siis pärast seadusemuudatust teostavad seda valdkonna eest vastutav minister ja valitsusasutused. Riikliku haldusüksusena on maakond endiselt seaduses kirjeldatud, maakondlikust haldusstruktuurist ollakse aga loobumas.

Maakondlik tasand jäi 2017. aasta haldusreformi kui eelkõige omavalitsusliku ümberkorralduse fookusest kõrvale. Maakonda käsitleti võimaliku omavalitsusliku koostöö piirkonnana, millele anti seadusega küll mõned omavalitsuste ühiselt täidetavad funktsioonid, kuid ei määratletud ühtset koostöövormi. Samal ajal, kui omavalitsused liideti, maavalitsused likvideeriti ja maakondlik haldustasand muutus veelgi hägusemaks.

Küsimus, kas maakondlikul haldustasandil on Eestis nii omavalitsuslikust kui ka riiklikust vaatevinklist üldse kohta, on senini vastuseta.

Riikliku otsustus- ja koordineerimistasandina on maakond kõrvale jäetud, ajaloolise kultuurilise koostööpiirkonnana tunnustatud, statistilise ja administreerimispiirkonnana teatud osades samuti, riikliku teenindusspiirkonnana osati tunnustatud ja osati vaidlustatud.

Maavalitsuste loomine ja likvideerimine

Praegune riiklik haldussüsteem tekkis maakondades koos Eesti riigi taasiseseisvumisega, kui 1989. aastal vastu võetud Ülemnõukogu otsuse alusel asuti ellu viima haldusreformi. 1990. aastal moodustati rajooni RSN täitevkomiteede baasil maakonnavalitsused. 1991. aastal nimetati maakonnavalitsused ümber maavalitsusteks. Tegemist oli kahetasandilise omavalitsuse teise tasandiga, mis koosnes maakonnavolikogust ja -valitsusest.

1993. aastal kehtestati maakonna valitsemiskorralduse seadus, milles määratleti maakond kui riiklik haldusüksus ja maavanem kui Vabariigi Valitsusele alluv riigiametnik. Samal ajal kehtestatud KOKSiga kaotati maaomavalitsus ja nähti ette omavalitsusjuhtidest koosnev maakogu maavanema juures tegutseva nõuandva organina, mis aga omakorda 1994. aastal seadusemuudatusega kaotati. 1995. aastal kehtestati ETHS. Sellega oli loodud süsteem, kus maakondlik haldus on eelkõige riiklik haldus, omavalitsusliku halduse kontekstis oli ja on maakond aga vabatahtlik koostööpiirkond. Maavalitsused olid maakondades riiklikku haldust ise teostavaks ja teiste valitsusasutuste tegevust koordineerivaks institutsiooniks 1993.–2017. aastani.

Maavanemate institutsioon moodustati alguses tugeva universaalpädevuse ja -vastutusega. Kui eristada universaalset territoriaalset ja valdkondlikku eksterritoriaalset haldust, siis mõlemad süsteemid eksisteerivad kõrvuti, küll aga oli maakondlik territoriaalne haldamine esialgu küllaltki tugevas positsioonis. Maavanemad olid Vabariigi Valitsuse mandaadiga ametnikud, kellel oli 1999. aastani ka õigus osaleda valitsuse istungitel, võimalus osaliselt suunata riiklikke rahalisi ressursse (maakondlikult jaotatud riiklike investeeringute programm ehk RIP) ning

õigus kooskõlastada teiste riigiasutuste kohalike juhtide ametisse määramist. Maavalitsuste vastutusvaldkond oli väga lai.

Edaspidi hakkas maavalitsuste vastutusala vähenema ja maavanemate volituste hulk kahanema. Sellel on oma kindlad põhjused.

Maakondliku haldusjaotuse ja maakondades rakendatud riikliku halduskorralduse juures on kaks peamist aspekti. Esimene on majanduslik aspekt ehk küsimus, milline organisatsioonistruktuur on ülesannete lahendamiseks ökonoomseim. Teine on võimu aspekt ehk poliitiline lähenemine. Võimu aspekt ei ole seotud mitte ainult parteipoliitikaga, vaid ka ametkondliku võimu jaotumisega. Mõlemad asjaolud on oluliselt mõjutanud riigihalduse struktuuri, sealhulgas maakondlikku haldusstruktuuri, ning viinud lõpuks maavalitsuste likvideerimiseni 2018. aasta alguses.

Majanduslik aspekt

Kui rääkida kõigepealt eri juhtimismudelitega riiklikust haldusorganisatsioonist, siis liikumine territoriaalselt juhtimiselt valdkondliku juhtimise poole algas niipea, kui ministeeriumidele alluvad ametid said piisavalt tugevaks. Olulisemad muudatused hakkasid toimuma 2000. aasta alguses. 2006. aastal viidi maavalitsused Vabariigi Valitsuse alluvusest üle Siseministeeriumi alluvusse. Aastail 2000–2010 viidi maavalitsuste haldusalast valdkondliku ameti või ministeeriumi haldusalasse keskkonnakorraldus, päästeteenistus, hooneregister ja muuseumid, kaotati maakondlikud kriisikomisonid. Aastail 2010–2016 viidi maavalitsuste haldusalast välja maakondlikud sotsiaalasutused, mitmed spordirajatised, kaotati maakonnaarsti töökoht jms.

Maavalitsuste likvideerimist alustati 2017. aastal haridusvaldkonna funktsioonide viimisega Haridus- ja Teadusministeeriumi ja SA Innove haldusalasse ning järelejäänud sotsiaalvaldkonna ülesannete viimisega Sotsiaalkindlustusameti alluvusse. Likvideerimisprotsessi lõpetas 2017. aasta lõpus viimaste ülesannete jagamine Rahandusministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Maa-ameti, Siseministeeriumi jt riigiasutuste ning kohalike omavalitsuste vahel.

Maavalitsused asusid üldjuhul maakonnakeskuste esinduslikes hoonetes, rõhutamaks ka nende olulisust. Endine Võru maavalitsuse maja.
Foto: Arvo Meeks / Valgamaalane.

2011. aastal avalikustati OECD raport „Ühtsema riigivalitsemise suunas". Selle põhiline järeldus oli, et ministeeriumide vahel valitseb killustatus ja horisontaalse koordineerimise nõrkus. Raporti kohaselt tegutsevad valdkondlikud ministeeriumid igaüks omaette, oma ülesannete ja toimealade piires, planeerides ja viies ellu üksteisest sõltumatut või nõrgalt seostatud valdkondlikke poliitikaid. Muu hulgas olid

raporti põhisoovitused muuta horisontaalne koordineerimine paremini toimivaks, täpsustada vastutus mitut sektorit hõlmavate algatuste eest ja tagada koostöö püsivus, tugevdada koostöövastutust ja seda rohkem institutsionaliseerida.[9]

Kui vaadata riigi üldist haldusstruktuuri, siis oli maavalitsus Vabariigi Valitsuse kõrval ainus otsese horisontaalse koordineerimise ülesandega riiklik struktuur. Horisontaalne (valdkonnaülene) ülesanne on veel peaministril, rahandusministril, justiitsministril, oma töövaldkonna iseloomu tõttu ka välisministril ja riigihalduse ministril. Sellegipoolest avaldub valitsuse tasemel selgelt valdkonnapõhine protektsionism, mis on väljendunud kõige ilmekamalt kunagise regionaalministri Siim Kiisleri kommentaaris „Mina teiste töösse ei sekku"[10].

Maakondlikul tasandil oli niisuguse valdkondliku killustatuse mõju oluliselt nõrgem esiteks tänu praktilisele koostöövajadusele halduse esmatasandil ja teiseks tänu Vabariigi Valitsuselt maavanematele antud otsemandaadile, mida üldjuhul ei vaidlustatud.

Kui mõnes aspektis on riik OECD soovitusi järginud (näiteks suurendades Siseministeeriumi koordineerivat rolli uue hädaolukorra seaduse raames), siis suuremat osa muudatusi, mis on riigi struktuuris toimunud, saab iseloomustada kui tsentraliseerimist ja valdkondlikku killustamist. Riikliku halduse killustamise viimane näide ongi maavalitsuse kaotamine ja selle funktsioonide jaotamine eri ametkondade vahel.

Põhjenduseks on olnud eelkõige protsessiökonoomika ehk vajadus koondada kompetents üksikutesse üle riigi toimivatesse keskustesse ja luua otsesed juhtimisahelad tipust kuni alumiste toimetasanditeni.

Rahandusministeeriumis riigireformi kohta koostatud dokumendis „Riigiülesannete analüüs"[11] kirjeldatakse olukorda, kus ministeeriumidel

---

[9] OECD raport „Ühtsema riigivalitsemise suunas", 2011.

[10] J. Jõgis-Laats, „Võtke need omavalitsused ükskord käsile, et elu maal toimiks!" – Eesti Päevaleht, 01.03.2012.

[11] Riigiülesannete analüüs. Rahandusministeerium, 2016, lk 75.

on raske suhelda 15 asutusega maakondades, juhtimine on vahetasandi tõttu killustatud, kohalikud ressursid on erineva koormusega ja universaalsuse tõttu vähese professionaalsusega jne. Mis asi on OECD raportis viidatud horisontaalne koordineerimine, näib jätkuvalt olevat mõistatus.

Kus on see laud, kus edaspidi saavad kokku kohatundlike teenuste korraldajad, näiteks ühistranspordi, esmatasandi tervishoiu, sotsiaalhoolekande ja hariduse korraldajad, on seni veel selguseta.

Riigis toimuvate protsesside tulemus on see, et samal ajal kui tehniliste ja tugiteenuste korraldamist konsolideeritakse, suureneb ametkondlik killustatus veelgi. Seda mõju püütakse leevendada riigimajade loomisega maakonnakeskustesse. See leevendus puudutab eelkõige teenuste pakkumist, ent mitte kooskõlastatud otsustamist.

Subsidiaarsuse põhimõte on Eestis käsitletav riigi tasandil – enamikul juhtudel arvatakse, et Eesti on nii väike riik, et otsuse langetamine ja protsesside juhtimine ühest keskusest ja suhteliselt väikese isikute ringi poolt ongi inimesele lähim tasand. Kui palju selline käsitlus mõjutab ametnikualgatust ja -vastutust kohtadel ning kui palju see toetab või pärsib riigi arengut, seda saame tõenäoliselt hinnata hiljem.

Poliitiline aspekt

Teine aspekt, millest tuleb maavalitsuste rolli ja selle muutumise juures rääkida, on poliitiline. Põhimõtteliselt loodi maavanema institutsioon apoliitilisena, osana riigi haldusaparaadist. Esialgse suhteliselt suure võimutäiuse, iseseisvuse ning otseligipääsu juures valitsusele kujunesid maavanematest olulised kohalikud persoonid, kellel tihtilugu õnnestus olla juures positiivsetel muudatustel mis kohtadel silma paistsid ja olla eemal negatiivsetest muudatustest, mis riikliku taseme poliitikatest alguse said.

Maavanemate poliitilisest edust lähtudes võib luua ka loogilisi seoseid maavanemate positsiooni ja rolli muutumisega. Alates 1999. aastast ei olnud maavanemad enam oodatud Vabariigi Valitsuse istungitele (esialgu kutsuti sinna siiski üks nende esindaja – koordinaator), hakati

vähendama kohapeal jaotatavaid ressursse ning maavanemate ametikohad politiseeriti. Ametlikult oli maavanemal lõpuni välja neutraalse riigiametniku, valitsuse ja omavalitsuste vahemehe kuvand.

Riigihalduse minister Arto Aas on tunnistanud, et maavanemate politiseerimine oli viga.[12] Minister ütles seda küll kitsamas, haldusreformi kontekstis, aga see lause on iseloomulik tervele protsessile. Valitsus kaotas maavanemate politiseerimisega kohaliku esinduse, kellele saaks oma poliitikate rakendamisel toetuda.

Riigireformi ühe põhilise argumendina ja kandva positsioonina on ka öeldud, et sellist esindust polegi vaja, sest poliitikad luuakse ja jõustatakse valdkonnapõhiselt, keskselt juhituna, ning seda rakendatakse ministeeriumide kohalike esinduste kaudu. Territoriaalne haldus aga on muutumas, vähemalt planeerituna, puhtalt omavalitsuslikuks.

Selle juures on arusaadav, et riik on küll andmas maakondliku arengustrateegia koostamise ülesannet kohalike omavalitsuste pärusmaaks, kuid ei taha loobuda maakonnaplaneeringu protsessi omaniku rollist. Ratsionaalselt võttes ei tohiks piirkonna arengu kavandamine ja sama piirkonna territoriaalne planeerimine olla eri korraldajate käes, eriti veel, kui need korraldajad on omavahel pidevas konfliktis väheste ressursside jaotamise põhimõtete pärast.

Maakonnaplaneeringu protsessi äraandmisega kaotaks riik olulise hoova kohaliku taseme mõjutamiseks ja väljuks sellega pea täielikult territoriaalhaldusest. Sellisena võib tsentraliseerimise ja killustamise peavool, mille üks osa on ka haldus- ja riigireform oma praegusel kujul, luua hoopis olukorra, kus keskvalitsus kaotab kohtadel olulise osa oma võimust. See aga ei ole tõenäoliselt eesmärk.

Küll aga võib omavalitsusliku halduskorralduse tugevnemine ja riigi eemaldumine kohtadelt olla kooskõlas põhiseaduse mõttega, et omavalitsused otsustavad kõiki kohalikke küsimusi iseseisvalt.

---

[12] L. Kann, Arto Aas: maavanemate politiseerimine oli viga. – Lääne Elu, 29.08.2016.

Haldusjaotus ja -korraldus

Majandusliku ja poliitilise mõjuri kokkulangemine viis selleni, et Riigikogu võttis 14. juunil 2017 vastu eelnõu 432 SE „Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tulenev Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus".

Eelnõu seletuskirjas on öeldud: „Maavalitsuste rolli vähenemise pidurdumist näha ei ole ning vajadus maavalitsuste tegevuste ümber korraldamiseks ja nende olemasolu lõpetamiseks on muutunud vältimatuks. Vabariigi Valitsus otsustas 12. jaanuari 2017. a valitsuskabineti nõupidamisel lõpetada maavalitsuste tegevuse alates 2018. a 1. jaanuarist ning anda maavalitsuste ülesanded üle olemasolevatele ministeeriumide valitsemisala asutustele ja kohalikele omavalitsustele. Sellega on lõppemas üks etapp riigivalitsemise korraldamises."[13]

Kõige ülalkirjeldatu juurest tulen veel kord tagasi ETHSi juurde, mille kohaselt on maakond riiklik haldusüksus. Tegelikkus seda ei kinnita, sest suurem osa ametkondi on maakondlikust töökorraldusest eemaldunud või eemaldumas. Ametkondade sees tekkinud regioonidel ei ole seaduse mõistes tähendust ning need on iga ametkonna enda sisemise töökorralduse teema.

Otsustustasandit on koondatud alates 2000. aastast, teenuste osutamise tasandi väljaviimine maakondadest on rohkem viimaste aastate suundumus. Kas teades, et maakond on riiklik statistiline üksus, mingis osas ressursside jaotamise aluseks olev piirkond ning on tunnistatud riigireformi käigus riiklikuks teeninduspiirkonnaks[14] (mis ei oma seaduse tuge ja mida ametkonnad osaliselt siiski ei aktsepteeri), annab aluse väita, et tegemist on riikliku haldusüksusega? Kodanike teenindamine moodustab haldamisest vaid väikese osa.

---

[13] Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tuleneva Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 432 SE seletuskiri, 2017.

[14] *Ibid*., lk 259, 260.

Silt senise Järva maavalitsuse uksel jaanuaris 2018. Foto: Järva Teataja.

Nii võib pigem väita, et riiklik territoriaalhaldus on kadumas, asendumas territoriaalse teenindamisega (koos vaidlustega selle vajalikkuse ja otstarbekuse üle) ning ETHS on selles osas osutunud sisutühjaks. Maakondlikust elukorraldusest on saamas eelkõige omavalitsuslik küsimus.

Edasi on neli teed: a) maakond jätkab omavalitsuste vabatahtliku koostööpiirkonnana; b) omavalitsuste maakondlik koostöö siiski muudetakse seaduse alusel kohustuslikuks; c) teostatakse järgmine haldusreformi etapp ja maakondlik tase muudetakse omavalitsuslikuks või

d) omavalitsuste koostöö laguneb ning maakond jääb alles kultuuri- ja identiteedipiirkonnana, millel puudub otsene roll inimeste elukorralduses.

Igal juhul oleks vajalik ETHSi ja teiste maakonna taset määratlevate seaduste muutmine. Viimase eelviidatud alternatiivi valikul oleks aga tegemist suurima halduskorraldusliku muudatusega alates Lembitu aegadest. Riigi teeninduskeskus kohalikus linnas ei tee veel selle linna tagamaast maakonda.

Riigihalduse kontekstis on põhiline küsimus see, kas maakonnaplaneeringu mõiste säilib planeerimisseaduses või mitte. Kui säilib, siis kas omavalitsusliku või riikliku planeeringuna? Kas riik moodustab regionaalsed planeerimispiirkonnad või loobub kohalikul tasandil planeerimistegevusest, piirdudes vajaduse tekkides eriplaneeringute koostamise ja kehtestamisega?

Maakond kui omavalitsuste koostöö tasand

Kolmas põhilistest dilemmadest, mis seisis haldusreformi disainerite ees ja puudutas otseselt maakondlikku taset, oli omavalitsuste koostöö vabatahtlikkus või kohustuslikkus. Nagu eespool kirjeldatud, otsustas riik maakondlikult tasandilt osaliselt taanduda. Osa likvideeritavate maavalitsuste ülesannetest otsustati üle anda omavalitsustele ühiseks täitmiseks.[15, 16]

Omavalitsusliku koostöö väljunditeks on maakonna tasandil olnud eelkõige maakondlikud omavalitsusliidud. Omavalitsusliidud on eriseaduse alusel moodustatud mittetulundusühingud, mida ka riik on tunnustanud partnerina, näiteks eraldades nende kaudu sihtotstarbelisi rahalisi vahendeid maakondliku hariduskoostöö korraldamiseks.

Kohaliku omavalitsuse üksuse liitude seaduse järgi on omavalitsusliitude ülesanne „maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule

---

[15] *Ibid*., lk 259, 260.

[16] Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tuleneva Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 2017, lk 12.

kaasaaitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühiste huvide kaitsmine, samuti maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine".

Peale omavalitsusliitude on omavalitsuslik koostöö maakonna tasandil väljendunud ka ühiste sihtasutuste või mittetulundusühingute moodustamises (nt osa maakondlikke arenduskeskusi või turismiarendusorganisatsioonid), ühiste äriühingute asutamises (nt jäätmekäitluskeskused) või konkreetsetes ühisprojektides osalemises.

Kui vaadata just maakondlikku omavalitsusliitu kui omavalitsuste universaalset koostööorganit ja ühishuvide esindajat maakondlikul tasandil, tuleb tõdeda, et vabatahtlik koostöö liitude kaudu on olnud küll levinud (igas maakonnas on olnud omavalitsusliit), kuid mitte väga sügav ega ka püsiv.

Tihti on omavalitsused liitu kuulumisest loobunud, olgu siis ratsionaalsetel või emotsionaalsetel kaalutlustel. Näiteks Võru linn on omavalitsusliidust välja astunud kolmel korral – 1997., 2008. ja 2012. aastal. Olukord, kus kõik maakonna omavalitsused omavalitsusliitu ei kuulunud, oli reformieelsel perioodil tavaline.

Koostöö sügavuse hindamiseks on võimalik analüüsida omavalitsusliitude ühiseid eelarveid ja võrrelda neid omavalitsuste endi eelarvetega. Omavalitsused ei ole eraldanud ühisesse kasutusse rohkem kui 1–2% oma eelarvetuludest. Riigikontrolli auditis on tõdetud: „[O]mavalitsuste koostöö maakondliku omavalitsusliidu tegevuse raames on olnud suuresti projektipõhine, milles tõusevad esile üritused kultuuri, spordi ja hariduse valdkonnas. Kaalukamaid ülesandeid ei ole liidu korraldada antud. Samas täheldas Riigikontroll, et paljudes liitudes ei ole peetud vajalikuks koostada pikemaajalist tegevuskava, mis väljendaks ühtseid seisukohti, mida ja mis eesmärgil eelseisvatel aastatel ette võetakse."[17]

---

[17] Maakondlike omavalitsusliitude tegevus ja sisekontrollisüsteemi toimimine. Riigikontroll, 2012, lk 3–9.

Omavalitsusliku koostöö korraldamine on olnud laialdaselt vaieldud ja diskuteeritud küsimus. Üks reformieelne seisukoht oli (ja on senini), et omavalitsustel on kõik seadusest tulenevad võimalused koostööd teha. Selle väite teine pool puudutab alati omavalitsuslikku autonoomiat ning koostöö vabatahtlikkust. Niisuguse seisukoha esindajad on tihti liberaalse maailmavaatega või olid reformieelset olukorda kaitsval positsioonil.

Alternatiivne seisukoht oli (ja on), et omavalitsuste koostöö on obligatoorne ja võiks olla omavalitsustele kohustuslik. See seisukoht tuleneb kodaniku õigusest või vajadusest saada võimalikult head teenust ning tõdemusest, et vähene seadusandlik keskkond ei võimalda omavalitsuste koostööd tõhustada. Kodaniku õigus teistega võrdsele kohtlemisele on olnud otseseks ajendiks haldusreformile ja omavalitsuste arvu vähendamisele tervikuna[18] ning samuti on sellega põhjendatud vajadust omavalitsuste koostööd tugevdada.

Igal juhul tunnistasid haldusreformi disainerid omavalitsusliku koostöö olulisust, eriti veel olukorras, kus oli näha maavalitsuste kui põhiliste koostöö koordineerijate kadumist maakondlikult tasandilt. Omavalitsusliku koostöö tugevdamine oli ette nähtud asendama maavalitsuste koordineerimisfunktsiooni. Siinkohal võime kirjeldada kolme pingutust omavalitsusliku koostöö selgemaks piiritlemiseks.

Esimene neist puudutas diskussiooni omavalitsusliku koostöö organi (maakondliku omavalitsusliidu) avalik-õigusliku staatuse üle. Rahandusministeeriumis tehtud juriidiliste analüüside toel lükkasid eksperdid ja spetsialistid selle mõtte tagasi.[19] Et avalik-õiguslik olemus

---

[18] Õiguskantsler Indrek Teder: „Väikeses omavalitsuses on mitmete omavalitsusele seadusega pandud ülesannete täitmine selgelt ebaefektiivne. Väheste töötajate ja ebapiisava õigusliku kompetentsiga omavalitsuste tegevus ja õigusaktid sisaldavad palju vigu ja rikkumisi. Omavalitsuste suutmatuse all kannatab pakutavate avalike teenuste hulk ning tase, mis omakorda tähendab viletsamat põhiõiguste kaitset." – Õiguskantsler: suur osa omavalitsusi ei suuda piisavalt tagada isikute põhiõigusi, 2009; http://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsler-suur-osa-omavalitsusi-ei-suuda-piisavalt-tagada-isikute-p%C3%B5hi%C3%B5igusi.

[19] Haldusreformi kontseptsiooni eelnõu, Rahandusministeerium, 2015, lk 17.

on omavalitsuste funktsioonide täitmiseks siiski eluliselt vajalik, töötas ministeerium asendava meetmena välja uue koostöövormi – omavalitsuste ühisasutused.[20] Kui palju omavalitsused seda uut koostöövormi kasutama hakkavad, seda näitab tulevik.

Teine võimalus puudutas omavalitsuste kohustuslikku kuulumist koostööorganisatsiooni. Haldusreformi kontseptsioon sellist võimalust küll kirjeldas ning liikmesuse kohustus eelnõu väljatöötamisel esialgses versioonis ka sisaldus, kuid lõplikku versiooni see ei jõudnud. Põhjuseks oli teadmine, et selline lahendus ei leia koalitsioonis heakskiitu. See omakorda oli põhjustatud soovist säilitada omavalitsuste autonoomiat.

Omavalitsuste koostöö tugevdamise kolmanda võimalusena nähti ette kindlad valdkonnad omavalitsuste ühiseks täitmiseks – näiteks maakonna tasakaalustatud arengu tagamine maakonna arengustrateegia koostamise kaudu või näiteks turvalisuse ja terviseedendusega seotud töö. Koostöövaldkondade kohustuslikkuse juures on omavalitsused vabad valima koostöövormi ja -lahendusi. Selline kord sai ka seaduses kirjeldatud.[21]

Kompenseerimaks liikmesuse vabatahtlikkust, sai seaduses sätestatud, et ühiselt vastu võetud arengustrateegia kehtib ka nende omavalitsuste kohta, kes selle väljatöötamises ja kinnitamises ei osalenud, juhul kui dokumendi on kinnitanud kaks kolmandikku omavalitsustest, kelle territooriumil elab kaks kolmandikku maakonna elanikest ja kelle hulgas on ka maakonna keskus.

Omavalitsuste vabatahtlik koostöö kui maakondliku haldustasandi sisustaja

Omavalitsuslik koostöö on Eesti õigusruumis alati põhinenud vabatahtlikkusel ja omavalitsuste teadlikkusel ning lootusel, et koostöövajadus

---

[20] Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu 433 SE, 2017.

[21] *Ibid*.

tuntakse ära. Peab tunnistama, et haldusreformi käigus olukord väga palju ei muutunud.

Praegu jääb üle vaid loota, et olukorras, kus suurem osa koostöövaldkondadest ei ole seadusest tuleneva kohustusega määratletud (nt sotsiaal- või haridusvaldkond), jätkub uutel omavalitsustel piisavalt tarkust senised koostöövõrgud säilitada.

Teoreetiliselt peaksid omavalitsused oma ühises tegevuses seisma ka riikluse hoidmise eest maakonnas, hoidma ühist identiteeti, arendama väliskoostööd jms. Kuidas see praktiliselt välja kukub, eriti nendes maakondades, kuhu jäi alles vaid kolm-neli omavalitsust, näitab aeg. Maakondliku laulupeo ärajäämine oleks kurb, vabariigi aastapäeva tähistamise ärajäämine samuti, turvalisuse tagamise, sotsiaaltöö ja haridustöö võrgustike lagunemine aga mõjutaks otseselt avaliku teenuse kvaliteeti ning inimeste elu.

Omavalitsuste autonoomia on argument nii kaua, kuni koostöövajaduse eiramise tulemusena ei looda otseselt halvemat olukorda oma inimeste jaoks.

Omavalitsustel on ka huvitav omadus kapselduda ja keskenduda koostöö asemel oma sisekaemusele eriti siis, kui välised tingimused muutuvad ebasoodsamaks, rahalised võimalused jäävad vähemaks või poliitiline juhtimine n-ö surub ennast kaevikusse. Formaalstruktuurid on avalikus halduses alati kompenseerinud üksikisikute volatiilsusest tulenevat paratamatut ebakindlust.

Haldusreformi tulemusena on maakondlik tasand sisuliselt formaalstruktuuridest vabanenud. Kõige suurem koos hoidev jõud on ajaloolisest ruumimustrist tulenev identiteet ja kohatunnetus, seegi aga kergesti murtav, kui vaidlus viimase Euroopa Liidu raha üle läheb väga tuliseks.

Pärast reformi on kõige mõjukam maakonda ühtse tervikuna käsitlev dokument maakonnaplaneering. Selle hoidja on endiselt riigisektor. Seadusesse toodi sisse maakonna arengustrateegia mõiste. Maakonna arengustrateegia sidumine riigieelarve planeerimisega ja

riiklike valdkondlike arengukavadega on üks keerulisemaid ülesandeid, mis riigihalduses lähitulevikus ees seisab.

Mis saab maakondadest edasi?

Järgmised aastad omavalitsuslikus halduskorralduses tõenäoliselt uusi järske muudatusi kaasa ei too. Asjalised on rakkes äsja tekkinud toimeruumi hõivamisega ning uute struktuuride loomise ja käivitamisega. Järgmised neli aastat toimivad nii mõnedki harjumuspärased protseduurid veel inertsist. Edaspidi tuleb aga võtta vastu hulganisti põhimõttelisi otsuseid.

Esimene nendest puudutab maakondi kui statistilisi ja ressursside jaotamisel kasutatavaid üksusi. Riiklik haldus on maakondlikust toimeloogikast eemaldunud või eemaldumas. Omavalitsuslike koostööpiirkondade kirjeldamisel sõnastati hoolikalt võimalus moodustada piiriüleseid kooslusi. Haldusreformi kontseptsiooni koostamisel kõlas kümneid kordi seisukoht, et maakondade piirid ei tohi takistada ühinemist ega koostööd. Sellisel foonil tundub nüüd esmakordselt seaduse jõu saanud maakondliku arengustrateegia koostamise nõue pigem hiljaks jäänud.

Kas peaksime maakondliku statistika kogumiselt üle minema uutel omavalitsustel põhinevale statistikale?

Sama küsimus puudutab ressursijaotust. Mitmesuguseid ressursse, olgu siis riiklikke vahendeid kultuurikoostöö arendamiseks või Euroopa Liidu vahendeid piirkondliku konkurentsivõime suurendamiseks, on jaotatud maakondlikult. Kas ressursijaotus peaks muutuma otseselt omavalitsuspõhiseks, nii et omavalitsus ise vaataks, kellega, mis valdkonnas ja mis suunas ta koostööd teeb?

Teine põhimõtteline otsus puudutab territoriaalset planeerimist kui tugevat võimuinstrumenti. Kas maakondlik planeerimine jääb alles? Kas riiklikuna või maakondlikuna? Või soovib riik siiski väljendada oma huve nn planeerimisregioonide kaupa, mida on vähem kui 15.

Territoriaalne planeerimine ilma strateegilise ja eelarvelise planeerimise komponentideta on sisutühi bürokraatia. Strateegiline

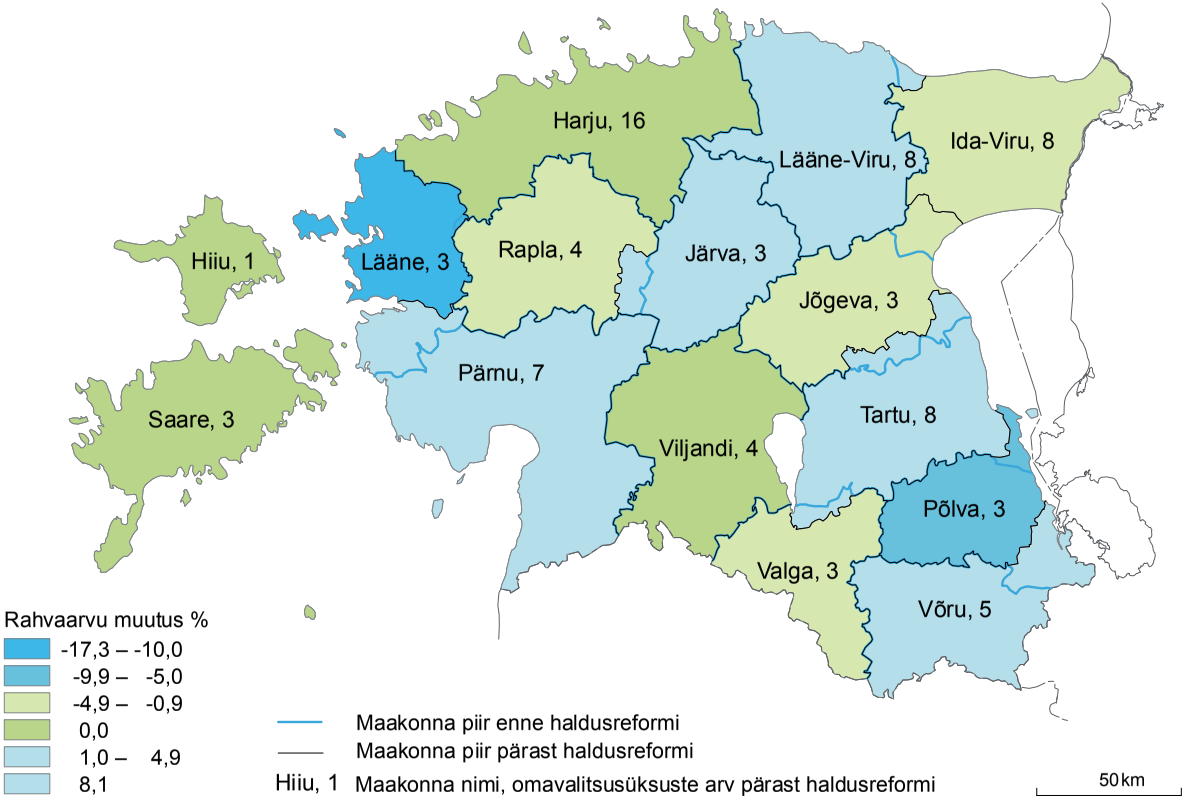
planeerimine nõuab aga valdkonnaülest juurdepääsu nii informatsioonile kui ka ressurssidele. Kas see tähendab, et siiski tekivad universaalse vastutusega regioonid?

On ka võimalus, et riik loovutab omavalitsusteülese ehk teise taseme planeerimise omavalitsustele ühistegevuslikuks ülesandeks. See looks ka esmakordselt olukorra, kus riik ja omavalitsus saaksid asuda tõeliselt sisulisse diskussiooni, sest esimest korda peaks riik kõrgema tasandi huvide kaitsmiseks küsima planeeringulahendust madalamalt tasandilt – kohalikelt omavalitsustelt. Sellisel puhul erineksid planeeringuvaidlused iga-aastastest eelarveläbirääkimistest – pooled ei saaks laua tagant tõusta ühist seisukohta leidmata.

Eriplaneeringutele lootma jäämine ei pruugi ennast alati õigustada, pigem tuleb püüda kokkuleppele saada. See oleks uus võimalus ehitada üles tasakaalustatud valitsemisloogikaga riigihaldus.

Igal juhul on järgmiste valimisperioodide jooksul vaja saada lõplikult selgusele, kas Eesti vajab maakondi kui haldusüksusi ja millist haldust seal korraldatakse – kas omavalitsuslikku või riiklikku. Seejärel peame hakkama täpsustama ETHSi ning kirjeldama riigi territoriaalset haldusjaotust sellisena, nagu see päriselt toimib.

Maakonnapiiride ja elanike arvu muutus ning omavalitsuste arv maakondades pärast haldusreformi käigus toimunud ühinemisi



Joonis 1.

V

Esmased kokkuvõtted reformi protsessist ja edasivaade

Eesti uus territoriaalne muster

VEIKO SEPP

Kohaliku omavalitsuse uut haldusterritoriaalset korraldust kujundanud tegurid

Eesti kohalike omavalitsuste uus kaart kujunes välja mitmesuguste tegurite koosmõjul. Kõige üldisemal tasemel saab neid liigitada riiklikeks ja kohalikeks teguriteks.

Riiklikest teguritest kõige olulisemana eristuvad kahtlemata haldusreformi seadus (HRS) ning selles kehtestatud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse ja soovitusliku suuruse kriteeriumid, mis kujundasid koos rahvastiku territoriaalse paiknemisega uute KOVi üksuste üldise territoriaalse mastaabi.

Üksikute uute KOVi üksuste puhul võis määravaks saada ka nende vastavus seaduses sätestatud erandite tingimustele. Esiteks andis seadus võimaluse moodustada miinimumkriteeriumist väiksema elanike arvuga – nimelt vähemalt 3500 elanikuga – KOVi üksus hõreasustusega piirkondades, mille pindala on kokku vähemalt 900 km^2 (HRS § 9 lg 3 p 1). Seda erandit kasutati vabatahtliku ühinemise etapis vähe – üksnes Alutaguse ja Saarde valla ühinemine vabatahtlikus etapis vastab sellele erandile, kuid ka nende puhul algatas Vabariigi Valitsus hiljem ühendamise menetluse.

Niinimetatud Setomaa erandi (HRS § 9 lg 3 p 2) mõju uuele haldusjaotusele on keerukam, kuivõrd seadusest tulenevat võimalust Setomaa valla moodustamiseks ei kasutanud asjaomased vallad vabatahtliku ühinemise etapis ära. Sellest hoolimata erandi tingimustele vastav vald hiljem Vabariigi Valitsuse otsusega moodustati, tuginedes seejuures seadusandja mõttele, kohalike elanikele pöördumistele, piirkondliku komisjoni soovitustele ja rahvaküsitlusele.

Kolmandaks andis HRS võimaluse säilitada KOVi üksus merelistel saarvaldadel, mida ka täies ulatuses kasutati. Kõik neli senist merelist saarvalda otsustasid jätkata iseseisvate KOVi üksustena.

2017. aasta reformi tulemusel kujunenud piirkondliku mustri perspektiivist hinnates on olulisim see, mis HRSis puudus. Kuigi HRS osutab sellele, et „haldusterritoriaalse korralduse ning kohaliku omavalitsuse üksuste piiride ja nime muutmisele kohaldatakse Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse sätteid, arvestades käesolevast seadusest tulenevaid erisusi" (HRS § 1 lg 4), on **reformi eesmärk, kriteeriumid ja toimingud sõnastatud KOVi üksuste territoriaalsuse suhtes neutraalsena.** Seaduse järgi on reformi eesmärgiks KOVi üksuste ülesannete täitmise võimekus mastaabi suurendamise kaudu (HRS § 1 lg 2) ja ei midagi muud.

Samas ei sundinud HRS teatavasti valitsust automaatselt liitma kõiki miinimumkriteeriumile mittevastavaid KOVi üksusi. Nii nagu

Riigikohus oma otsuses sedastas ja KOVi üksusi kaitsnud advokaadid osutasid, pidi Vabariigi Valitsus oma otsuste tegemisel arvesse võtma ka teisi asjaolusid (HRS § 9 lg 9 p 1), sealhulgas territoriaalseid (vt Veiko Sepa ja Rivo Noorkõivu artiklit).

Teiste sõnadega andis riik eelnevalt palju kriitikat pälvinud kaardijoonistamise ülesande esmalt KOVi üksustele, mitte ei püüdnud seda ise lahendada nagu varasem. Näiteks 2001. aastal sõnastati strateegias „Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas"[1] peale elanike arvu kriteeriumide ka territoriaalse terviklikkuse kriteeriumid:

> *„4. Kohaliku omavalitsuse üksus peab olema terviklik, ühe või mitme omavahel tihedalt seotud keskusega üksus.*
> *5. Juhul kui mistahes suurusega kohaliku omavalitsuse üksuse eri osade sidemed naaberüksustega on tihedamad kui omavahelised sidemed, siis ühendatakse need osad vastavate naaberomavalitsusüksustega."*

Nende põhimõtete ja kriteeriumide alusel ning läbirääkimiste tulemusel **määratles Vabariigi Valitsus oma korralduse eelnõu vormis ka konkreetse ettepaneku kohaliku omavalitsuse üksustele haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks**. Selle alusel oleks Eesti kaardile jäänud kokku 101 valda ja linna (vt täpsemalt Madis Kaldmäe artiklist).

28.06.2004 Riigikogus vastu võetud kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 5 („Kohaliku omavalitsuse üksuste õigus ühineda") alusel aga **kehtestas Vabariigi Valitsus 65 ühinemispiirkonda**, üksnes mille raames ühinemistel maksti ühinemistoetusi. Vastav piirang kehtis 2013. aastani.

2013. aasta omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõus käsitlusviisi pisut muudeti ja **ühinemispiirkondade asemel määratleti 63 tõmbekeskust** (§ 2 lg-d 2 ja 3):

---

[1] Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Strateegia. Siseministeerium, jaanuar 2001; https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2001_haldusreform-kov-valdkonnas-strateegia.pdf.

„(2) Valdade ja linnade ühinemise tulemusena moodustuv kohaliku omavalitsuse üksus on ala, mis kattub suure osa seal elavate inimeste toimepiirkonnaga ja koosneb vähemalt ühest käesoleva seaduse § 2 lõikes 4 nimetatud tõmbekeskusest, sellega funktsionaalselt seotud asulatest ja nende tagamaal asuvatest paikkondadest ning kus elab üldjuhul vähemalt 5000 elanikku.
(3) Tõmbekeskus käesoleva seaduse tähenduses on toimepiirkonna keskne tiheasustatud asula, mis on piirkonna elanike jaoks kuni 30 minuti autosõidu kaugusel peamine sihtkoht, kuhu inimesed liiguvad igapäevase ja perioodilise teenuse tarbimiseks ning töö ja hariduse tõttu."

Territoriaalse terviklikkuse ja sidususe teemad olid tegelikult oluliseks aruteluobjektiks ka 2017. aasta haldusreformi ettevalmistamisel. Nii jõudis eksperdikomisjon oma esimesel kohtumisel 29.05.2015 ühisele seisukohale selles, et

„Reformi territoriaalses käsitluses peab olema otsuste tegemisel võimalik paindlikkus ja „rätsepatöö". Lisaks klassikalisele keskuse-tagamaa tüüpi vallale võivad tulevikuvalla mudelitena eksisteerida ka nn võrgustikulised (multitsentrilised) vallad. Seda eeskätt piirkondades, kus puudub tugev ja domineeriv keskus või jäävad mõned piirkonnad keskusest territoriaalselt liiga kaugele (kauguskriteerium – nt X min autosõitu). Reformi planeerimisel ei tohi kinni jääda tänaste maakondade piiridesse."

Eksperdikomisjoni 14.07.2015 arutelu tulemusena jõudis territoriaalse terviklikkuse põhimõte haldusreformi kontseptsiooni – täpsemalt ühe eesmärgina neljast, mida tuleks haldusreformi tulemusena saavutada:

„Omavalitsusüksus moodustab loogilise territoriaalse terviku, mis võtab arvesse piirkonna eripära ja on kooskõlas asustussüsteemiga."

Haldusreformi kontseptsiooni mõju haldusreformi seaduses sisalduvatele lahendustele oli siiski valikuline (vt Ave Viksi artiklit) ning

territoriaalse terviklikkuse nõuet seaduse jõuga kriteeriumina ei määratletud. Peamiseks metoodiliseks põhjuseks oli sealjuures see, et territoriaalse terviklikkuse mõistet on keerukas operatsionaliseerida üheselt mõõdetavaks kriteeriumiks – välja arvatud lihtne ja ebapiisav territooriumi pidevuse (lahustükkide puudumise) kriteerium –, mille alusel hinnata territoriaalset terviklikkust kooskõlas asustussüsteemiga. Näiteks kõige klassikalisema, keskuse ja tagamaa ühendatust eeldava territoriaalse terviklikkuse mudeli puhul kerkivad kohe tagamaa piiride määratlemise kriteeriumi objektiivsuse küsimused – milliste näitajate alusel ja millistele andmetele tuginedes määrata KOVi üksuse või selle osa kuuluvus keskuse tagamaale; milline on õige lävend keskuse tagamaa ja mittetagamaa eristamiseks; kuidas lahendada olukordi, kus piirkond on seotud mitme keskusega, mis võivad toimida asustussüsteemi eri tasanditel, jne.

Samuti olid keskuse-tagamaa mudeli alusel kriteeriumi mittesõnastamisel olulised poliitilised põhjused – valmisoleku puudumine tegeleda pealinnaregiooni teemaga ning soov vältida Ida-Virumaa suuremate linnade ja tagamaa ühendamisest tulenevaid riske.

Kõigi nende ja muude argumentide tõttu, samuti reformiprotsessi tempost tulenevalt, ei suutnud eksperdikomisjon territoriaalse terviklikkuse kohta VV tegevusprogrammis nõutud „objektiivset ja üheselt tõlgendatavat kriteeriumit", mis oleks sobinud HRSi, sõnastada. Küll sisaldas seadus asjakohaseid suuniseid piirkondlikele komisjonidele oma arvamuste ja hinnangute andmisel (§ 5 lg 2 p-d 2 ja 3):

> *„2) piirkonna kohaliku omavalitsuse üksustele ja Rahandusministeeriumile [---] haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustuva kohaliku omavalitsuse üksuse* ***Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 7 lõikes 5 nimetatud mõjude ja asjaolude arvestamise kohta****;*
>
> *3) [---] piirkonna kohaliku omavalitsuse üksustele ja Rahandusministeeriumile kohaliku omavalitsuse üksuse moodustamisel* ***piirkonna eripära, asustussüsteemi kooskõla ja territoriaalse terviklikkuse arvestamise kohta****."*

Seaduse nõuet toetas piirkondlike komisjonide arvamuse väljakujundamisel aluseks olnud eksperdiarvamuste vormide struktuur, kus lisaks kriteeriumitele vastavuse hindamisele oli ülesandeks hinnata ka **mõju territoriaalsele terviklikkusele ETHSi § 7 lõikes 5 nimetatud asjaolude** lõikes, milleks on: 1) ajalooline põhjendatus; 2) mõju elanike elutingimustele; 3) elanike ühtekuuluvustunne; 4) mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile; 5) mõju haldussuutlikkusele; 6) mõju demograafilisele olukorrale; 7) mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele; 8) mõju ettevõtluskeskkonnale; 9) mõju hariduslikule olukorrale; 10) omavalitsusüksuse toimimine organisatsiooniliselt ühtse teenusepiirkonnana.

Eksperdihinnangutele tuginedes sisaldasid piirkondlike komisjonide arvamused ja otsused alati kokkuvõtvat järeldust, kas kavandatav ühinemine täidab territoriaalse terviklikkuse põhimõtet või mitte. Ka Vabariigi Valitsus pidi oma lõplikes valdade ja linnade territooriumi puudutavates kaalutlusotsustes lähtuma muu hulgas ETHSis loetletud territoriaalse terviklikkuse asjaoludest (HRS § 9 lg 9).

Eesti haldusterritoriaalset kaarti kujundanud **kohaliku tasandi tegurite** ring oli samuti mitmekesine. Elanike arvu kriteeriumiga kooskõlas olevat territoriaalse terviklikkuse saavutamist toetasid kõige paremini sellised lahendused, milles võeti aluseks **asustussüsteemi igapäevase toimimise loogika** ning selle tunnetus elanike ja kohalike poliitikute seas. Mitmes Eesti piirkonnas olid need juba varem määratletud kui koostööpiirkonnad, mida oli kajastatud ka näiteks maakonnaplaneeringutes ja maakonna arengukavades. Headeks näideteks on siin Valgamaa jaotus kolmeks piirkonnaks või Põltsamaa koostööpiirkond, kus varasem koostöökogemus tegi kokkulepete saavutamise vabatahtliku ühinemise etapis oluliselt lihtsamaks.

Elanike arvu miinimumkriteeriumiga kooskõlas olevale piirkondlikule loogikale oponeeris kehtiva haldusterritoriaalse jaotuse alusel kujunenud maailmapilt, kus omavalitsusjuhid mõtestasid seniseid valdu ja linnu sõltumata nende mastaabist kui loomulikke kohalikke maailmu,

millel on oma identiteet, toimiv kogukond ja piisav haldusvõimekus (vt Vabariigi Valitsusele esitatud põhjendusi detailsemalt Kaie Küngase artiklist). Linnalise keskusega ühinemise vastu seistes rõhutati maalisuse kui sellise väärtust, osutati ääremaastumise ohule ja sõnaõiguse vähenemisele suuremas KOVi üksuses. Iseseisvalt jätkata soovinud ja kriteeriumile vastavad linnad (nt Keila linn) või äärelinliku asustusega vallad (nt Ülenurme vald) ei näinud aga põhjust, miks peaks nende hästi toimivat maailma muutma. Erijuhtumiks olid sellised KOVi üksused ja nende juhid, kes ei olnud vastu ühinemisele kui sellisele, kuid kes nõustusid haldusterritoriaalsete muudatustega üksnes siis, kui uue valla keskus jääb nende territooriumile. Kõige iseloomulikum näide on siin Koeru vald, mis loobus ühinemisläbirääkimistest pärast seda, kui ühinemiskavatsusega valdade hääletuse tulemusena otsustati, et loodava Järva valla keskuseks peaks saama Järva-Jaani.[2]

Kõik need erinevad kohalikud territoriaalsed loogikad ja põhjendused asetuvad loomulikult kohalike omavalitsusjuhtide, kogukondade ja elanike isiklike suhete, hoiakute ja arusaamade keerukasse konteksti, mille raames langetas igaüks eraldi või siis kohalike võimuorganite vormis ühiselt otsuse ühe või teise lahenduse kasuks. Seejuures olid elanike isiklikud eelistused üheks sisendiks kollektiivsetele otsustele. Mitmes vallas ja väiksemas piirkonnas koguti kohaliku kogukonna algatusel allkirju, et mõjutada kohaliku volikogu või Vabariigi Valitsuse otsuseid. Samuti korraldati kooskõlas HRSi § 6 ja ETHSi nõuetega ühinemisprotsessis osalenud KOVi üksustes ja nende osades küsitlused elanike arvamuse väljaselgitamiseks. Küsitlustulemuste informatiivse tähenduse tõttu jäi nende mõju piirkondliku mustri kujundamisel siiski tagasihoidlikuks (vt Sulev Valneri artiklit kaasamise kohta). Täpsemalt, rahvaküsitluste tulemuste kasutus otsuste tegemisel ja põhjendamisel oli otsustajate – kohalike volikogude ning Vabariigi Valitsuse – poolt valikuline.

---

[2] Koeru Vallavolikogu 16.12.2016. a otsus nr 55.

Kokkuvõttes jättis riik selle, milline piirkondlik muster haldusreformi tulemusena kujuneb, reguleerimata. KOVi elanike arvu miinimumsuuruse kriteerium koos erandite võimalustega kujundasid piirid, mille raames oli KOVi üksustel oma territooriumi kujundamiseks vabatahtliku kokkuleppe õigus. Kuigi protsessi käigus anti KOVi üksustele piirkondlike komisjonide ning ühinemiskonsultantide poolt teatud põhimõtete kujul pehmemaid suuniseid heade territoriaalsete lahenduste osas, jäid lõppkokkuvõttes territoriaalse terviklikkuse kaalutlused ühinemisel teisejärguliseks nii kohalike volikogude kui ka Vabariigi Valitsuse otsustes, seda võrdlusena seaduses sätestatud kriteeriumide ning üleriigiliste või kohalike poliitiliste kaalutlustega.

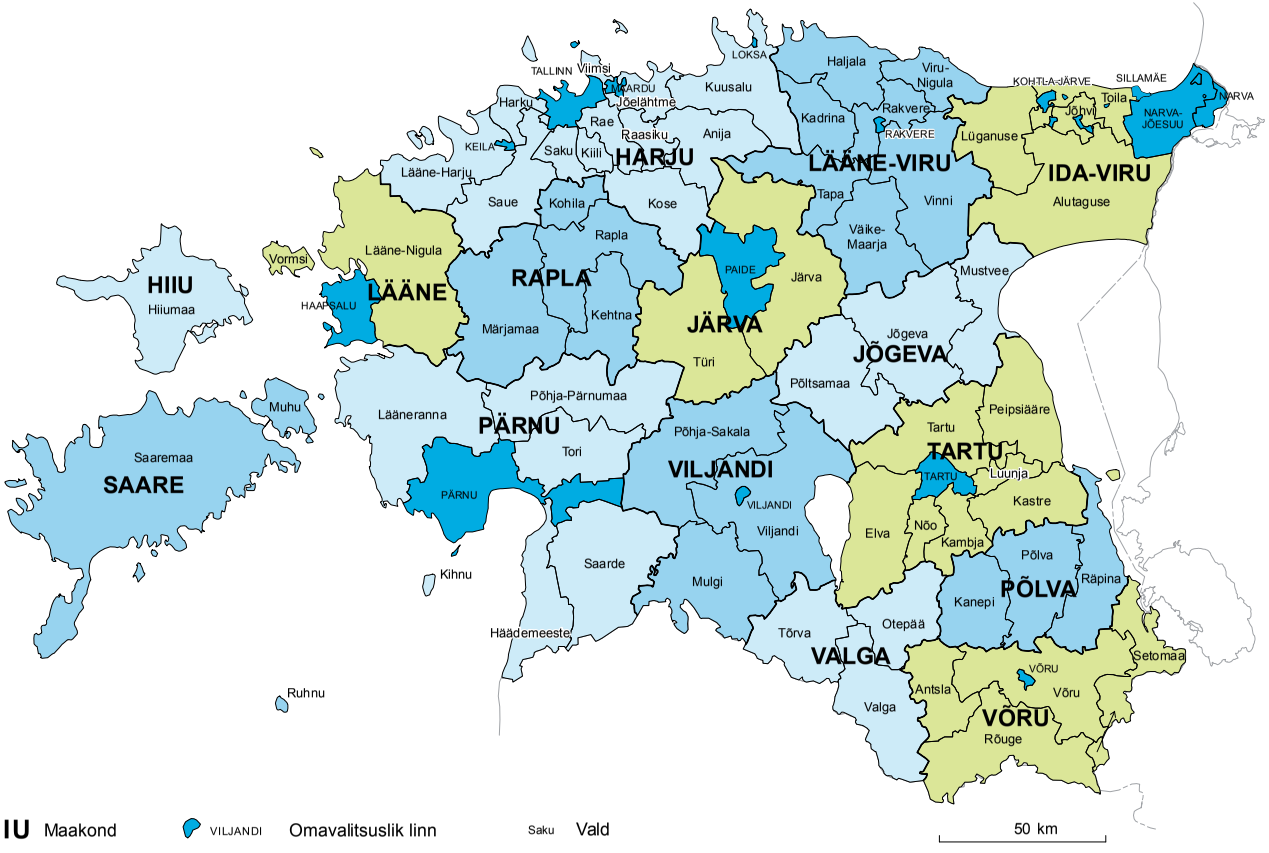
Kujunenud territoriaalse mustri tüübid

Territoriaalse terviklikkuse kriteeriumide puudumise ja vabatahtliku ühinemise mudeli kasutamise tulemusena kujunes pärast 2017. aasta haldusreformi Eestis väga kirju territoriaalne muster.

Lähtudes esiteks ETHSi määratlusest, mille kohaselt jaguneb Eesti territoorium maakondadeks, valdadeks ja linnadeks (§ 2 lg 1), teiseks linnaliste (linnad ja alevid) ja maaliste asulate (alevikud ja külad) eristusest ning kolmandaks klassikalisest keskuse ja tagamaa territoriaalse terviklikkuse loogikast, saab uues haldusterritoriaalses jaotuses eristada vähemalt 11 tüüpi KOVi üksusi.

1. **Maakondlikud vallad (2).** Maakonda hõlmavad vallad moodustusid kahes saarelises maakonnas – Saaremaal ja Hiiumaal. Kumbki uuest KOVi üksusest ei ole siiski selle tüübi ideaalne esindaja. Saaremaa valla territoorium ei hõlma Saare maakonna Muhu ja Ruhnu valdu, kes mõlemad otsustasid kasutada merelistele väikesaartele antud erandit ning jätkavad iseseisvana. Hiiumaa vald ühendab küll territoriaalselt kogu maakonda, kuid juhtimises on suur võim antud osavaldadele – varasematele valdadele ja Kärdla linnale –, mistõttu on vähemalt esialgu tegemist formaalse territoriaalse ühinemisega.

Haldusreformi tulemusel tekkinud omavalitsusüksuste kaart



Joonis 1.

2. **Linnad, mille moodustab üks linnaline asula (10).** Iseseisvate linnadena jätkavad pealinn Tallinn, Ida-Virumaa suuremad linnad Narva, Kohtla-Järve ja Sillamäe, kolm ajaloolist maakonnalinna Rakvere, Viljandi ja Võru ning kolm Harjumaa linna – Maardu, Keila ja Loksa. Seejuures kaotas Kohtla-Järve linn reformi tulemusena ühe oma senisest kuuest lahusterritooriumist – Viivikonna linnaosa, mis liideti Narva-Jõesuu linnaga.
3. **Linnad, mille moodustavad linnaline keskusasula ja linna tagamaa maalised asulad (5).** See rühm ei ole homogeenne, kuivõrd linna ja tagamaa ühendatus on uutes KOVi üksustes saavutatud erinevas ulatuses. Rühma moodustavad linnad, mille lähitagamaa kuulub ühinemiste järel uue linna koosseisu kas tervikuna (Haapsalu linn), peaaegu tervikuna (Paide linn), suures osas (Pärnu linn) või vähesel määral (Tartu linn). Seejuures Pärnu linna koosseisu kuulub lisaks lähitagamaale ka kaugtagamaa maalisi asulaid (varasem Tõstamaa vald, Paikuse valla idaosa külad). Narva-Jõesuu linn koosneb aga ühest väikelinnast ja suuremate linnade (Narva, Sillamäe) tagamaast.
4. **Keskuse ja tagamaaga vallad, mis ühendavad ühe linnalise keskuse ja selle tagamaa maalised asulad (21).** Ka selles rühmas on võimalik eristada alarühmi, täpsemalt kahte. Esimeses alarühmas on ühe varasema maakonna piires säilinud või moodustunud keskuse-tagamaa vallad: Anija, Antsla, Jõgeva, Jõhvi, Kohila, Lüganuse, Märjamaa, Otepää, Põltsamaa, Põlva, Rapla, Saarde, Saue, Tõrva ja Valga. Teine alarühm on vallad, mille puhul keskuse ja tagamaa ühendamine nõudis ka maakonnapiiride muutmist. Sellised vallad on Elva, Lääneranna, Mustvee, Räpina, Türi ja Viru-Nigula.
5. **Mitme linnalise keskusega vallad (4).** Kahte linnalist asulat ning nende tagamaa maalisi asulaid ühendavad Põhja-Sakala (Suure-Jaani ja Võhma linnad), Tapa (lisaks Tamsalu linn) ja Põhja-Pärnumaa (Vändra ja Pärnu-Jaagupi alevid) vallad ning kolme linnalist asulat hõlmav Mulgi vald (Abja-Paluoja, Karksi-Nuia ja Mõisaküla linnad).

6. **Linnalist asulat ja maalisi asulaid hõlmavad vallad, mille linnaline asula ei toimi olulise osa valla jaoks peamise funktsionaalse keskusena (4)**: Kehtna, Lääne-Harju, Peipsiääre ja Tori vallad. Põhjuseks võib olla linnalise asula suhteline väiksus (Kallaste linn Peipsiääre vallas), perifeerne asend (Järvakandi alev Kehtna vallas, Paldiski linn Lääne-Harju vallas) ja/või suuremate keskuste lähedus (Pärnu linn Tori valla Sauga piirkonna jaoks võrreldes Sindi linnaga). Peipsiääre valla puhul tõi (maalise) keskuse (Alatskivi) ja tagamaa ühendamine lisaks kaasa maakonnapiiride muutmise (vt rühm 4).
7. **Linnalise keskuseta rõngasvallad (4).** Siin rühmas eristuvad ühelt poolt klassikalised rõngasvallad Võru ja Viljandi, mis pärast ühinemisi hõlmavad lisaks Võru ja Viljandi linnade lähitagamaale ka olulist osa kaugemast tagamaast (Kolga-Jaani ja Mustla piirkonnad Viljandi vallas; Orava ja Vastseliina piirkonnad Võru vallas), ning teiselt poolt linnaliste keskuste tagamaad mittetäielikult ühendavad vallad. Sellesse teise alarühma kuuluvad Rakvere ja Toila vallad.
8. **Linnalise keskuse lähitagamaa vallad, mida iseloomustab olulises ulatuses äärelinlik asustus, kuid mille keskuseks on vähemalt formaalselt maaline asula, üldjuhul alevik (9).** Valdav osa sellistest valdadest on Tallinna ümbruse vallad, mille territoorium haldusreformis ei muutunud: Viimsi, Jõelähtme, Raasiku, Rae, Kiili, Saku ja Harku vallad. Samuti kuuluvad siia rühma Tartu linna lähivallad – Luunja vald ning ka uus Kambja vald, mille suurema äärelinliku osaga (Ülenurme piirkond) ühendati väiksem maaline osa (Kambja piirkond).
9. **Maavallad ehk vallad, mida iseloomustab maaline asustus (14).** Selle rühma sees saab omakorda eristada ühe tugeva maalise keskusega valdu (Kadrina, Kose, Nõo, Kanepi, Vinni, Väike-Maarja), kahe keskusega valdu (Häädemeeste ja Haljala), ühe tugevama keskuse ja mitme nõrgema keskusega valdu (Alutaguse ja Rõuge) ning võrgustiku tüüpi valdu, kus ühe või kahe keskuse väljakujunemiseks puuduvad territoriaalsed eeldused (Lääne-Nigula, Kastre,

Järva). Asustussüsteemi mõttes on erijuhtum Kuusalu vald, mille territooriumiks on muu hulgas Loksa linna vahetu tagamaa.

10. **Lahustükkidega vallad (2).** Siia rühma kuulub esiteks kultuurilise eripära alusel moodustatud Setomaa vald, mille osaks on Võru valla poolt muust vallast eraldatud Luhamaa nulk. Teiseks lahustükiga vallaks on Tartu vald, millega ühines valla maismaaterritooriumist 27 km kaugusel asuv Piirissaar. Ilma saarelise osata kuuluks Tartu vald linnalise keskuse lähitagamaa valdade rühma, kuigi see hõlmab ka Tartu linna kaugema tagamaa asulaid.
11. **Saarvallad, mis säilitati mereliste saarvaldade erandi alusel (4).** Nendeks valdadeks on Muhu, Vormsi, Kihnu ja Ruhnu.

Uute KOVi üksuste territoriaalne terviklikkus

Hinnates moodustunud KOVi üksuste territoriaalset terviklikkust klassikalise keskkohtade teooria[3] ning selles sisalduva keskuse-tagamaa loogika alusel (sellele tugines Eesti 1938. aasta vallareform[4], aga ka näiteks Rootsi 1950.–60. aastate KOVi üksuste konsolideerumine[5] ja Norra 1992. aasta haldusreformi kava[6]), tuleb järeldada, et haldusreformi tulemusel kujunenud piirkondlik muster järgib territoriaalse terviklikkuse põhimõtet üksnes osaliselt.

Kõige ilmsemalt jäi territoriaalne terviklikkus saavutamata Eesti mõistes suurlinnade linnapiirkondades. Enam saavutati edu keskuslinna

---

[3] W. Christaller, Central Places in Southern Germany [1933]. Prentice-Hall, 1966.
G. F. Mulligan, M. D. Partridge, J. I. Carruthers, Central place theory and its reemergence in regional science. – The Annals of Regional Science 48, 2012, lk 405–431.

[4] E. Krepp, Valdade territoriaalne reform. – Üld-, majandus- ja kultuurpoliitiline ajakiri nr 6, 1938, lk 239–249.
T. Teder, Vallapiiride reformist. – Maaomavalitsus nr 10, 1938, lk 148–150.
T. Pae, E. Tammiksaar, „See on ülesanne, mis mõtlevate inimeste üle jõu on käinud." Valdade liitmise reformid Eestis. – Tuna nr 4, 2015, lk 14–32.

[5] A. Lidström, The Swedish Model under Stress: The Waning of the Egalitarian, Unitary State? – H. Baldersheim, L. E. Rose (toim.), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders. Palgrave Macmillan, 2010.

[6] H. Baldersheim, L. E. Rose (toim.), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders. Palgrave Macmillan, 2010.

ja tagamaa ühendamisel Pärnus, kuid ka seal jäi lahendus poolikuks. Tartu linna puhul saab Tähtvere valla liitumist käsitleda eelkõige kui ruumipoliitika eksperimenti, mille tulemused võivad kas julgustada või peletada teisi äärelinliku asustusega Tartu ümbruse valdasid linnaga liituma. Tallinn ja Ida-Virumaa suuremad linnad jäävad ka pärast haldusreformi oma tagamaast lahutatuks.

Tagamaast eraldi jätkab ka mitu suuremat maakonnalinna (Viljandi, Võru, Rakvere), samas kui väiksemad maakonnalinnad kas olid juba varem vahetu tagamaaga ühendatud (Põlva, Rapla, Jõhvi) või tehti seda reformi tulemusena (Paide, Haapsalu, Valga, Kärdla, Jõgeva). Teistest eristub Saare maakond, kus Kuressaare kui suhteliselt suur maakonnalinn ei ühinenud mitte ainult vahetu tagamaaga, vaid kogu oma maalise tagamaaga.

Keskuse-tagamaa mudeli elluviimine oli üldiselt edukas väikelinnade ümber. Selle otsene põhjus oli elanike arvu miinimumkriteeriumi sobivus sellele asustussüsteemi tasandile. Niisuguste linnade ja nende tagamaa väikese elanike arvu tõttu ei jäetud neile kriteeriumi täitmiseks palju muid võimalusi kui omavaheline ühinemine. Probleemikoht avaldus pigem selles, et elanike arvu kahanemine viimase kahe kümnendi jooksul on loonud olukorra, kus mitmel asustussüsteemi loogikat järgival keskuse ja tagamaa ühinemisel jäi elanike arv napilt alla 5000. Üldjuhul lahendati need juhtumid Vabariigi Valitsuse kaalutlusotsustes keskuse-tagamaa loogika kasuks, tehes elanike arvu kriteeriumist põhjendatud erandeid (nt Saarde ja Antsla vallad).

Asustussüsteemi hierarhia ning keskuse-tagamaa loogika on Eestis leidnud konkreetse ruumilise käsitluse 2017.–2018. aastal kehtestatud maakonnaplaneeringutes. Teenusekeskuste uuringu[7] järgi eristatakse neis maakondlikke ja piirkondlikke keskusi (kokku 60 sellist keskust), mille ümber oleks võinud ja saanud Eesti asustussüsteemi

[7] Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE, 2015.

olemusest tulenevalt uued KOVi üksused kujuneda. Maakonnaplaneeringute keskuste hierarhia käsitlusi haldusreformi territoriaalse tulemusega võrreldes ilmneb, et 42 juhul (70%) on selline keskust ja tagamaad ühendav KOVi üksus ka moodustunud. Seitse maakonnaplaneeringutes määratletud piirkondlikku keskust on ühendatud oma tagamaaga selliselt, et uueks vallakeskuseks on mingi teine asula. Üldjuhul ongi tegemist teenusekeskuste uuringu mõttes erandlike keskustega, mille määratlemine piirkondlike keskustena on tingitud kas teiste kõrgema tasandi keskuste liigsest kaugusest (Orissaare roll Ida-Saaremaal seoses Kuressaare linna kaugusega) või hoopiski lähedusest, mistõttu on otstarbekas arendada välja nn kaksikkeskus (nt Karksi-Nuia, mis täidab Abja-Paluojaga ühiselt piirkonna teenusekeskuse rolli). Teisel juhul on need piirkondlikud keskused mastaapi arvestamata, kohalike eripärade tõttu määratletud maakonnaplaneeringutes teenusekeskuste uuringuga võrreldes täiendavate keskustena (Järvakandi, Riisipere, Tõstamaa). Lisaks on uute valdade vallakeskusteks 18 kohalikku keskust, mille ümber on suhteline territoriaalne terviklikkus tagatud asustussüsteemi madalamal hierarhiatasemel.

Selged territoriaalse terviklikkuse puudujäägid ilmnevad 14 KOVi üksuse puhul (18% Eesti KOVi üksustest). Enamik neist (11) on juhtumid, kus maakondliku või piirkondliku keskusega ei ole ühendatud olulist osa selle vahetust tagamaast. Neid täiendavad kolm juhtumit, kus KOVi üksuse keskus ei asu üldse sellesama üksuse territooriumil.

Piirkondliku mustri paratamatust ebatäiuslikkusest tulenevad väljakutsed

Haldusreformi tulemusel kujunenud piirkondlikku mustrit saab hinnata mitmeti. Keskuse-tagamaa loogika alusel hinnates on tulemus rahuldav, eriti arvestades seda, et vallad ja linnad pidid eri poliitiliste huvide ja võimaluste raames lahendused ise suhteliselt lühikese aja jooksul välja töötama. Suuremate linnade ja nende tagamaa säilinud halduslik lahutatus tähendab siiski, et jätkuvad raskused linnastute ruumikasutuse

Haldusreformi tulemusel moodustunud KOVi üksuste kooskõla maakonnaplaneeringute keskuste võrgustikuga

Maakond	Maakondlik või piirkondlik keskus, mis on haldusreformi tulemusel moodustunud KOVi üksuse keskus	Maakondlik või piirkondlik keskus KOVi üksusena, millega haldusreformi tulemusena ei liidetud olulist osa tagamaast	Maakondlik või piirkondlik keskus, mis ei ole haldusreformi tulemusel moodustunud KOVi üksuse keskus	Kohalik keskus, mis on haldusreformi tulemusel moodustunud KOVi üksuse keskus	KOVi üksus, mille keskus asub väljaspool üksuse territooriumi
Harju	Jüri, Saku, Saue, Tabasalu, Haabneeme, Loo, Kose, Paldiski, Kuusalu, Kehra	Tallinn, Keila, Maardu, Loksa	Riisipere	Aruküla	
Hiiu	Kärdla				
Ida-Viru	Kiviõli, Narva-Jõesuu	Narva, Kohtla-Järve, Sillamäe		Iisaku, Toila	
Jõgeva	Jõgeva, Põltsamaa, Mustvee				
Järva	Paide, Türi			Järva-Jaani	
Lääne	Haapsalu, Lihula			Taebla, Hullo	
Lääne-Viru	Tapa, Kunda, Väike-Maarja, Kadrina	Rakvere	Tamsalu	Vinni, Haljala	Rakvere vald
Põlva	Põlva, Räpina			Kanepi	
Pärnu	Pärnu, Vändra, Kilingi-Nõmme, Häädemeeste		Tõstamaa, Pärnu-Jaagupi	Sindi, Linaküla	
Rapla	Rapla, Märjamaa, Kohila		Järvakandi	Kehtna	
Saare	Kuressaare		Orissaare	Liiva, Ruhnu	
Tartu	Elva, Alatskivi	Tartu		Kurepalu, Kõrveküla	
Valga	Valga, Otepää, Tõrva				
Viljandi	Suure-Jaani, Abja-Paluoja	Viljandi	Karksi-Nuia		Viljandi vald
Võru	Antsla	Võru		Rõuge, Värska	Võru vald

Tabel 1.

terviklikul planeerimisel. Töö- ja elukoha paiknemine erinevates KOVi üksustes tähendab täiendava koordineerimise vajadust transpordi, hariduse, vaba aja ja sotsiaalhoolekande teenuste arendamisel, osutamisel ja arveldamisel. Alles jääb ka ebaterve konkurents registreeritud elanike ja nende maksutulude üle.

Suure(ma) territooriumiga valdades on peamiseks väljakutseks ääremaastumise riskide maandamine ning keerukate teenuskeskuste võrgustike haldamine selliselt, et tagatud oleks ühtaegu nii teenuste kättesaadavus kui ka mõistlik kulutõhususe tase. Erilahendusi vajavad ääremaalised KOVi üksused (nt Peipsiääre, Alutaguse), kus on kättesaadavuse argumendist lähtudes mõistlik kõik peamised kohaliku omavalitsuse teenused piirkonnas endas välja arendada. See nõuab raskeid valikuid ressursside koondamiseks uude keskusesse, sh osaliselt teiste asulate arvelt, kuid ilmselt ka erisusi riigi toetusskeemides.

Mitme keskusega valdades on esmane ülesanne seni konkureerinud keskuste muutmine koostöös toimivateks keskusteks, sealhulgas funktsioonide jagamine ning kaksik- või mitmikkeskuste toimimist võimaldavate transpordiühenduste tagamine. Võrgustikupõhiste KOVi üksuste jaoks, kus suuremaid linnalisi keskusi oma territooriumil ei ole ning olemasolevatel asulatel ei ole potentsiaali areneda kõrgema tasandi keskuseks ja seda ka ei soovita (nt Rõuge ja Lääne-Nigula vallad, aga ka kõik rõngasvallad), peituvad olulised lahendused tihedas halduskoostöös lähima linnalise keskusega.

Kõige põhimõttelisem kujunenud territoriaalset mustrit puudutav küsimus on siiski selle mustri mastaabi sobivus kohaliku omavalitsuse teostamiseks Eestis. Eelkõige küsiti reformi ette valmistades ja on küsitud ka pärast seda (vt nt Garri Raagmaa artiklit), kas Eesti kohaliku omavalitsuse süsteem on pärast haldusreformi jätkuvalt liiga killustunud ning kas parema lahenduse oleks andnud hoopis maakondlikes piirides toimivad KOVi üksused.

On selge, et mitmete olemuslikult omavalitsuslike ülesannete (nt ühistransport, gümnaasiumi- ja kutseharidus, jäätmemajandus)

täitmiseks on paljud uued KOVi üksused ikka veel ebapiisava mastaabiga, samuti see, et majandusarengu territoriaalsete subjektidena peaksid Eesti KOVi üksused parema rahvusvahelise konkurentsivõime tagamiseks olema suuremad.

Samas ei saa öelda, et maakondlikul lahendusel ei oleks omi probleeme. Näiteks tuleks siis küsida, kuivõrd järgitaks sellisel juhul subsidiaarsuse põhimõtet, sest suurt osa praegustest kohaliku omavalitsuse ülesannetest on täiesti jõukohane täita umbes 5000 elanikuga KOVi üksuses (vt Veiko Sepa ja Rivo Noorkõivu artiklit haldusreformi kriteeriumite seadmisest). Samuti sisaldaks maakondlik lahendus märkimisväärset ohtu väikelinnade, mis täidavad Eesti asustussüsteemis olulist tasakaalustavat rolli, elujõule.

Üldistusena tuleb siiski möönda, et ükski haldusterritoriaalne kaart – ei varasem väikevaldade, tekkinud piirkondlik ega ka võimalik maakondlik kaart – ei saa anda ideaalset territoriaalset jaotust kohaliku omavalitsuse teostamiseks, sest eri valitsemisvaldkondadele sobivad territoriaalsed loogikad toimivad erinevas mastaabis ja eri tasanditel. Isegi varasemal ajal palju arutatud kahetasandiline KOVi süsteem ei suudaks KOVi ülesannete keerukat territoriaalsust piisavalt täielikult arvestada.

Seetõttu oleks mõistlik liikuda Eesti territoriaalses juhtimises mitmetasandilise ehk mitmekihilise valitsemise mudeli[8] poole, kus avalike ülesannete täitmine ei pea olema antud ühe territoriaalse tasandi või konkreetse võimuorgani ainupädevusse. Selle asemel tuleks parimaid haldusterritoriaalseid lahendusi otsida KOVi üksuste omavahelises (piirkondlikus) koostöös, täiendavate territoriaalsete juhtimisstruktuuride loomises KOVi üksuste sees, kodanikuühenduste kaasamises kohaliku elu korraldamisse nö rohujuuretasandil, aga ka KOVi ja riigi regionaalse tasandi koostöös. Sellise valitsemismudeli juurutamise kon-

---

[8] Vt nt L. Hooghe, G. Marks, Multi-Level Governance and European Integration. Rowman & Littlefield Publishers, 2001; L. Hooghe, G. Marks, Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. – American Political Science Review, Vol. 97, 2003.

> Haldusreformi järgse piirkondliku mustri paratamatu ebatäiuslikkus ei tohiks saada oluliseks takistuseks heale kohalikule valitsemisele. Peaaegu iga territooriumi jaoks saab kujundada sellele sobiva toimiva kohaliku omavalitsemise mudeli.

tekstis tähendaks haldusreformi tulemusel kujunenud uus territoriaalne muster lihtsalt kohaliku demokraatliku võimu legitiimsuse asukoha nihutamist territoriaalses mõttes „ülespoole", senisest suurema mastaabiga üksustesse. Ühe või teise kohaliku elu valdkonna valitsemine ja korraldamine peaks toimuma aga ikkagi sobivaimal territoriaalsel tasandil, nii nagu subsidiaarsuse põhimõte seda ette näeb. Vastavad lahendused on uute KOVi üksuste endi kujundada.

Haldusreformi järgse piirkondliku mustri paratamatu ebatäiuslikkus ei tohiks saada oluliseks takistuseks heale kohalikule valitsemisele. Peaaegu iga territooriumi jaoks saab kujundada sellele sobiva toimiva kohaliku omavalitsemise mudeli. Haldusreformi peamine panus sellesse seisneb usus ja lootuses, et reformi tulemusel loodud Eesti KOVi üksused peaksid olema varasemast keskmiselt võimekamad oma elanike jaoks sobivaimate kohaliku omavalitsuse teostamise mudelite välja töötamisel ja pideval edasi arendamisel.

Eesti omavalitsussüsteemi ümberkorralduse vajadused välisvaates

JÜRI VÕIGEMAST

Suuremaid reforme kavandades ja teostama asudes on paratamatult üleval küsimus, kuivõrd suudetakse näha protsessi tervikuna ehk hõlmata kõiki olulisi ümberkorraldamist vajavaid aspekte.

Alati on asjakohane ka küsimus, kas põhjused, mille pärast reform ette võetakse, ehk vastus küsimusele „Miks me seda teeme?" on piisavalt täpselt teadvustatud.

Kui jah, siis on lootust, et reformiprotsess, olgu siis tervikuna või loogiliste etappidena, õnnestub. Loogika on paljuski sarnane ehitusega, kus terviklik ja vajalik tulemus saavutatakse sellega, et kõigis projekti etappides tegutsetakse eesmärgiks seatud lõpptulemuse nimel.

Tõsi, ühiskonnas toimuvad protsessid ning neid kujundavad mõjurid on kahtlemata palju keerulisemad. Ega muidu oleks haldusreformi ettevalmistus, mis Eestis kujunes peaaegu põlvkonnapikkuseks, nii kaua aega võtnud.

Viidatud küsimustele vastuste leidmiseks on meil kasutada väga palju materjali. Haldusreformi kavandamise ja elluviimise etapid on kirjalike materjalide aegreaga väga hästi kaetud.

Lisaks kogumiku teistes artiklites viidatud materjalidele püüan esile tuua neid vaatenurki, mida protsessi käigus on vähem käsitletud, kuid mille tähendus tundub mulle samuti oluline. Mõistagi alustan haldusreformi eesmärkidest, sest eesmärkide püstitusest sõltub see, mille poole liikuma hakkame. Kokkuvõtte tegemine eeldab ka võrdlust seatud eesmärkide ja selle vahel, kuhu oleme jõudnud.

Mis on kohalik omavalitsus ehk mida me reformime?

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ütleb, et kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust.

Seda õigust kasutavad otsestel, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud nõukogu või esinduskogu liikmed.[1] Harta seletuskirjas on lisatud, et harta eesmärgiks on, et kohalikel võimuorganitel oleks lai valik kohustusi, mida saab täita kohalikul tasandil.[2]

Tähtsustades harta aluseks olnud vanemate demokraatlike ühiskondade kogemusi ja Euroopa Nõukogu tegevuse raames sõlmitud kokkuleppeid, sätestab ka Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (§ 2) kohaliku omavalitsuse mõiste, kinnitades, et see on omavalitsusüksuse demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu.

---

[1] Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. RT II 1994, 26, 95.

[2] Euroopa kohaliku omavalitsuse harta seletuskiri.

Samuti sätestatakse määratluses, et kohalik omavalitsus teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse või -algatuse teel. Mõistagi toimub kohaliku omavalitsuse tegevus seaduse alusel.[3]

Kokkuvõttes on omavalitsuse toimimise ruumi avades nii hartas kui ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses peetud oluliseks esile tuua kolme tähtsa tahu – õiguse, võime ja kohustuste – ühtsuse aspekti, et demokraatlikult moodustatud võimuorganitel oleks võimalik iseseisvalt kohalikku elu korraldada ja juhtida.

Harta seletuskirjas on lisatud, et kohalikul demokraatial ja kohalikul autonoomial on sisu, kui omavalitsusel on tegelikud õigused, kohustused ja rahalised vahendid iseseisva juhtimisprotsessi täideviimiseks; ning vastupidi, kohalikul demokraatial ja kohalikul autonoomial ei ole sisu, kui omavalitsusel puuduvad õigused, kohustused ja rahalised vahendid, et iseseisvalt kohaliku elu küsimusi otsustada ja korraldada.

Haldusreform on eelkõige kohalikule demokraatiale ja kohalikule autonoomiale enama sisu andmine. Reform, mille objektiks on territooriumide muudatused ehk kohaliku omavalitsuse üksuste piirid, määratleb eeskätt konkreetse omavalitsusüksuse volipiiride territoriaalse ulatuse muutuse ning on eelkõige käsitletav haldusterritoriaalse reformina.

Haldusreformi eesmärgid

Haldusreformi kontseptsioonis on esile toodud, et valitsuse tegevusprogrammis (2015–2019) on määratletud põhimõtteline suund, kus haldusreformi eesmärk on tagada omavalitsused, kes:

- suudavad pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid,
- tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ning
- täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid[4].

---

[3] Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Vastu võetud 02.06.1993.

[4] Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2015–2019; https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3030/6201/5006/231klisa.pdf.

Seega võime tõdeda, et valitsus määratles oma tegevuskavas kohaliku halduse reformi eesmärgi eelkõige vajadusena saavutada omavalitsuse parem võimekus, mis on eelduseks elutingimuste parema taseme kujunemisele Eesti eri piirkondades.

Reformi eesmärki käsitlevas haldusreformi kontseptsiooni peatükis on peale eelnimetatu välja toodud, et haldusreformi eksperdikomisjoni hinnangul on olulisim tulemusena saavutada:

1. kohaliku omavalitsuse suurem roll ühiskonnaelu korraldamisel – võime, otsustusõigus ning vastutus iseseisvalt ja tõhusalt korraldada kohalikku elu; suurem finantsautonoomia ja eelarveliste vahendite osakaal; kasvanud juhtimise strateegilisus ja võimekus kohalike arengueelduste kasutuselevõtuks ning regionaalarengu tasakaalustamiseks riigis; samuti suutlikkus osaleda üleilmastuvas konkurentsis ja koostöö protsessides;
2. kasvanud kohaliku omavalitsuse kompetents ja võimekus kindlustada elanikele kvaliteetsed avalikud teenused, nende aegruumiline kättesaadavus ning majanduslikult tõhus korraldus;
3. tugevam kohalik esindus- ja osalusdemokraatia, suuremad võimalused osaleda kohaliku omavalitsemise teostamisel;
4. omavalitsusüksus moodustab loogilise territoriaalse terviku, mis võtab arvesse piirkonna eripära ja on kooskõlas asustussüsteemiga[5].

Eeltooduga otseses seoses tuuakse olulisena esile ka kohaliku omavalitsuse rolli ehk vastutusala suurenemisel vajaliku ressursikatte korralduse olulised aspektid – suurem finantsautonoomia ja eelarveliste vahendite osakaal.

Lisaks võimele igapäevaelu toimimiseks vajaliku korraldusega toime tulla rõhutatakse strateegilisema vaate võimekuse ning

[5] Haldusreformi kontseptsioon; https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf.

regionaalarengu tasakaalustamisel kaalukama rolli ja võimekuse saavutamise vajadust.

Kindlasti on oluline märkida seda, et eesmärkide juures on teenuste kvaliteedi kõrval rõhutatud aegruumilise kättesaadavuse ja majandusliku tõhususe aspekti teenuste korraldamisel. Samuti on eesmärkide seas tähtsal kohal tugevama esindus- ja osalusdemokraatia toimimise taotlemine.

Kontseptsiooni eesmärkide peatükis on peetud oluliseks lisada, et haldusreform on suunatud Eesti piirkondliku arengu ühtlustamisele, et ära hoida ääremaastumise süvenemist ning kohandada avalike teenuste osutamist, et tagada teenuste osutamise ja korraldamise jätkusuutlikkus jätkuva rahvastiku vähenemise ja linnastumise tingimusis, pidades samal ajal silmas vajadust hoida avaliku halduse kulutusi kokku ja suurendada kohalike omavalitsuste toimimise tõhusust.[5]

Peegeldused ja kõrvalpilk Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse muutusvajaduse aspektidele

Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress (CLRAE) on Euroopa Nõukogu struktuur, mis esindab kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusorganeid. CLRAE peamine eesmärk on kaitsta ja suurendada Euroopa kohalike ja piirkondlike omavalitsusorganite poliitilist, haldus- ja finantsautonoomiat, õhutades keskvõimu arendama kohalikku demokraatiat ja rakendama toetuspõhimõtet.

Üks viis seda teha on Euroopa kohaliku omavalitsuse harta täitmise seire ja asjakohaste raportite koostamine liikmesriikide kohta. Raportite kaudu kujundab CLRAE hinnangu, kuidas riigid on hartas kokku lepitud põhimõtteid täitnud.[6] Eesti kohta on CLRAE koostanud raporti kolmel korral, aastatel 2000, 2010 ja 2017.[7]

---

[6] Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress (CLRAE); http://portaal.ell.ee/1173.

[7] CLRAE raportid kohaliku demokraatia kohta Eestis; http://portaal.ell.ee/1579.

Haldusreformi ettevalmistamise kontekstis oli võimalik vaadelda kongressi 2010. aasta raportit ja soovitusi. Et viimast raportit käsitles kongress 2017. aasta märtsis, mil haldusreformi protsessi suundade kohta olid otsused vastu võetud ja teostamisel, saab ka selle ettepanekuid vaadelda teostuva reformi kontekstis või siis juba ühe mõeldava sisendina reformi järgmiste etappide kavandamisel.

Kongress soovitas 2010. aasta raportis Ministrite Komiteel teha Eesti valitsusasutustele ettepaneku, milles on kaheksa sisulist punkti:

- anda Tallinna linnale eristaatus, lähtudes kongressi soovitusest 219 (2007), arvestades pealinna iseärasusi teiste omavalitsustega võrreldes;
- selgitada kohalike omavalitsuste kohustuslikke ülesandeid ja funktsioone reguleerivat seadusandlust;
- muuta kiiresti riigi õigusakte selleks, et suunata suurem osa finantsvahendeid kohaliku omavalitsuse tasandile, et viia need kooskõlla Eesti põhiseaduse ja seadusega omavalitsusele antud kohustustega, ning anda kohalikele omavalitsustele võimalus saada tulu kohalikest maksudest. See soovitus sisaldus juba ka soovituses 81 (2000);
- rakendada meetmeid, mis tagaksid kohalikele omavalitsustele piisava osa riiklikult kehtestatud maksudest ning nende tulude jaotamise läbipaistvalt;
- moodustada majanduskriisi tõttu enim kannatanud kohalike omavalitsuste toetamiseks toetusfond, et nad oleksid suutelised jätkama teatud sotsiaalteenuste osutamist;
- algatada laiapõhjalised konsultatsioonid kohalike omavalitsustega kavandatavate finantsreformide küsimustes;
- selgitada kohalike omavalitsuste ja üleriigiliste omavalitsusliitudega läbiviidavate konsultatsioonide korda, et võimaldada enne lõpliku otsuse tegemist konsultatsioonide ja diskussioonide läbiviimist, ennekõike juhul, kui kavandatav reform puudutab kohalikke omavalitsusi või toob neile kaasa majanduslikke tagajärgi;

- aidata kaasa Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaliku omavalitsuse tegevuses osalemise õigust käsitleva lisaprotokolli (CETS nr 207) võimalikult kiirele ratifitseerimisele Eesti valitsuse poolt[8].

2010. aasta raporti koostamisest möödunud aega ja raportis tõstatatud küsimusi vaadates leiame mitmes punktis viiteid vajadusele lahendada samu küsimusi, mis olid ka haldusreformi tegelikul käivitamisel aktuaalsed, et mitte öelda ülekuumenenud seisus. Pingelise arutelu objektiks oli riiklike ja omavalitsuslike ülesannete eristamise küsimus ning ressursikate omavalitsuste poolt täidetavate kohustuste jaoks.

Taustaks tasub teada ka seda, et raporti koostamise aegset olukorda pingestas majanduslangusest tingitud suur eelarvetulude vähenemine, mida võimendas veelgi kohalike omavalitsuste tulubaasi kärbe 2009. aasta majanduskriisis.

Ühtlasi võime tõdeda, et majanduskriis ja kärbe mitte ainult ei võimendanud omavalitsuste eelarvepingeid ega survestanud teenuste spektrit kitsendama ja kvaliteedis järeleandmisi tegema, vaid ka sundisid lahenduste leidmise vajadust teadvustama ning lahendusi otsima.

Eriti selgelt olid kongressi raportis viidatud teemadega seotud probleemid tajutavad väiksemate omavalitsuste tegemistes, aga mitte ainult. Kiiret lahendamist vajavad küsimused hõlmasid kogu süsteemi ning haldusreformi kavandamisel oli oluline arvestada terve süsteemi arenguvõime tagamise vajadust.

Eesti andis 2012. aasta jaanuaris kongressile tagasiside korras vajaliku ülevaate, nentides, et ainult ühe soovituse puhul ei olnud valitsus tegevust ette näinud, ja selleks oli pealinna eristaatust puudutav soovitus. Kohaliku omavalitsuse tulubaasiga seonduvad soovitused olid vastuse kohaselt töös ja valitsuse tegevusprogrammis kokku lepitud

---

[8] Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongressi (CLRAE, Strasbourg, 26.–28. oktoober 2010) soovitus 294 (2010) „Kohalik demokraatia Eestis"; http://f.ell.ee/failid/CLRAE/raportid_Eesti_kohta/2010/2010_soovitus_REC-294-2010-Estonia_ET_toim.pdf.

ning ülejäänud soovituste asjus oli vastaja seisukohal, et need saab lugeda täidetuks.[9]

Tegelikult on hangunud olekus tulubaasi lahtisulatamiseks kulunud aastaid.

2017. aasta märtsis vastu võetud raportis soovitas kongress Ministrite Komiteel teha Eesti valitsusasutustele ettepaneku, milles on kuus punkti:

- korrastada seadusandlus, mis puudutab kohalike omavalitsuste ja riigi vahelist kohustuslike ülesannete ja toimimise funktsioonide jaotust, ning anda riigi poolt üle võimalikult palju ülesandeid koos täitmiseks vajalike vahenditega kohalikule tasandile. Selline lähenemine toetaks valitsuse lähenemist kohaliku demokraatia tugevdamisel suuremate ühinenud territoriaalsete üksuste kaudu;
- ühendada nii palju kui võimalik riigi pädevuses olevad ülesanded selge rahalise kattega nende finantseerimiseks ja hoiduda riigireformi elluviimisel sellest, et riigi vastutada olevad ülesanded antakse peidetult üle kohalikele omavalitsustele;
- muuta riiklikku seadusandlust kooskõlas territoriaalse reformi elluviimisega, et suurendada kohalike omavalitsuste finantsautonoomiat ja mitmekesistada nende tuluallikaid kohalike maksude süsteemi ülevaatamise kaudu ning kasvatades kohalike omavalitsuste osa riigi kogutavates maksudes;
- tagada kohalike võimuorganitega toimuvate konsultatsioonide mõistlikud tähtajad ja korrapärasus, et arutada nendega otseselt seotud küsimusi harta artikli 4.6 tähenduses. Konsultatsioonid tuleks kohandada kohalike võimude vajadustega, et toimuksid arutelud iseäranis sellistel teemadel nagu reformiprotsess ning kohalikud finantsküsimused;
- suurendada tasandusfondi mahtu, vaadata üle selle jaotuspõhimõtted ning arendada uusi vertikaalseid ja horisontaalseid

[9] Ülevaade 2010. aasta raporti Eesti-poolsest täitmisest 2012. aasta jaanuari seisuga; http://f.ell.ee/failid/CLRAE/harta/2010_EE_monitooring/2012-01_CLRAE_ettepanekute_taitmine.pdf.

instrumente, parandamaks omavalitsuste eelarvete tasandussüsteemi Eestis ning tugevdamaks kohalikku fiskaalautonoomiat.
- Kongress kutsub Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteed oma Eestisse puutuvas tegevuses arvestama käesolevaid soovitusi Eesti kohaliku demokraatia osas, samuti soovitustega kaasas olevat seletuskirja.[10]

CLRAE 2017. aasta raportit 2010. aasta raportiga kõrvutades võib märgata, et 2010. aasta ettepanekud olid suunatud enam kriisiolukorra leevendamisele ja lahendamisele. 2017. aasta raport viitab ühelt poolt omavalitsustele suuremate territoriaalsete üksustena, aga teiselt poolt enam ka kohalike omavalitsuste osakaalu suurendamise vajadusele ehk kohaliku omavalitsuse sisule, mis toetaks kohaliku demokraatia tugevnemist. Samuti sõnastatakse soovitustes kohalike omavalitsuste finantsautonoomia ehk suurema eelarvealase iseseisvuse vajadust, markeerides ära tuluallikate mitmekesistamise ja tugevdamise teemad.

Võib tõdeda, et 2017. aasta haldusreformi kontseptsioonis esitatud eesmärkide ja vastava õigusruumi kujundamise protsess on raportis esile toodud ettepanekutega palju rohkem sünkroonis kui varasemate perioodide reformikavad.

Euroopa Liidu Nõukogu soovitused 2012–2017

Selles osas vaatlen Euroopa Liidu Nõukogu soovituste materjale, mis on Eestile esitatud aastatel 2012–2017 ehk perioodil, mil järjest ilmekamalt küpses arusaamine haldusreformi vajalikkusest.

Autori arvates peegeldub nõukogu iga-aastastes materjalides lisaks sellele, mida Euroopa Komisjoni talitused olid märganud, kahtlemata ka see, kuidas me ise oma halduskorralduse küsimuste lahendamise vajadusse suhtusime. See tähendab, et sisend probleemide ja lahendamist vajavate küsimuste tagasipeegelduseks tuli Eestist endast.

---

[10] CPL32(2017)04 lõplik 2/40, kohalik demokraatia Eestis. Soovitus 401 (2017) (29.–30.03.2017); http://portaal.ell.ee/18711.

Kahtlemata on oluline märkida, et vaadeldava perioodi algusesse jääb ka OECD riigivalitsemise raporti[11] ettevalmistamine, valmimine ja käsitlus ühiskonnas. Samuti jäävad sellesse perioodi 31.03.2012 toimunud kohalike omavalitsuste üldkogu ja seal vastu võetud ettepanekud[12] nii seoses haldusreformiga kui ka perioodi 2014–2020 Euroopa Liidu struktuurivahendite ettevalmistamisega. Kokkuvõttes kuulusid mõlemad materjalid kindlasti sellele alusele, mille pinnal kujunesid haldusreformi kontseptsioon ja poliitilised otsused reformi ettevalmistamiseks ning alustamiseks.

Kõigist neist materjalidest leiame küsimusi, mille lahendamist peeti oluliseks, ning aja möödudes saame endalt küsida, mis on pooleli, mis poolikult lahendatud ja mis vajab järgmistes etappides ärategemist.

2012. aasta soovitus. Euroopa Komisjoni poolt Eestile 2012. aastal koostatud riigipõhiste soovituste (komisjoni töödokument) seletuskirjas on muu hulgas mõte, et kohalikud omavalitsused näivad olevat neile seadusega pandud kohustuste täitmiseks liiga väiksed. Ometi puudub Eestis poliitiline toetus üldisele reformile, millega vähendataks kohalike omavalitsuste arvu, kuid mis võiks võimaldada teenuseid tõhusamalt pakkuda.

Sealsamas on esile toodud pikaajalisem vajadus jätkata kohalike omavalitsuste reformi, et tagada avalike teenuste parem pakkumine ja kasutada optimaalselt ära suhteliselt killustunud ressursse. Tõdetakse, et hinnangutes on jõutud järeldusele, et enamikul kohalikest omavalitsustest on inimestele neile vajalike sotsiaal-, tervishoiu- ja haridusteenuste pakkumisel raskusi.[13]

---

[11] OECD hindamisdokumendi „Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations" (OECD, 2011) mitteametlik tõlge; https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd_hindamisdokument_eesti_keeles.pdf.

[12] Eestimaa Linnade ja Valdade Üldkogu. Töörühmade materjalid; http://f.ell.ee/failid/ELL_volikogu/2012/2012-03-31_Eestimaa_Linnad_ja_Vallad/Trykis.pdf.

[13] Komisjoni talituste töödokument SWD(2012) 311 final „Eesti 2012. aasta riikliku reformikava ja stabiilsusprogrammi hindamine". Brüssel, 30.5.2012.

Euroopa Liidu Nõukogu ei kasutanud võimalust jätta tegemata otsest viidet poliitilise toetuse puudumisele, mis peaks olema oluline eeltingimus tähenduslike muudatuste tegemiseks, sealhulgas omavalitsusreformi läbiviimiseks.

Nõukogu esitas Eestile 2012. aastal viis soovitust, millest üks käsitles kohalike omavalitsustega seonduvaid küsimusi järgmiselt: suurendada kohalike omavalitsuste rahanduslikku jätkusuutlikkust, parandades samal ajal nende tõhusust ning tagades teenuste tõhusa osutamise, eeskätt neile tugevamate ühinemis- või koostööstiimulite pakkumise kaudu. Ettepanekud asjakohasteks reformideks tuleks teha mõistliku aja jooksul[14].

2013. aasta soovitus. 2013. aastal Euroopa Komisjoni poolt Eesti kohta koostatud soovituste konstateerivas osas tõdetakse, et kohalike omavalitsuste fiskaalvõimekuse mittevastavus neile pandud kohustustele muudab teenuste osutamise kohalikul tasandil väga raskeks. Märgitakse, et teenused, mida kohalikud omavalitsused on seadusega kohustatud pakkuma, on enamikus sektorites, eriti pikaajalise hoolduse, peredele suunatud toetusteenuste, tervishoiuteenuste ning haridus- ja transporditeenuste sektoris puudulikud. Tõdetakse, et see on tingitud kohalike omavalitsuste vähesest haldussuutlikkusest ning asjaolust, et nende tulud ja vastutus ei ole tasakaalus. Elujõulist kava kohalike haldusasutuste tegevuse parandamiseks seni koostatud ei ole.[15]

Euroopa Liidu Nõukogu esitas Eestile ka 2013. aastal viis soovitust, millest üks käsitles kohalike omavalitsustega seonduvaid küsimusi. Seekord järgmiselt: tasakaalustada paremini kohalike omavalitsuste tulud ja neile pandud vastutus; muuta kohalike omavalitsuste tegevus

---

[14] Nõukogu soovitus COM(2012)311 final, milles käsitletakse Eesti 2012. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti ajakohastatud stabiilsusprogrammi (2012–2015) kohta.

[15] Komisjoni talituste töödokument SWD(2013) 356 final „Eesti 2013. aasta riikliku reformikava ja stabiilsusprogrammi hindamine". Brüssel, 29.5.2013.

tõhusamaks ja tagada kohaliku tasandi avalike teenuste kvaliteetne pakkumine.[16]

Näeme, et 2013. aasta soovitustes on probleemsete avalike teenuste ringi lisaks varem nimetatud sotsiaal-, tervishoiu- ja haridusteenuste kvaliteedi probleemidele laiendatud. Veel kord märgitakse, et kohalike omavalitsuste tulud ja vastutus ei ole tasakaalus. Tehakse viide elujõulise kava ehk reformikava puudumisele.

2014. aasta soovitus. Euroopa Komisjoni 2014. aasta riigipõhiste soovituste konstateerivas osas tõdetakse, et suurenevad piirkondlikud erinevused kombineerituna negatiivsete demograafiliste suundumuste, ebatõhususe ja kohalike omavalitsuste omavahelise puuduliku koostööga vähendavad Eesti arengupotentsiaali. Osaliselt peegeldab see püsivat vastuolu fiskaalvõimekuse ja kohustuste vahel väikestes omavalitsustes. Märgitakse, et tõhusamate ja juurdepääsetavamate kvaliteetsete avalike teenuste osutamine kohalikul tasandil, lähtudes teeninduspiirkondadest ja teenuste miinimumstandarditest, eelkõige transpordi, pikaajalise hoolduse, alushariduse ja sotsiaalteenuste valdkonnas, on aktiveerimise ja tööturumeetmete tulemuslikkuse eeldus.[17]

Nagu varem, esitas nõukogu Eestile ka 2014. aastal viis soovitust. Üks neist käsitles juba traditsiooniliselt kohalikke omavalitsusi: „Tasakaalustada paremini kohalike omavalitsuste tulud ja neile pandud kohustused. Muuta kohalike omavalitsuste tegevus tõhusamaks ja tagada kvaliteetsete kohaliku tasandi avalike teenuste pakkumine, eelkõige aktiveerimismeetmeid täiendavate sotsiaalteenuste pakkumine."[18]

---

[16] Nõukogu soovitus COM(2013) 356 final, milles käsitletakse Eesti 2013. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti stabiilsusprogrammi (2012–2017) kohta.

[17] Komisjoni talituste töödokument SWD(2014) 407 final „2014. aasta riikliku reformikava ja stabiilsusprogrammi hindamine: Eesti. Lisatud dokumendile: Soovitus: Nõukogu soovitus, milles käsitletakse Eesti 2014. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti 2014. aasta stabiilsusprogrammi kohta {COM(2014) 407 final}". Brüssel, 2.6.2014.

[18] Nõukogu soovitus COM(2014) 407 final, milles käsitletakse Eesti 2014. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti 2014. aasta stabiilsusprogrammi kohta. Brüssel, 2.6.2014.

2015. aasta soovitus. See on põhiosas analoogne 2014. aastal esitatud soovituse tekstiga, millele on lisandunud olulise seose rõhutamine omavalitsuste poolsete täiendavate sotsiaalteenuste pakkumise taseme ja aktiviseerimismeetmete vahel. Soovituste konstateerivas osas rõhutatakse veel kord, et erinevuste suurenemine piirkondade vahel, demograafilised suundumused ja ebatõhusus vähendavad Eesti arengupotentsiaali tervikuna.[19]

2016. aasta soovitus. Ka 2016. aastal koostatud riigipõhiste soovituste konstateerivas osas rõhutatakse järjekindlalt, et Eestis ei ole igas vallas tagatud avalike teenuste kättesaadavus ning probleemiks on kohalikul tasandil kvaliteetsete teenuste pakkumine transpordi, hariduse, eakate pikaajalise hoolduse ja muude sotsiaalteenuste valdkonnas.

Märgitakse ühtlasi, et ettevalmistamisel on haldusreform, ning tuuakse lühidalt ära ka haldusreformi eesmärk – pakkuda kättesaadavaid ja kvaliteetseid teenuseid ning tagada tõhusam ja pädevam juhtimine.[20]

Pidades ainulaadseks hetke, kus Euroopa Liidu Nõukogu riigipõhised soovitused sisaldavad vaid kaht punkti, millest üks käsitleb kohalike omavalitsustega seonduvat ja teine teadus-arendustegevust, toon siinkohal esile mõlemad, eeldades, et kaks Eesti ees seisvat küsimust ongi Euroopa Liidu vaates tähtsaimad ja nende lahendamine aitab oluliselt kaasa arenguvõimekuse kasvule:

„1. Tagada kvaliteetsete avalike teenuste, eelkõige sotsiaalteenuste osutamine ja kättesaadavus kohalikul tasandil, võttes muu hulgas vastu ja viies ellu kavandatud kohaliku omavalitsuse reformi. Võtta vastu ja rakendada meetmed soolise palgalõhe vähendamiseks, sealhulgas heaolu arengukavas ettenähtud meetmed.

---

[19] Nõukogu soovitus COM(2015) 257 final, milles käsitletakse Eesti 2015. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti 2015. aasta stabiilsusprogrammi kohta. Brüssel, 13.5.2015.

[20] Nõukogu soovitus COM(2016) 327 final, milles käsitletakse Eesti 2016. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti 2016. aasta stabiilsusprogrammi kohta. Brüssel, 18.5.2016.

2. Edendada erainvesteeringuid teadus- ja arendustegevusse ning innovatsiooni, tugevdades muu hulgas teadusasutuste ja ettevõtete koostööd."[20]

2017. aasta soovitus. Konstateerivas osas tõdetakse, et Eesti on võtnud vastu haldusreformi seaduse, mille eesmärk on luua elujõulised kohalikud omavalitsused, mis suudavad oma tegevust rahastada, kavandada arengut ja kasvu ning pakkuda kvaliteetseid teenuseid.

Samas märgitakse, et kohaliku omavalitsuse reformi lõpuleviimiseks on vaja veel astuda olulised sammud ning kohalike omavalitsuste rahastamiskorra muutmine on pooleli. Sedastatakse, et jätkuvalt valmistatakse ette õigusakte riigi valitsuse ja omavalitsuste kohustuste ja ülesannete jaotuse kohta. Tõdetakse, et nende ettepanekute vastuvõtmine on määrava tähtsusega, et tagamaks kvaliteetsete avalike teenuste osutamine sellistes valdkondades nagu haridus, noorsootöö, tervise edendamine ja transport[21].

•

Võttes kokku Euroopa Liidu Nõukogu 2012.–2017. aasta riigipõhiste soovitustega seotud materjalid ühelt poolt kui kõrvalpilgu ning teisalt kui riigisisese peegelduse Eesti kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse suhetele ning ümberkorralduste vajadusele, võib märkida järgmist.

Kohaliku juhtimistasandiga seotud probleemid on muude oluliste majandus-, fiskaal- ja sotsiaalvaldkonna küsimuste kõrval järjepidevalt fookuses. Kohaliku omavalitsuse võimekus ning kohalikul tasandil korraldatavate eluvaldkondade ja avalike teenuste osutamise võimekus, tase, efektiivsus, tõhusus ja kvaliteet on Eesti kui terviku arenguvõime seisukohalt suure tähtsusega.

---

[21] Nõukogu soovitus COM(2017) 506 final, milles käsitletakse Eesti 2017. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Eesti 2017. aasta stabiilsusprogrammi kohta. Brüssel, 22.5.2017.

Riigipõhistes soovitustes viidatakse järjekindlalt ühelt poolt kohalike omavalitsuste liigsele väiksusele ning teiselt poolt kohaliku tasandi ülesannete ja nende täitmiseks vajalike vahendite enama tasakaalustamise vajadusele.

Lahenduste venimine viib probleemide ringi laienemise ja süvenemiseni. Lahenduste küpsemine, reformi ettevalmistamine ja realiseerimine on eeldanud ulatusliku poliitilise toetuse saavutamist ning selle puudumine on tähendanud lahenduste viibimist. Kõigi, nii seniste kui ka järgmiste reformiga seonduvate sammude realiseerimine eeldab poliitilise toetuse olemasolu ja jätkumist. Vajalike õigusaktide vastuvõtmine reformi sisuliste küsimuste lahendamiseks on määrava tähtsusega.

Järgmised sammud ehk mis küsimused vajavad veel lahendamist

Püüdes vastata küsimusele, mis jäi haldusreformiga lahendamata ning mida olulist tuleks veel teha, saaks kindlasti koostada päris üksikasjaliku loetelu lahendamise järjekorras seisvatest päevakorrapunktidest.

Esmalt aga tõdeme siiski, et üks etapp haldusreformi protsessist on läbitud ja võimalused järgmisteks sammudeks endiselt avatud. Uute suuremate omavalitsuste vast valitud volikogud ja valitsused arutavad kohapealset elukorraldust ning strateegilise arengu väljavaateid uutes, senistest kaugelt suuremates valdades ja linnades. Muu hulgas tähendab see vastutuse suurenemist ning küllap seda kohapeal ka selgelt tajutakse.

Tulumaksuseaduse muudatused, 2018.–2021. aasta riigieelarvestrateegia ning 2018. aasta riigieelarve kinnitavad kohalike omavalitsuste tulubaasi taastamise ning mõningate ülesannete lisandumise suunal tehtud olulisi ja kaua oodatud poliitilisi otsuseid.

Ka maavalitsuste tegevuse lõpetamine poetas üht-teist uut omavalitsuste ülesannete buketti. Sealhulgas on kvalitatiivselt kõige olulisemad need küsimused, millele tuleb toimiv lahendus leida koostöös: piirkondlik ühistransport, maakonna arengu kavandamine, rahvatervise ja kultuuri valdkonna ülesanded.

Eelöeldust hoolimata on haldusreformi sisu, omavalitsuste ülesannete, tulubaasi ja finantsautonoomia küsimustele lahenduste saamine ehk reformi põhimõttelise suuna realiseerimine omavalitsuste osakaalu suurendamiseks alles algusjärgus.

Omavalitsuste finantsautonoomia suurendamiseks on arutelu all muu hulgas see, et kujundada toetusfondist kohalike ülesannete katteks suunatavad sihtotstarbelised toetused üldotstarbeliseks toetuseks ning jaotada neid Põhjamaadega sarnaselt näiteks tulumaksu osa ja tulude ühtlustamise vahenditena. Nende vahendite maht oli 2017. aasta riigieelarves ligikaudu 380 miljonit eurot.

Samuti on omavalitsuste osakaalu suurendamine avalikus sektoris praegu arutelude ja analüüsi objektiks seoses riigi korraldatavate sotsiaal- ja haridusvaldkonna ülesannete võimaliku üleandmisega omavalitsustele.

Üldteada on tõsiasi, et kohalike omavalitsuste võimalused kehtestada tähenduslikke kohalikke makse on peaaegu olematud (1,5% kohalike omavalitsuste tulubaasist), mistõttu on mõistetav omavalitsuste huvi kohalike maksude nimekirja täiendada, sealhulgas muuta maamaks kohalikuks maksuks ja viia läbi maamaksu aluseks olev maade korraline hindamine (viimane korraline hindamine toimus 2001. aastal!).

Eesti kohalike omavalitsuste osakaal valitsussektoris on 24,2%. Soomes on see 40%, Rootsis 48%. Kuigi tasemed ei ole otseselt võrreldavad, peegeldab vahe lähenemisnurga põhimõttelist erinevust.

Kohalike omavalitsuste osakaal on ühiskonnaelu põhimõttelise korralduse ehk kodanikuühiskonna tugevuse küsimus – kuivõrd hoiame oma riigi keskvalitsuse tsentraalse ja ametkonnakeskse ning kuivõrd hoiame selle kohapealse ehk kohaliku kogukonna enda otsustada ja korraldada. See on praktiline lähimuspõhimõtte rakendamise küsimus, mille lahtimõtestamiseks Eesti kontekstis tasub aega kulutada.

Eeltoodut kokku võttes peatun veel kord põgusalt haldusreformi eesmärkidel ja nende mõttel. Reformi eesmärke seades kaalume põhimõtteid, millest lähtume, määratleme igapäevastest aruteludest

selgemalt reformitava objekti ning vaagime protsessi põhimõttelise suuna valikut. Seetõttu on reformi jätkutegevuse kavandamisel endiselt aktuaalsed need üldised põhimõtted, mis Euroopa kohaliku omavalitsuse hartale tuginedes on esitatud muu hulgas omavalitsusliitude tegevussuundades:

- kodanikuühiskonna tugevdamine, kohalike omavalitsuste osakaalu, otsustusõiguse ja vastutuse suurendamine ühiskonnaelu juhtimisel ja korraldamisel alternatiivina ressursi ja otsustusõiguse tsentraliseerimise suunale;
- omavalitsuste osutatavate avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamine. Omavalitsuste rahalised vahendid peavad olema vastavuses nende täidetavate ülesannetega;
- omavalitsuste finantsautonoomia tugevdamine, sealhulgas kohalike maksude kehtestamise õiguse laiendamine, riiklikest ettevõtlusmaksudest osa suunamine kohalikesse eelarvetesse, üksikisiku tulumaksu ning maamaksu kujundamine tegelikeks kohalikeks maksudeks alternatiivina kohapealse kogukonna õiguste ja vastutuse puudumisele eelarvetulude kujunemisel.[22]

[22] Eesti Linnade ja Valdade Liidu tegevussuunad 2018–2021; http://f.ell.ee/failid/ELL_volikogu/2018/2018-02-27_YK/03_Uldkoosolek_Uleriigilise_KOV_liidu_tegevussuunad_2018-2021_E1_12.09.2017.pdf.

Haldusreform riigireformi osana

KÜLLI TARO

Sissejuhatus. Haldusreform ja riigireform valitsuste tegevuskavades

Eesti riigi taasiseseisvumise järel oli riigivalitsemise reformimine igapäevane tegevus. Avaliku halduse arendamise ja efektiivsemaks muutmise plaane, mille üks osa oli kohaliku halduse reform, tehti veel 2000. aastate alguseski. Seejärel pöördus avalik tähelepanu eelkõige haldusreformile, mis jõudis ka mitme valitsuse tegevuskavadesse.

Tõsisemalt tõusis riigireform (mida on nimetatud ka riigivalitsemise reformiks, riigipidamise reformiks jms) uuesti päevakorda 2015. aasta Riigikogu valimiste eel. Ajendiks suuresti kodanikuühiskonna surve. Vajadusest riigivalitsemine üle vaadata ja ajaga kooskõlla viia räägiti pidevalt, kuid 2015. aastal sai sellest koalitsioonilepingu eraldi peatükk.

Rahvastiku vähenemine ja vananemine, töökäte ja sissetulekuallikate kahanemine koos suuremate ootustega avaliku sektori tegevuse efektiivsuse ning parema avaliku teenuse suhtes tõid kriitiliselt päevakorda vajaduse riigi töökorraldus üle vaadata. Räägiti eesmärkidest

riigivalitsemine tõhusamaks muuta, vähendada või siis vähemalt mitte suurendada kulusid. Samas sooviti muuta avalike teenuste pakkumist kvaliteetsemaks ning kasvatada maapiirkondade konkurentsivõimet. Lisaks rõhutati riigireformi kontekstis demokraatia tugevdamise ja kaasava poliitika edasiarendamise tähtsust.

Eestis toimunud debatt ei ole erandlik. Ka teistes arenenud riikides, kus on kahanev ja vananev rahvastik, tegeletakse samade probleemidega. Riigipalgaliste arvu kontrolli all hoidmine ja avaliku sektori kulude ohjeldamine on sealgi möödapääsmatu.

Lisaks tingivad kiired muutused keskkonnas riikide vajaduse väledalt reageerida. Selleks otsitakse üha innovaatilisemaid valitsemismudeleid. Mõtestatakse ümber, kuidas riigid üldse oma tegevuse ja teenustega ühiskonnale väärtust loovad.[1]

Riigid konkureerivad kogu maailmas, et luua soodsat, mugavat ja usaldusväärset ettevõtlus- ning elukeskkonda. Riigi ja kohaliku omavalitsuse ladus toimimine muutub selles konkurentsis järjest olulisemaks. Eestil tuleb nii sisemistest arenguvajadustest kui ka väliskeskkonna trendidest tulenevatele väljakutsetele vastamiseks riigina mõjusamalt ja tõhusamalt tegutseda.[2]

Käesolev artikkel analüüsib haldus- ja riigireformi eesmärkide kooskõla – kuidas riigireform on tagant tõuganud haldusreformi ja vastupidi, kuidas kohaliku halduse reform on aidanud kaasa riigireformi teostamisele. Kuna haldusreformi eesmärkide täitmisele on veel vara hinnangut anda, siis saab üksnes oletada, kas praeguste teadmiste juures on võimalik seatud sihte potentsiaalselt üldse täita. Hinnata saab haldusreformi senist elluviimist.

Analüüs hõlmab reformiplaane alates 2015. aasta Riigikogu valimistest, mil riigireform praeguse mõistena ilmus valitsuste

---

[1] Vt nt OECD Government at a Glance 2017, 2015, 2013.

[2] Eesti Arengufond, Väliskeskkond 2020: olulised trendid ja nende tähendus Eestile. – Eesti fookuses 10/2012.

tegevuskavadesse. Kasutatud on ametlikke dokumente, kõnesid ja arvamusartikleid, teaduskirjandust ja muid uuringuid, suhtlust ühinemiskonsultantide ja omavalitsusjuhtidega ning riigi finantsaruandeid.

Riigi- ja haldusreformi eesmärgid

Riigi- ja haldusreformi eesmärgid on sõnastatud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammides aastateks 2015–2019 ning 2016–2019. Taavi Rõivase 2015–2016 juhitud valitsuse sihiseade selgitused leiab ka peaministri 14.04.2016 peetud riigivalitsemise reformi kõnest Riigikogule. 2016. aasta lõpul ametisse asunud Jüri Ratase valitsus kinnitas 11.05.2017 kabinetiistungil eraldi dokumendina „Vabariigi Valitsuse riigireformi kava perioodiks jaanuar 2017 kuni märts 2019".

Seadusandja on haldusreformi eesmärgid heaks kiitnud 2016. aasta juunis vastu võetud haldusreformi seaduses. Lisaks moodustati 14.02.2017 Riigikogu probleemkomisjon riigireformi arengusuundade väljatöötamiseks. Käesoleva artikli kirjutamise hetkeks pole see komisjon oma tööd lõpetanud ega eraldiseisvat sisu reformidele andnud.

Eelnimetatud allikates ei ole väga põhimõttelisi erinevusi selles, kuidas nii haldusreformi kui ka riigireformi vajadust põhjendatakse või milliseid ülesandeid seatakse. Sisult sarnase sõnumi edastamiseks kasutatakse vahel erinevat sõnastust ja rõhuasetust. Eesmärgid ja tegevus seatakse kohati veidi teistsugusesse konteksti, erinevused on väikestes detailides.

Näiteks mõnes dokumendis räägitakse valitsussektori töökohtade arvu vähendamisest kooskõlas tööealise elanikkonna kahanemisega. Teises pannakse kirja, et valitsussektori töötajate osakaal tööealises elanikkonnas ei või suureneda. Sisult on tegemist samade eesmärkidega.

Pärast 2015. aasta Riigikogu valimisi moodustatud valitsuse tegevusprogrammis oli kohaliku halduse reform üks osa riigireformist. Seda nii paberil kui ka poliitilises kommunikatsioonis. Lisaks seati mõlemale reformile ääremaastumise pidurdamise eesmärgid. Suur rõhk Taavi Rõivase valitsuse algatustes oli üldisemalt avaliku sektori efektiivsuse suurendamisel, riigisektori vähendamisel ning halduskoormuse ohjamisel.

Valitsuskoalitsiooni vahetumise järel 2016. aastal pühendati Jüri Ratase valitsuse tegevusprogrammis kohalikele omavalitsustele ja regionaalpoliitikale omaette peatükk ja see eraldati riigireformi tegevustest. Riigivalitsemine seati kokku demokraatia ja kodanikuühiskonna teemadega. 2015. aastal räägiti haldusreformist rohkem laiemas riigireformi kontekstis.

Alates 2016. aasta lõpust pöörati koos kohaliku halduse teemadega rohkem tähelepanu regionaalpoliitikale, riigivalitsemise efektiivsemaks muutmine jäi veidi tagaplaanile. 2017. aastal vastu võetud riigireformi tegevuskavastki on oluline osa pühendatud haldusreformile.

Eelnev ei tähenda, et ühes või teises valitsuskoalitsioonis oleks haldusreformi kuidagi vähem või rohkem tähtsustatud, aga see peegeldab konteksti, milles kohaliku halduse reformi nähti. Üldiselt võib öelda, et 2016. aasta lõpul ametisse asunud Jüri Ratase valitsus jätkas suuresti eelkäija Taavi Rõivase valitsuse tööd. Peamine tähelepanu nihkus aga avaliku halduse efektiivselt toimimiselt regionaalpoliitilistele eesmärkidele.

Valitsuste tegevusprogrammid ja muud dokumendid või ametlikud sõnavõtud on reformide eesmärkide analüüsimiseks head allikad, ent nende ülesehitust ja täpset sõnastust ei saa ka üle tähtsustada. Ei saa välistada, et täpne sõnastus ja struktuur on juhuslik. Kirjapandu tõlgendamisel tuleb arvesse võtta järgnenud reaalset tegevust ja laiemat poliitilist kommunikatsiooni.

Tabelis 1 on antud ülevaade haldus- ja riigireformi eesmärkidest koos viidetega konkreetsetele allikadokumentidele. Seejuures on keskendutud riigi- ja kohaliku halduse ümberkorraldustele. Külgnev tegevus, mis seondub e-riigi, konkurentsivõime, regionaalpoliitika, demokraatia või kaasamise arendamisega, on kõrvale jäetud.

Eesmärgid on püütud eraldada tegevustest, kuigi kõigis alusdokumentides on neid kirjeldatud läbisegi. Poliitilistele strateegiatele kohaselt on eesmärgid sõnastatud vahel üsna loosunglikult ehk nii üldiselt, et nende täpsemast tähendusest on keeruline aru saada. Sarnase sisuga mõtted on ühte koondatud, et saada võimalikult ülevaatlikku pilti. Eri eesmärgid on siiski omavahel tihedalt seotud. Näiteks bürokraatia ja

Haldus- ja riigireformi eesmärkide võrdlus

HALDUSREFORM	RIIGIREFORM
• paremad/kvaliteetsemad/ kättesaadavamad avalikud teenused[1, 2, 5] • KOVid suudavad iseseisvalt täita neile seadusega pandud ülesandeid[1, 5]	• kvaliteetsemad/kättesaadavamad/ kasutusmugavamad avalikud teenused[1, 2, 3, 4]
• piirkondade konkurentsivõime kasv, ühtlasem piirkondlik areng[1, 5]	• maapiirkondade konkurentsivõime kasv[1, 2, 4] (autonoomselt toimivate) riigiasutuste väljaviimine pealinnast[1, 2, 3, 4] • riigipalgalised töökohad on kättesaadavad väljaspool pealinna[4]
• kulude kokkuhoid[5]	• avaliku sektori efektiivsuse ja paindlikkuse suurenemine[2, 4] • riigivalitsemise kulude vähendamine (valitsussektori kulutuste osakaal SKPst ei kasva), säästlikkus[1, 2, 3, 4, 5] • valitsemise mahu vähendamine avalikus sektoris[1, 2] • valitsussektori töötajate osakaal tööealises elanikkonnas ei suurene[1, 2, 3, 4] • bürokraatia/halduskoormuse vähendamine [2, 3, 4] • dubleeriva tegevuse vähendamine[1, 2, 3, 4] • hoidumine ülereguleerimisest ja seaduste ületootmisest[1, 2], õigusloome mahu vähendamine[3, 4] • tugiteenuste ja võimaluse korral avalike teenuste konsolideerimine[1, 4] • põhiseaduslike institutsioonide ja valitsusasutuste omavahelise koostöö tihenemine[1, 2] • avaliku sektori tegevuse strateegilise planeerimise, juhtimise ja seire tugevdamine[1, 2, 4]
• KOVide otsustusõiguse ja vastutuse suurendamine ühiskonnaelu / kohaliku elu juhtimisel ja korraldamisel[3, 4, 5] • KOVide suurem finantsautonoomia ja rohkem ülesandeid[3, 4]	• läbipaistvus[3, 4] • riigieelarve läbipaistvuse suurendamine[1, 2, 4]

Allikad: autori klassifikatsioon

[1] „Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2015–2019" (kinnitatud VV 29.05.2015. a korraldusega nr 231).

[2] Peaministri kõne Riigikogule riigivalitsemise reformist 14.04.2016.

[3] „Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2016–2019" (kinnitatud VV 28.12.2016. a korraldusega nr 439).

[4] „Vabariigi Valitsuse riigireformi kava perioodiks jaanuar 2017 kuni märts 2019" (heaks kiidetud 11.05.2017. a kabinetiistungil).

[5] Haldusreformi seadus (vastu võetud 07.06.2016, jõustunud 01.01.2017).

Tabel 1.

halduskoormuse vähendamine peaks viima kulude kokkuhoiuni, kuid aitama ühtlasi kaasa kasutusmugavamate avalike teenuste loomisele.

Nii haldus- kui ka riigireformil on kaks suurt ühtivat eesmärki – paremad avalikud teenused ning piirkondade konkurentsivõime kasv. Haldusreformi põhisisuks on olnud kohalike omavalitsuste ühinemine või liitmine suuremateks üksusteks, et moodustada kõikjal sellise võimekusega omavalitsused, mis suudaksid täita seadustega pandud ülesandeid.

Ühtlasemat arengut ning vähemalt avaliku sektori teenuste kättesaadavust kõikjal Eestis taotlevad nii haldus- kui ka riigireform. Samuti rõhutatakse läbivalt kõigis reformikavades vajadust kohapealseid arengueeldusi paremini ära kasutada, et tagada ühtlasem areng kogu Eestis. Need eesmärgid on sarnaselt sõnastatud nii 2015. kui ka 2016. aastal koostatud valitsuse tegevusprogrammides.

Piirkondade konkurentsivõime kasvu kui laiema regionaalpoliitilise eesmärgiga on seotud ka riigi töökohtade pealinnast väljaviimise initsiatiiv. Enam on riigipalgaliste töökohtade kättesaadavusest väljaspool Tallinna räägitud Jüri Ratase valitsuse ajal, kuid autonoomselt toimivate riigiasutuste väljaviimine pealinnast oli ette nähtud ka eelmise valitsuse tegevusprogrammis.

Riigireformi algatamise põhieesmärk oli suurendada avaliku sektori efektiivsust ja paindlikkust. Räägitakse nii otsesõnu riigivalitsemise kulude vähendamisest kui ka valitsemise mahu, bürokraatia, dubleeriva tegevuse ja reguleerimise kahandamisest. Mitmed eesmärgid on sõnastatud olemasoleva olukorra säilitamisena – mitte kasvatada valitsussektori kulude osakaalu SKPst või valitsussektori töötajate arvu tööealisest elanikkonnast. Laiemalt peaks toimuma kogu riigisektori ohjamine, parem juhtimine ning halduskoormuse vähendamine nii riigisüsteemis kui ka elanike ja ettevõtjate jaoks.

Haldusreformiga tegelikult otse kulude kokkuhoidu ei taotleta. Enamik dokumente ei räägi midagi vajadusest kulusid vähendada. Ainsana öeldakse haldusreformi seaduse § 1 lõikes 2, et „haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest

> Haldusreformiga tegelikult otse kulude kokkuhoidu ei taotleta. Enamik dokumente ei räägi midagi vajadusest kulusid vähendada.

riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid".

Kuigi kohalike omavalitsuste liitmine suuremateks üksusteks on nii Eestis kui ka mujal olnud ajendatud lootusest, et mastaabiefekti kaudu suudetakse ressursse tõhusamalt kasutada,[3] siis ei ole konkreetsemates reformikavades seda aspekti enam rõhutatud. Avalikus arutelus on siiski juurdunud arusaam, et haldusreformi eesmärk on majanduslik sääst ja suuremates omavalitsustes on võimalik raha tõhusamalt kasutada, säilitades vähemalt sama teenuste taseme.[4]

Kohalike omavalitsuste rolli tugevdamine, otsustusõiguse ja vastutuse suurendamine kohaliku elu korraldamisel oli veel üks keskne loosung, millega haldusreformi olulisust põhjendati. Mida see täpsemalt tähendab, pole päris selge. Peamiselt on seejuures viidatud omavalitsuste ülesannete ja rahastamise ülevaatamisele.

Poliitiline retoorika pole aga alati olnud järjepidev selgitamisel, kas see peaks tähendama omavalitsustele rohkem ülesandeid ja kui, siis milliseid ülesandeid. 2015. aastal heaks kiidetud valitsuse tegevusprogrammis sõnastati ettevaatlikult, et kriteeriumidele vastavatel omavalitsustel võimaldatakse lisaks omavalitsuslikele ülesannetele osutada ka riigi rahastatud riiklikke ülesandeid.

---

[3] W. F. Fox, T. Gurley, Will Consolidation Improve Sub-National Governments? World Bank Working Paper 3913, 2006.
Y. Reingewertz, Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. – Journal of Urban Economics 72 (2–3), 2012, lk 240–251.

[4] Vt nt T. Rõhu, Haldusreform ja Tõstamaa – võrrand tundmatutega. – Tõstamaa Tuuled, 01.06.2016.
R. Uukkivi, Haldusreform, kas poliitiline t****pikendus? – Sõnumitooja, 24.08.2016.

Taavi Rõivase valitsuse ajal kirjutati veel üsna üldiselt, et maavalitsuste olemuslikult omavalitsuslikud ülesanded antakse võimaluse korral üle vastavatele omavalitsustele. Jüri Ratase valitsuse algne tegevusprogramm läks konkreetsemaks. Ei räägitud riiklike ülesannete üleandmise võimaldamisest, vaid lubatigi anda osa riiklikke ülesandeid koos vastava rahastusega omavalitsustele üle.

2017. aastal heaks kiidetud riigireformi kava on aga sõna-sõnalt lugedes jälle veidi tagasihoidlikum. Lubatakse üle anda omavalitsuslikku laadi ning kohapealset otsustamist võimaldavad ülesanded koos vajalike ja piisavate ressurssidega. Jääb lahtiseks, kas see tähendab omavalitsustele ilmtingimata rohkem ülesandeid, sest võib ka jõuda järeldusele, et olemasolev olukord juba suuresti vastab seatud sihile.

Riigireformi eesmärkide hulgas on ka läbipaistvuse suurendamine. Konkreetsemalt räägitakse riigieelarve läbipaistvusest. Haldusreformi aluspõhimõtetes läbipaistvusega ei tegeleta.

Kuigi haldus- ja riigireform on tihedalt seotud ja eesmärgid suuresti kattuvad, on tegemist siiski eri tüüpi reformidega. Haldusreform on mõeldud läbi viia pigem ühekordse suurema reformina. Toimub omavalitsuste ühinemine ning ülesannete ja rahastamissüsteemi muutus. Positiivsed muutused peaks tulenema nende suurte, vähemalt esialgu ühekordsete otsuste tulemusel.

Riigireform sisaldab samuti ühekordseid tegevusi, kuid põhiline kasu peaks tulenema riigisektoris töö tegemise viisi muutusest. Riigireformi kohta on keerulisem öelda, millal see valmis saab, sest see eeldab tegevuse pidevat jälgimist ja eesmärgiga kohandamist.

Oodatav eesmärkide täitmine

2017. aasta haldusreformi all on siinkohal mõeldud esiteks haldusterritoriaalset reformi, mis seisnes omavalitsuste vabatahtlikus ühinemises ja valitsuse algatusel suuremateks üksusteks liitmises. Selle aluseks oli haldusreformi seadus. Teiseks võeti reformi osana 14.06.2017 vastu kaks seadust, mis reguleerivad omavalitsuste ülesandeid ning tegevuse

korraldust: „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muutmise seadus“ ning „Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tulenev Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus“. Mõlemad jõustusid 1. jaanuaril 2018.

2017. aasta suvel vastu võetud seaduste üks põhimõttelisimaid muudatusi oli KOV ühisameti ja -asutuse moodustamine ja sellele ülesannete üleandmist võimaldava õigusliku aluse loomine. Nimetatud muudatused võivad kujuneda oluliseks ja kaasa tuua põhimõttelisi uuendusi Eesti omavalitsuste toimimises, juhul kui praktikas seda võimalust ka kasutama hakatakse. Vabariigi Valitsus on lubanud rakendada toetavaid meetmeid (nõustamine, juhendmaterjal jmt).[5] Ühisametite ja -asutuste loomine on vahend, mis võib aidata saavutada nii haldus- kui ka riigireformi keskseid eesmärke – koostööd, paremaid teenuseid ja samas kulude kokkuhoidu.

Märgiline on ka mitmete seni maavalitsuse vastutusalas olnud ülesannete kohalikele omavalitsustele ühiseks täitmiseks andmine. Suurimad muudatused ootavad tõenäoliselt ees ühistranspordi korraldust. Ühiselt hakatakse tegevust korraldama ka kultuurivaldkonnas, terviseedenduses ning turvalisuse alal. Olulise sümboolse tähendusega on maakonna arendustegevuse kavandamise üleandmine omavalitsustele (sh maakonna arengustrateegia koostamine). Ent sellegi sammu tegelik sisu ja mõju selgub hiljem praktika käigus.

Maavalitsustelt anti kohalikele omavalitsustele üle veel näiteks alaealiste õigusrikkujatega seotud ülesanded, valimiste korraldamine, asendushoolduse korraldamine. Maakonnakeskuse kohalikud omavalitsused hakkavad tegelema ka rahvastikutoimingutega.

Eelkirjeldatud sammud on loonud vähemalt senisest parema aluse, et kohalikud omavalitsused saaksid hakkama seaduses sätestatud ülesannete täitmisega. Suuremad omavalitsused ja koostöömudelid võiksid anda võimaluse ressursse efektiivsemalt kasutada ning kohalikele

---

[5] 2018. aasta riigieelarve eelnõu seletuskiri.

elanikele paremat teenust pakkuda. Kuna aga omavalitsuste ülesannete kasv võrreldes reformieelse olukorraga oli minimaalne, siis õiguslikult kohalik otsustusõigus ühiskonnaelu korraldamisel alates 2018. aastast jõustunud muudatustega oluliselt ei suurenenud.

2018. aasta riigieelarvesse tehti mõned omavalitsuste rahastamise muudatused. Need on kooskõlas haldusreformi eesmärkidega. Püütakse luua võimalused pakkuda kvaliteetsemaid ja kättesaadavamaid teenuseid, suurendada omavalitsuste finantsautonoomiat. Lepiti kokku kohalikele omavalitsustele laekuva tulumaksuosa järkjärguline kasv ning tulubaasi taastamine tasandusfondi osas. Kuigi endiselt on suur osa riigieelarvest omavalitsustele eraldatavatest toetustest seotud kindla otstarbe ja tingimustega, on sihiks võetud toetuste integreerimine kohalike omavalitsuste tulubaasi, mida ei jaotata mitte sihtotstarbeliselt, vaid maksutulude ja tasandusfondi kaudu. Selliselt suurendatakse omavalitsuste paindlikkust ja vastutust avalike teenuste osutamisel. Rahaeraldistelt sihtotstarbe kaotamine on kaudselt seotud ka riigireformi eesmärgiga hoiduda ülereguleerimisest.[6]

Tasandusfondi lisati tagamaalisuse koefitsient, mis arvestab õpilasealiste elanike paiknemise mõju kuluvajadusele. Tagamaalisuse koefitsient võiks aidata kaasa piirkondade konkurentsivõime kasvu eesmärgi saavutamisele. Nii kohalike omavalitsuste ülesanded kui ka rahastamine plaanitakse veel aastatel 2018–2020 üle vaadata. Rahastamispõhimõtete muudatuste kõrval antakse omavalitsustele ühinemiste eest ühekordse toetusena aastate 2017–2019 jooksul prognoositavas kogusummas kokku 65 miljonit eurot.[7]

Kohapealse otsustusõiguse ulatust peegeldab ka omavalitsuste investeerimissuutlikkus. Varasem Eesti omavalitsuste ühinemine on

---

[6] 2018. aasta riigieelarve eelnõu ja seletuskiri.

[7] *Ibid*.
Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni 2018. aasta riigieelarve läbirääkimiste lõpp-protokoll.

üldiselt nende investeerimisvõimekust kasvatanud.[8] 1990. aastatel toimunud ühinemiste analüüsis aga leiti, et ühinemisjärgsel perioodil vähenes valdade investeeringute maht oluliselt. Ka tulu ühe elaniku kohta kahanes, sest riigi toetuse osa vähenes ning riik ei täitnud oma lubadusi ühinemiskulude kompenseerimisel.[9] Seega sõltub edasine haldusreformi käik ja tulemus suuresti riigieelarve otsustest.

Riigieelarve võetakse vastu üheks aastaks. Tulevikku ulatuvad kokkulepped ei ole lõplikult siduvad. Õiguspärasele ootusele tuginedes saavad omavalitsused mitmeaastases perspektiivis kindlalt loota vaid ühinemistoetuste väljamaksmisele.

Tasandusfondi arvestamise põhimõtete muutmine on seotud ka nii haldus- kui ka riigireformi eesmärgiga võimaldada ühtlasemat piirkondlikku arengut. Piirkondade konkurentsivõimesse panustatakse veel riigireformi osana heaks kiidetud riigiasutuste pealinnast väljaviimise plaaniga. Riigipalgaliste töökohtade kättesaadavuse parandamine väljaspool Tallinna on olnud Jüri Ratase juhitud valitsuse keskne ja eelmisest mingil määral eristuv riigireformi teema, millest ka enim on räägitud.

Riigiasutuste väljaviimine Tallinnast on selgelt regionaalpoliitiline meede, mis töötab samal ajal vastu riigireformi mõttele muuta avaliku sektori toimimist efektiivsemaks ning vähendada valitsemise mahtu. Kui organisatsioonilisi otsuseid tehakse riigiasutuste juhtide asemel valitsuse tasandil, siis võetakse juhtidelt ära olulised juhtimishoovad. Edasi ei saa juhte enam panna vastutama organisatsiooni kulude ja toimimise eest, sest otsused tehakse nende eest mujal. Samuti muutub keerulisemaks riigipalgaliste töötajate arvu vähendamine, sest silmas tuleb pidada töötaja või töökoha regionaalset paiknemist, mitte seda, mis oleks organisatsiooni ja riigi kui terviku vaatest tõhusad otsused.

---

[8] Raideberg OÜ, Põlva linna ja valla ühinemise teostatavus- ja tasuvusanalüüs, 2012. G. Sootla, K. Kattai ja A. Viks, Kohalike omavalitsuste 2005. a ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Tallinna Ülikool, Riigiteaduste Instituut, 2008.

[9] Geomedia OÜ, Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele (kuue aastatel 1996–1999 ühinenud omavalitsuse näitel), 2001.

Lisanduvad ka ühekordsed kolimiskulud. Töö ümberkorraldamise tõttu võivad avaliku teenuse kvaliteet ja kättesaadavus olla ajutiselt häiritud.

Nii haldusterritoriaalne reform kui ka maavalitsuste tegevuse ümberkorraldamine peaks aga ootuste kohaselt täitma riigireformi keskset eesmärki – suurendama avaliku sektori efektiivsust. Omavalitsusüksuste ühinemise mõju efektiivsusele on teaduskirjanduses teiste riikide praktikale tuginedes väga palju uuritud. Enamasti on kohaliku omavalitsuse reformide idee maailmas mastaabiefekti ärakasutamise püüe, et saada kulusid suurendamata paremat avalikku teenust.[10] Arvestatakse, et teenuse pakkumise kulu ühe elaniku kohta väheneb, kuid sissetulekud elaniku kohta ei pruugi väheneda.[11] Viimane oleneb muidugi rahastamissüsteemist.

Väliskogemust analüüsides on teadlased valdavalt jõudnud järeldusele, et mastaabiefekt omavalitsuste ühinemiste puhul kehtib.[12] Paljud autorid aga leiavad, et mõju on seotud ühinenud omavalitsuste suurusega. Kuni teatud suuruseni on mastaabiefekt olemas, aga uus üksus peab olema piisavalt suur. Liiga suurte omavalitsuste puhul avaldub jällegi negatiivne efekt.[13] On ka uurimusi, milles pole mingit seost omavalitsuse võrreldavate kulude ja suuruse vahel leitud.[14] Mastaabiefekt näib hästi toimivat just tiheasustusega suuremates omavalitsustes, hõreda rahvastikutihedusega ja väikese populatsiooniga ääremaadel mitte.[15]

---

[10] W. F. Fox, T. Gurley, Will Consolidation Improve Sub-National Governments? World Bank Working Paper 3913, 2006.

[11] Y. Reingewertz, Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. – Journal of Urban Economics 72 (2–3), 2012, lk 240–251.

[12] *Ibid*.

[13] Vt nt N. Hanes, Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden. – Local Government Studies 41 (1), 2015, lk 63–77.
A. Solé-Ollé, N. Bosch, On the Relationship between Authority Size and the Costs of Providing Local Services: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain. – Public Finance Review 33 (3), 2005, lk 343–384.

[14] W. Derksen, Municipal amalgamation and the doubtful relation between size and performance. – Local Government Studies 14, 1988, lk 31–47.

[15] C. Aulich, M. Gibbs, A. Gooding, P. McKinlay, S. Pillora, G. Sansom, Consolidation in Local Government: A Fresh Look. Volume 1: Report. Australian Centre of Excellence for Local Government, 2011.

Vabatahtlike ja sunduslike ühinemiste võrdlevate uuringute tulemused on samuti vastuolulised. Mõned järeldavad, et sundliitmised vähendavad halduskulusid, kuid vabatahtlikel ühinemistel kuludele mõju ei ole.[16] Teised leiavad, et just vabatahtlikud ühinemised on olnud edukamad.[17]

Lisaks võimalikule kulude kokkuhoiule tuuakse ühinemiste positiivse mõjuna välja suurenenud strateegilist, administratiivset ja tehnilist võimekust ning keskvalitsuse väiksemat reguleerimiskulu.[18] Kokkuvõttes on haldusterritoriaalsete reformide väliskogemus nii riigiti kui ka ajas väga erinev. Ühinemiste edukus sõltub nii majandustsüklilisest ajastusest, poliitilisest olukorrast kui ka reformi administratiivsest läbiviimisest.

Ent pea kõigis uurimustes rõhutatakse, et ühinemised ei taga automaatset kuluefektiivsust. Võimaliku positiivse mõju võib oskamatu elluviimisega ära rikkuda.[19] Seega järeldub teaduskirjandusest, et haldusterritoriaalse reformiga on Eestis loodud eeldused tõhusamaks riigivalitsemiseks, kuid tegelik tulemus sõltub kohapealsest elluviimisest.

Ka Eesti enda varasem kogemus lubab oodata, et valitsemiskulude osakaal ühinenud omavalitsuste eelarvetes varasemaga võrreldes väheneb. Kulutõhususe suurenemist on senistes analüüsides välja toodud kui kõige ilmsemat ühinemisjärgset positiivset tendentsi. Samuti on leitud, et varasemate ühinemiste tulemusena pikemas perspektiivis vähenes ametikohtade arv (eelkõige osalise töökoormusega kohtade arvelt), suurenes töötajate spetsialiseerumine ning paranes haldusaparaadi töö kvaliteet.

---

[16] S. Blesse, T. Baskaran, Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. – Regional Science and Urban Economics 59, 2016, lk 54–74.

[17] N. Hanes, M. Wikström, Amalgamation Impacts on Local Growth: Are Voluntary Municipal Amalgamations More Efficient than Compulsory Amalgamations? – Canadian Journal of Regional Science 33 (1), 2010, lk 57–70.

[18] B. Dollery, J. Byrnes ja L. Crase, Is Bigger Better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry. – Economic Analysis & Policy 37 (1), 2007, lk 1–14.
W. F. Fox, T. Gurley, Will Consolidation Improve Sub-National Governments? World Bank Working Paper 3913, 2006.

[19] C. Aulich, M. Gibbs, A. Gooding, P. McKinlay, S. Pillora, G. Sansom, Consolidation in Local Government: A Fresh Look. Volume 1: Report. Australian Centre of Excellence for Local Government, 2011.

Omavalitsuste osutatavate teenuste kvaliteet ühtlustus. Hästi standardiseeritud teenuste osas ja eriti suuremate teenuseosutajate tõttu (nt haridus, raamatukogud) toimis mastaabiefekt, mis aitas ühikukulusid kokku hoida.[20]

Ühinemislepingud ei anna palju lootust kokkuhoiuks, pigem on paljud neist suunatud olemasoleva säilitamisele. Aga ka varasem kogemus on näidanud, et kui esialgu nähakse ette lihtsalt struktuuride kokkutõstmine ja allasutuste säilitamine, siis hilisema praktika käigus siiski efektiivsust otsitakse.[21]

Tunnetuslikult ei aidanud senised haldusterritoriaalsed muudatused Eestis kaasa bürokraatia vähendamisele ega suurendanud paindlikkust eesmärkide täitmisel. Rahva arvates vähendas omavalitsuste ühinemine omavalitsusametnike sidet sihtrühmadega, ametnikud kaugenesid kohapealsetest probleemidest, inimestega suhtlemiseks jäi vähem aega ning bürokraatia kasvas.[22]

Senised omavalitsusüksuste ühinemised on ka hoiatavaks eeskujuks ääremaastumise süvenemisel ega ole aidanud kaasa piirkondade ühtlasema arengu saavutamisele. Suuremates omavalitsustes jäävad ääremaa probleemid ja vajadused keskusega võrreldes suhteliselt varju. Keskuse mured võimenduvad, kuna see on oluline suuremale osale elanikest. Ääremaastumise süvenemist on täheldatud ennekõike seal, kus kohalik kogukond pole organiseerunud või kus pole kohalikke eestvedajaid.[23]

---

[20] Raideberg OÜ, Põlva linna ja valla ühinemise teostatavus- ja tasuvusanalüüs, 2012.
G. Sootla, K. Kattai, A. Viks, Kohalike omavalitsuste 2005. a ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Tallinna Ülikool, riigiteaduste instituut, 2008.
Geomedia OÜ, Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele. Kuue aastatel 1996–1999 ühinenud omavalitsuse näitel, 2001.

[21] *Ibid*.

[22] *Ibid*.

[23] Raideberg OÜ, Põlva linna ja valla ühinemise teostatavus- ja tasuvusanalüüs, 2012.
G. Sootla, K. Kattai, A. Viks, Kohalike omavalitsuste 2005. a ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Tallinna Ülikool, riigiteaduste instituut, 2008.
Geomedia OÜ, Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele. Kuue aastatel 1996–1999 ühinenud omavalitsuse näitel, 2001.

Kõigi kirjeldatud muudatuste tegelik mõju selgub hilisema praktika käigus, ent võimalus mitmete eesmärkide poole liikumiseks on loodud. Varasem kogemus omavalitsuste ühinemisel ei pruugi korduda, ent pakub õppetunde, millest hoiduda.

Tõenäoliselt aga ei vasta senini haldusreformis tehtud otsused ootustele. Dokumentides kirja panduga on muudatused kooskõlas, kuid eelnev poliitiline retoorika andis tunnetuslikult aluse oodata suuremaid muudatusi omavalitsuste rollis kohaliku elu juhtimisel ja korraldamisel ning finantsautonoomias.

Haldusreformi elluviimine lähtuvalt riigireformi eesmärkidest

Kuna haldusreformi on käsitletud riigireformi osana, tuleks hinnata, kas haldusreform viidi ellu riigireformi vaimus – efektiivselt, säästlikult, paindlikult, vähese halduskoormusega ja hoidudes ülereguleerimisest.

Igasugune reform, mis hõlmab haldusstruktuuri muutmist, on kulukas. Suur reform on väga kallis. Veel on vara hinnata, millised on haldusreformiga kaasnevad täielikud kulud. Seekordsed ühinemistoetused ning hüvitised endistele omavalitsusjuhtidele on senise Eesti praktika suurimad. Suured ühinemistoetused ja sotsiaalsed garantiid olid kohtadel reformi läbiviijate jaoks kahtlemata oluline motivatsioon. Vähemalt osaliselt toimus seetõttu enamik ühinemisi vabatahtlikus voorus. Rahaline kompensatsioon osutus kindlasti ka üheks eduteguriks, miks üleriigilise haldusreformi elluviimine seekord õnnestus.

Otsestele ühinemisega seotud kuludele – näiteks omavalitsuse nime ja staatuse muutmisega seotud toimingud – lisanduvad tõenäoliselt veel mitmed ennustamatud kulud. Riigikontroll on märkinud, et lisakulud tulenevad vähemalt üleminekuperioodil teenuste ja toetuste korraldamisest, kuni tuleb administreerida mitut paralleelset süsteemi. Mida kauem see teenuste ühtlustamine kestab, seda suurem on õigusvaidlustega kaasnevate kulude risk. Tasusid tuleb tõenäoliselt juurde maksta ka teenusepakkujatega sõlmitud lepingute muutmisel. Sellest

tuleneb omakorda oluliste teenuste katkemise risk. Plaanitud hangete edasilükkamine võib tähendada ebaefektiivset rahakasutust.[24]

Kõiki ühinemistoetusest tehtavaid kulutusi ei saa ka laiemas perspektiivis kuluks nimetada – näiteks kui raha kasutatakse arengukavas või ühinemislepingus kokku lepitud vajalike investeeringute tegemiseks. Konkreetsetele investeeringutele hinnangute andmisel tuleb vastata küsimusele, kas tegemist on ühekordse investeeringuga, mis toob pikemat tulu, või on see väljaminek, millega hiljem kaasnevad kulud on suuremad kui saadav tulu.

Nii ulatusliku reformi ettevalmistusperiood oli kokkuvõttes äärmiselt lühike (alla kahe aasta). Sellise ajasurve tõttu ei saa tõenäoliselt rääkida reformiprotsessiga kaasnevast ülemäärasest halduskoormusest ega ülereguleerimisest.

Me ei tea veel lõplikult, milliseid tõrkeid selline ajas saavutatud efektiivsus hiljem kaasa toob. Mõne ohu eest on Riigikontroll hoiatanud. Muudatused jäävad kiirustades täpsemalt läbi mõtlemata. Andmekogude ja arhiivide üleandmisel läheb andmeid kaotsi. Raamatupidamispõhimõtteid ei jõuta ühtlustada, see viib tehingute tõrgeteni ning ebatäpsete finantsandmeteni. Puudulikud ülevaated varadest ja kohustustest võivad põhjustada varade kaotsiminekut ning kahjulike tehingute tegemist.[25]

Teaduskirjanduses on rõhutatud, et just reformi üleminekuperioodil ollakse omavalitsustes kõige altimad tegema ebamõistlikke ja raiskavaid otsuseid. Arvestatakse sellega, et kulud tehakse ühes omavalitsuses, aga kantakse teises, tulevases omavalitsuses.[26] Ka Eestis on varem tähele pandud, et vahetult enne ühinemist tegid mitmed vallad investeeringuid, mis ei lähtunud piirkonna kui terviku huvidest.[27]

---

[24] Riigikontrolli kiri nr 2-1.9/17/50095/3 „Riigikontrolli tähelepanekud haldusreformi läbiviimise riskide kohta", 30.06.2017.

[25] *Ibid.*

[26] J. Blom-Hansen, Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007. – Scandinavian Political Studies 33 (1), 2010, lk 51–73.

[27] Geomedia OÜ, Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele. Kuue aastatel 1996–1999 ühinenud omavalitsuse näitel, 2001.

Oluline osa ühinemistoetustest kulub investeeringuteks ja helded ühinemistoetused annavad selleks märkimisväärsed võimalused. Tihtipeale tehakse otsused selliselt, et iga ühineja saaks midagi. See aga pole uue omavalitsuse kui terviku vaatest mõistlik ja nii ei mõelda läbi, mis oleks pikaajaliselt kasulik.[28]

Haldusreformi kontekstis on palju räägitud omavalitsusjuhtide hüvitistest, lisapreemiatest ja koondamistasudest.[29] Ühinemislepingutes on ametnikele ette nähtud sotsiaalsed garantiid mitmel juhul veelgi suuremad, kui seadusega lubatud.[30] Uutest suurematest omavalitsustest tuleb uudiseid enneolematult suurtest tasudest.[31] Teaduskirjanduses on hoiatatud, et reformieelsel perioodil suurendatakse töötasu, et uues omavalitsuses tagada parem sissetulek või et hilisemad koondamishüvitised oleksid suuremad.

Käesoleva analüüsi valmimise ajaks avalikustatud raamatupidamisandmetest[32] ei paista, et 2016. või 2017. aastal oleks toimunud üldist enneolematult suurt palgatõusu. Selgelt eristub ainult töötasude ebaregulaarse osa märgatav tõus 2017. aastal.

2017. aasta 10 kuuga kulutati ebaregulaarsetele tasudele 27% rohkem kui eelmisel aastal. 2016. ja 2015. aastal tõusid need tasud eelnenud perioodiga võrreldes vastavalt 10% ja 9%. Pisteline esialgne analüüs näitab ka seda, et ühinenud omavalitsuste palgastatistika ei eristu oluliselt riigi keskmisest.[33] Kindlasti on vajalik täpsem analüüs, kui kogu 2017. aasta info on laekunud.

---

[28] Riigikontrolli kiri nr 2-1.9/17/50095/3 „Riigikontrolli tähelepanekud haldusreformi läbiviimise riskide kohta", 30.06.2017.

[29] Loe nt „Ametis edasi või ametist ilma – haldusreform täidab vallavanemate kukrut". – ERR, 08.11.2017.

[30] Riigikontrolli kiri nr 2-1.9/17/50095/3 „Riigikontrolli tähelepanekud haldusreformi läbiviimise riskide kohta", 30.06.2017.

[31] „Volikogu juht teenib nelja saarlase kuupalga". – Postimees, 07.11.2017.

[32] Selle analüüsi valmimise ajal on avalikustatud 2017. aasta 10 kuu omavalitsuste raamatupidamisandmed ja neid on võimalik võrrelda varasemate aastate sama perioodi andmetega.

[33] Riigi saldoandmike infosüsteem, Rahandusministeerium.

Näited pillavatest otsustest ning enneolematult suurtest tasudest ja hüvitistest ei pruugi suurt pilti oluliselt mõjutada, kuid need mõjutavad reformi mainet avalikkuse silmis.[34] Selline käitumine jätab avalikkusele mulje, et haldusreformiga kulud suurenevad. Enne ühinemisi tühjendatakse seniste omavalitsuste rahakotid.[35] Usaldus omavalitsuse ja laiemalt riigi vastu väheneb. Pettumus avaliku võimu otsustes ohustab reformide õnnestumist.

Kokkuvõte

Käesoleva kogumiku teistes osades analüüsitakse põhjalikumalt, miks just seekord haldus- (territoriaalne) reform õnnestus. Üks põhjusi oli aga kindlasti suurema tõukejõu olemasolu riigireformi näol. Haldusreformi on nimetatud riigivalitsemise reformi üheks mootoriks.[36] Või oli riigireform kui kanderakett, mille najal sai haldusreform tehtud. 2015. aasta Riigikogu valimisteks oli selge, et muudatused riigivalitsemises on möödapääsmatud.[37] Kuna reformida on alati lihtsam teisi organisatsioone, mitte enda oma, siis on ka arusaadav, miks keskvalitsus hakkas agaramalt pihta just kohalikest omavalitsustest.

Haldusreformi paberile kirja pandud eesmärgid ühtivad suuresti riigireformi eesmärkidega. Eri dokumentides kasutatakse lihtsalt veidi isesugust sõnastust. Kaks seni haldus- ja riigireformi ajal ametis olnud valitsust on rõhutanud erinevaid eesmärke. Esialgne efektiivsuse retoorika asendus hiljem pigem tähelepanuga omavalitsuste autonoomia suurendamisele ja regionaalpoliitilistele probleemidele.

Vara on veel anda hinnanguid, kas ja kuidas aitab haldusreform kaasa riigireformi eesmärkide täitmisele. Siin ei anta ka hinnangut ühegi konkreetse ühinemise, vaid haldusreformi aluspõhimõtete ja kaasnenud

---

[34] Vt nt „Seda oligi arvata: pärast haldusreformi omavalitsuste kulud suurenevad". – Lõuna-eestlane, 20.11.2017.

[35] Loe nt „Endise Väätsa valla kontol ei jagu raha arvete tasumiseks". – BNS, 04.12.2017.

[36] Peaministri kõne Riigikogule riigivalitsemise reformist, 14.04.2016.

[37] Vt ka Eesti Koostöö Kogu, Riigipidamise kava; https://www.kogu.ee/riigipidamise-kava/.

seadusandlike otsuste kohta. Teoreetiliselt peaks reform looma alused efektiivsuse kasvuks, kohapealse otsustusõiguse suurenemiseks ja ühtlasemateks teenusteks üle Eesti. Haldusreform võiks aidata kaasa ka töötajate arvu vähenemisele kooskõlas riigireformi eesmärkidega.

Varasem ühinemiste kogemus Eestis aga ei luba, et haldusreform aitaks bürokraatiat vähendada või ääremaastumist peatada. Haldusreformiga seotud otsused kohalike omavalitsuste ülesannete ja rahastamise kohta vastavad seatud eesmärkidele. Tunnetuslikult aga jäävad senised muutused ootustele alla, sest reformiga seotud ootused on väga üles köetud.

Kokkuvõttes sõltub reformi tulemus elluviimisest, nii edasistest keskvalitsuse sammudest kui ka omavalitsuste tegudest. Oluline on see, kuidas head mõtted teoks tehakse. Võimaliku positiivse mõju võib oskamatu rakendamisega ära rikkuda. Kui tulemuseks on vaid piiride ja nimede muutus, sisulist efektiivsust ega paremat avalikku teenust ei kaasne, siis on palju aega, raha ja vaeva asjatult kulutatud. Pettumus kohalikus ja riigivõimus ohustab iga reformi õnnestumist ning õõnestab demokraatlikku riigikorraldust.

Hea on siiski see, et me ei pea enam haldusreformi tegemisest lõputult rääkima. Pooleliolevate protsesside lõpuleviimine ning asjade ärategemine toetab ka riigireformi püüdlusi. Seni on tegemata haldusreform olnud justkui hea põhjendus, isegi ettekääne, miks midagi teha ei saa. Omavalitsuste jaoks on vähemalt mõneks ajaks tagatud töörahu. Ent ühtki reformi ei tehta igaveseks ning edasised omavalitsuskorralduslikud muudatused on tulevikuski vajalikud.

2017. aasta haldusreformi õppetunnid

AIRI MIKLI

2017. aasta haldusreform jääb Eesti elu enam mõjutanud sündmusena ajalukku, kuigi aasta lõpul põhjustas eufooria edukast Euroopa Liidu eesistumisest hoopis suuremat kõneainet. Haldusreformiga hakkamasaamise puhul oleks eufooriat ilmselt veider oodata. Paljud inimesed ja institutsioonidki peavad uue olukorraga alles kohanema ning elu paremaks muutmisel reformiga loodud potentsiaali üles leidma.

Ehkki 2017. aasta haldusreformi ei saa võtta kui sihtpunkti jõudmist, tuleb ainuüksi omavalitsuste arvu muutusi, millest enamik toimus vabatahtlikult, pidada õnnestumiseks. Haldusreformi taha võime märkida nüüd linnukese „tehtud", kuid „plussi" saame panna alles siis, kui loodud eeldused suudetakse reformi eesmärgil toimima saada.

Siiski on nüüd kohane hetk, et teha vahekokkuvõte toimunust ning tõsta esile mõned head ja mõned kriitikat väärivad momendid, millest haldusreformiga edasiliikumisel tasub õppida.

Õppetund poliitikutele: julge teha otsuseid ja ole üle erakonnapoliitilistest kiusatustest

Kuigi kriitikat reformi kohta on kogu protsessi jooksul tulnud nii reformi pooldajate kui ka põhimõtteliste vastaste leerist, ühendab neid leere üks üldisem arvamus, õigemini imestus, et reformiga lõpuks hakkama saadi. Pikkade aastate jooksul toimunud edutute katsete tõttu oli tekkinud üldisem hoiak, et haldusreform ei õnnestu kunagi. Selline hoiak pärssis nii pooldajate optimismi kui ka otsustajate motivatsiooni haarata ette ebaõnnestumisele määratud ettevõtmise ohjad oma kätte.

Seega on reformini jõudmisel esimene küsimus poliitikutele: kas nad suudavad teha julgeid otsuseid ning säilitada seejärel kindlameelsuse ja tugeva selgroo?

Lõpule viimata reformikatsetused olid ühiskonna kannatuse proovile pannud ja rahvaküsitlustes kajastunud valmisolek muutusteks mõjutas kindlasti poliitikute otsusejulgust. Rõhumine vabatahtlikule ühinemisele mõjus kui valitsuse otsustamatus ja ilmsete probleemide eest pea liiva alla peitmine. Kogu riiki puudutavat reformi ei saa aga võtta kui alt-üles-rahvaalgatust, sest omavalitsuskorraldus ei ole paikkondlike soovide summa. Otsuse haldusreformiga edasi minna pidid langetama valitsuse tasandi poliitikud.

Haldusreformi õnnestumise põhjuseks võib ilmselt pidada ka pikaaegset kasvamist – seda, et haldusreformi põhiideed anti erakonnalt erakonnale ja valitsuselt valitsusele üle kui teatepulka, ilma et oleks väga palju antud järele ahvatlusele visata poliitilise konkurendi ideed prügikasti. Ideed pigem kasvasid ja arenesid ajas ning kompasid ühiskonna vastuvõetavuse piire.

2017. aasta haldusreformi poliitikuid puudutava õppetunniga hakkamasaamist hinnates tuleb valitsusi ja erakondi nii kiita kui ka laita.

Kiita tuleb Reformierakonda, kes julges IRLi hõõgvel hoitud söed lõkkele puhuda ja võtta riski astuda ebaõnnestujate ritta, ning Keskerakonda, kes poliitilise konkurendi alustatu lõpule viis. Haldusreformi ideede küpsetamise käigus harjus avalikkus mõttega, et väga väikeste omavalitsustega ei saa enam jätkata.

Laitust väärib tõsiasi, millest ei saa mööda vaadata: asi läks rappa kohe, kui otsustajate objektiivsus maksis lõivu poliitilise maiguga huvidele.

Harjumaa näide jääb tõrvatilgaks reformi meepotis – maakonnas, kus rahvastiku tihedust ja liikumisaktiivsust arvestades oleks olnud põhjendatud keskmisest suurema elanike arvuga omavalitsuste moodustamine, lõi kriteeriumidele alla jääva omavalitsuse mitteveenvatel põhjendustel ühendamata jätmine mõra usku, et reformi tegemisel suudetakse ületada erakonnapoliitilised kiusatused. See nõrkushetk oli ilmselt ka põhjus, miks mõni muugi reformi eesmärgiga kooskõlas olev otsus tegemata jäi ja mistõttu tuleb osas kohtades tööd taas otsast alata. Siiski näitas seekordne õnnestumine selgesti, et tilk tilga järel uuristab vesi kivisse ükskord augu.

Emotsionaalset tausta ei tohi alahinnata

Miks peaks haldusreformist kokkuvõtete tegemisel pöörama üldse tähelepanu emotsioonidele? Reform on ju midagi kindlapiirilist – plaanid, süsteemid, ressursid, raha. Ent haldusreformiga on seotud ka hulk hirme nii ühiskonna, institutsioonide kui ka üksikisiku tasandil.

Hirm reformi tegemisel ebaõnnestuda on ainult üks neist. Peale selle on veel hirm muutuste ees, hirm kaotada võimu, valijaid või oma erakonna või valimisliidu nägu, hirm kaotada mõjuvõimu, olla alla neelatud või jääda tähtsusetuks ääremaaks, hirm kaotada töö ja positsioon.

Varasemate reformikatsete ebaõnnestumise järel tõdeti, et nii mõndagi hirmust põhjustatud probleemi oli alahinnatud. Nüüd oli õpitud, et hirm ei ole muudatuste elluviimisel hea abimees. Kahjuks ei saanud ka 2017. aasta haldusreformi puhul kõik hirmud võrdsel tasemel

tähelepanu ja kõikide põhjendatud hirmude ületamiseks ei saanud piisavalt abi. Mõne hirmu puhul tehti pragmaatiline otsus, et kõigega ei jõua tegeleda.

Tähelepanu said eelkõige nende hirmud, kellest sõltus kohapealsete otsuste tegemine. Ootuspäraselt põhjustas see kriitikat, et tegeletakse omavalitsusjuhtide ebakindla tuleviku kinnimaksmisega maksumaksja raha eest. Tõepoolest, ametist lahkuvate või ametipositsiooni muutvate omavalitsustegelaste jaoks olid ette nähtud väga kopsakad lohutuspreemiad.

Kuidas seda hinnata? Kas pidada rahaga kinnimaksmist külmaks kalkulatsiooniks või reformi õnnestumise hinna pragmaatiliseks tunnetamiseks? Igatahes raha mõjus ja seda ei eita keegi!

Tunduvalt vähema veenvuse ja seetõttu ka väiksema mõjuga oli tegelemine hirmudega, mis vaevasid n-ö nõrgemaid – suuremate külge liituvaid väiksemaid omavalitsusi, ääremaid, kogukonna- ja külategelasi.

Ei saa küll öelda, et nende hirmudest ei hoolitud. Neile jagati infot (kindlasti oli suur mõju varasema positiivse ühinemiskogemuse jagamisel) ja toetati nõuannetega, koostati uuringuid, mille tulemused olid pigem julgustavad. Ent kokkuvõttes pidid need huvirühmad suuresti ikka ise pingutama, et ühinemislepingus (mida enamuse poolt siiski kohe ka muutma saab hakata) oma huve kaitsta.

Samuti ei tulnud varakult ega piisavalt selget lahendust ääremaade rahastamisele, mis nad rikkamatele järele aitaks. Tõsi, omavalitsuste rahakott üldisemalt muutub tunduvalt kaalukamaks, aga see jaguneb muul põhimõttel ega puuduta valdavas osas haldusreformi käigus piire muutnud väiksemaid omavalitsusi. Ääremaad saavad küll raha juurde, kuid rikkamate omavalitsuste võimalustele järelejõudmisest ei tasu unistadagi.

Seega võib haldusreformi sisu olla raske seostada väljakuulutatud eesmärgiga teha kõikidest omavalitsustest võimekad.

Osa hirmude puhul oli selge, et need võivad küll tõeks saada, aga seda olenemata haldusreformi toimumisest. Näiteks on selge, et

ükskõik millist haldusreformi ka ei kavandataks, ei ole sellega võimalik demograafilisi protsesse vastassuunda pöörata.

Õppetundi tuleks näha selles, et reformi ei tohi esitada kui imevitsa, mis lahendab kõik ebavõrdsuse, töökohtade või regionaal- ja maaelu probleemid. Isegi sellisel muljel ei tohi lasta tekkida. Pettumus soovunelma mittetäitumisest oleks seda suurem.

Kuidas edaspidi tegutseda, et põhjendatud või põhjendamatust hirmust ei saaks muudatuste tegemise pidur? Muudatuste kavandamisel ei tohiks alahinnata emotsionaalse tasandi mõju. Rohkem tuleb näha vaeva hirmude väljaselgitamisega protsessi algul ning rääkida nendest avatult ja kannatlikult kõigiga.

Aus ja õiglane oleks pakkuda tõhusat leevendust eri huvirühmade muredele, kusjuures leevenduse kaalukust ei tuleks mõõta mitte rahas, vaid saavutatud konsensuse ulatuses.

Usaldamatud suhted partneriga muudavad reformide tegemise keerulisemaks

Kui 2015. aastal kutsus Arto Aas – haldusreformivastase kuulsusega erakonna riigihaldusminister – mind kui eksperti üllatuslikult haldusreformist vestlema, kuulasin tema olukorrakirjeldust suure skepsisega. Kirjeldus ise oli igati asjakohane, aga ootasin ikka, et millal ta jõuab asja tuumani: miks haldusreformi ei ole võimalik teha. Ta ei jõudnud ega jõudnud selleni, vaid hoopis uuris, millised variandid võiksid teostatavad olla.

Nägin seda esialgu riukalise käitumisena. Üsna pea selgus, et minister soovis päriselt haldusreformiga pihta hakata. Selle isikliku meenutusega tahan ilmestada, et usalduse puudumisel läheb sisulise koostööni jõudmine üle kivide ja kändude.

Ka riik ja kohalikud omavalitsused olid seni näinud palju vaeva, et oma suhetes barjääri ehitada. Kuigi valitsuse ja omavalitsusesinduse iga-aastane riigieelarve läbirääkimiste traditsioon on kestnud aastakümneid, ei ole seda suudetud kasutada võrdsete partnerite heade suhete ülesehitamiseks. Läbirääkimised eeldanuks dialoogi, aga sageli

toimus see kummagi poole monoloogi vormis ja otsuste tegemisel läks käiku tugevama ehk riigi õigus.

Samas on ka omavalitsused barrikadeerinud end kaitsepositsioonidele, mis tavapäraselt on väljendunud iga väiksemagi asja eest lisaraha nõudmises. Kõik see ei ole suurendanud asjaosaliste avatud ega mõistvat läbisaamist.

Omavalitsuste usaldamatust riigi vastu oli haldusreformi kontekstis süvendanud ka sajandivahetusel toimunud reformikatse, kus pandi ülevalt poolt paika, kes kellega ühineda tohib. Sellest sundpiiride joonistamise motiivist oli kujunenud haldusreformi võrdkuju – negatiivne märk riigist, kes rullib üle omavalitsuste huvidest.

Seetõttu kulus 2017. aasta haldusreformi kavandamisel palju energiat ja aega, et tekitada omavalitsustes usaldust, mis võimaldaks neil kaitsepositsioonist loobuda ja aruteludel avatud dialoogini jõuda.

Siiski ei toimunud 2017. aasta haldusreformi ettevalmistamise käigus absoluutset suhete paranemist. Ebakindlust põhjustasid riigi segased signaalid selle kohta, milliste ülesannetega omavalitsused tegelema peaksid hakkama ja milline on nende ülesannetega tasakaalus olev rahastamissüsteem. Arutelude käigus jäi segaseks, kuidas on võimalik panna kõigepealt paika omavalitsuste elanike arvu piir, kui pole veel teada, millist rolli riik omavalitsustel näeb. Omavalitsustel ei jäänud muud üle, kui leppida selgitustega, et kohe-kohe, kui oleme saanud paika, kuidas piire muuta, hakkab valitsus tegelema reformi põhimõtteliste küsimustega. Lõpuks pidi aga minister Arto Aas pragmaatiliselt nentima, et valimistevaheline aeg on liiga lühike, et seda diskussiooni põhjalikult pidada, kui soovitakse, et reform õnnestuks lõpule viia.

Edaspidiseks tasuks sellest segadusest õppida, et see, kes protsessi juhib, peab kõigepealt endale selgeks tegema, mida ta tahab saada ja kui palju ta suudab ette võtta, ning seda partneritele ausalt selgitama.

Õppetunnina tuleb siit kaasa võtta ka tõdemus, et heapartnerlikud suhted on kasulik kapital ja nende ülesehitamine reformiolukorras on kindlasti keerulisem kui ajapikku ja tasapisi tegutsedes.

Riigihalduse ministri ülesannet ei teinud kergemaks ka teised ministrid, kes jätkasid oma valitsemisala paralleelsete reformidega, mis puudutasid samuti omavalitsusi. Oma vagu ajades ei vaevunud nad oma ministeeriumi ettevõtmiste mõju suuremas pildis nägema (tervisekeskuste loomine, riigigümnaasiumide asukoha otsustamine). Nii tehtigi näiteks riigigümnaasiumide asukoha otsused Harjumaal Saue linna ja Saue valla ühinemist ära ootamata, kuigi omavalitsuste ühinemissoovid olid juba teada. Riik seadis veel ühinemata Saue vallale Laagri riigigümnaasiumi rajamise tingimuseks, et vallas ei tohi olla munitsipaalgümnaasiumi. 2017. aasta haldusreformiga muutusid Saue valla piirid selliselt, et nüüd on valla piirides Saue linnas asuv munitsipaalgümnaasium ja omavalitsuste ühinemislepingus punkt, et munitsipaalgümnaasium säilib. Riigigümnaasiumi ehitus aga toppab. Segadust kui palju![1]

Haldusreformi tulemuse määrab ära kriteerium

On selge, et haldusreformi tegemine ei olnud omaette eesmärk. Reformiga sooviti lahendada probleemi, mida paljud institutsioonid olid pikema aja jooksul esile tõstnud – hulk omavalitsusi ei ole piisavalt võimekad ehk haldussuutlikud, et neile pandud ülesandeid kvaliteetselt täita.

Ka avalik arvamus oli haldusreformi vajalikkuses aasta-aastalt üha enam veendunud.

Valitsus ei valinud probleemi lahendamiseks mitte ülesannete lihtsustamise teed (mida ka artikli autor ei oleks pooldanud), vaid vastupidi – omavalitsused tuli kujundada ülesannetega hakkama saajateks. Lisaks pidi võimekaks saama iga üksik omavalitsus.

Ei poliitilisel ega spetsialistide tasandil tulnud arutelu alla võimalus, et kõik omavalitsused ei peakski täitma samu omavalitsusliku olemusega ülesandeid (selline korraldus oleks Eestis põhimõtteliselt võimalik). Juttu oli küll sellest, et eriti võimekatele omavalitsustele või näiteks

---

[1] M. Tooming, Kahe riigikooli tulevik ikka tume. – Harju Elu, 19.12.2017; http://www.harjuelu.ee/2017/12/14973/kahe-riigikooli-tulevik-ikka-tume.

maakonnakeskustele võiks panna ka lisaülesandeid, kuid see puudutas siiski riikliku olemusega kohustusi. Samuti arutati varianti, et omavalitsusi võiks kohustada täitma palju suuremat osa ülesandeid koostöös. Reformi lõpuks jäi koostöökohustusega ülesannete loetelu üsna lühikeseks.

Seetõttu tuli reformi tegemiseks leida kriteerium, mis kirjeldaks, milline on võimekas omavalitsus: milline on piisav kompetentsus ja kui palju peab olema ressursse, et saada oma ülesannetega hästi hakkama.

Kuigi seadus nägi ühtlasema piirkondliku arengu ja riigivalitsemise reformi eesmärkidele viidates haldusreformi eesmärgina ette ka kulude kokkuhoidu, ei olnud see eesmärk kriteeriumi kindlaksmääramisel otsese tähelepanu all.

Kuidas eristada sikke lammastest? Algul prooviti otsida omavalitsuse võimekust kirjeldavat kompleksset kriteeriumi, kuid see ei õnnestunud. Lõpuks sai kriteerium lihtne ja ka mujal maailmas järele proovitud – elanike arv. Seda valikut on võimalik põhjendada ka sellega, et omavalitsused otsustavad ise, kuidas ülesandeid täita, ning seetõttu ei ole nende võimekus mingi arvnäitajaga lihtsasti mõõdetav. Iga omavalitsuse ülesannete täitmise kvaliteedi hindamine ühekaupa oleks aga olnud ebamõistlikult mahukas töö, mille tulemused jäänuks ikkagi vaieldavaks väitega, et ilu on vaataja silmades.

Kokkuvõttes kätkeb püüd kirjeldada kvaliteeti arvnäitajate skaalal dilemmat omavalitsuste otsustamisvabaduse ja ülalt paika pandud kvaliteedistandardi vahel. See dilemma siiski haldusreformi kriteeriumi otsingutel diskussiooni osaks ei saanud – mitte ainult ajasurve pärast, vaid ka seetõttu, et lõppkokkuvõttes ei olnud elanike arvust midagi paremat lihtsalt võtta.

Ühelt poolt oli see loogiline – uuringud ja analüüsid olid näidanud, et enam-vähem 5000 elanikku on suurusjärk, mille korral võimaldavad keskeltläbi laekuvad tulud ülal pidada keskeltläbi mõistliku arvu erialaspetsialiste ja saavutada keskeltläbi minimaalnegi investeerimisvõimekus. Ainult et keskmist omavalitsust ennast pole olemas!

Kriteeriumi lihtsuse kõrval tuleks rääkida ka konkreetsest suurusest – 5000 elanikku oli keskmine kolmest valikust, mida reformi

kavandamisel arutati. (Uuringutele tuginedes oli omavalitsuse vähimaks hakkamasaamiseks vaja 3500 elanikku, suurim variantidest tugines aga elanike arvule, mida peeti optimaalseks gümnaasiumi pidamisel.)

Arutelude käigus tõdeti, et uuringud tuginevad omavalitsuste võimekuse hindamisele olemasolevate ülesannete piires ega saagi arvestada olukorraga, kui ülesandeid oluliselt laiendataks. Samuti leiti, et paljude napilt kriteeriumi täitvate omavalitsuste puhul ei ole arvesse võetud jätkuvaid demograafilisi trende ja juba mõne aastaga võib elanike arv langeda allapoole soovitatavat miinimumi.

Haldusreformi kriteeriumiks elanike arvu võtmine oli ühtaegu nii kriteeriumi tugevus kui ka nõrkus. Tugevus seetõttu, et see oli arusaadav, mõõdetav ja objektiivne ning kõigi omavalitsuste suhtes ühtlaselt rakendatav. Kriteeriumi nõrkus seisnes selles, et samasuguse elanike arvuga omavalitsusi ei ole sageli võimalik ühte patta panna, sest nende demograafiline, regionaalne või majanduslik olukord on sedavõrd erinev. Võrdse elanike arvuga omavalitsused on ebavõrdses seisus näiteks elanike vanuselise koosseisu, territooriumi suuruse või regionaalse paiknemise tõttu.

Lisaks on Eestis üldteada probleemid elukoha registreerimisega rahvastikuregistris – inimesed ei ela sageli omavalitsuses, mis on nende rahvastikuregistrijärgne elukoht ja mille teenuseid nad tegelikult tarbivad. Kriteeriumi lihtsus valmistas omamoodi pettumuse reformi ülesköetud ootustega pooldajate, aga ka skeptikute leeris. Kriteeriumi naeruvääristades kasutasid skeptikud agaralt võimalust panna lootusetu ettevõtmise pitser kogu haldusreformile. Näiteks võimaldas kriteeriumi lihtsus esitada retoorilise küsimuse, kuidas 4999 elanikuga, st haldusvõimetust vallast võib kahe elaniku lisandumisel saada haldusvõimekas vald.

Kuna 5000 elaniku piir sai seadusesse kirja pandud formaalse imperatiivse miinimumina, hakkas see otseselt mõjutama seda, millise suurusega omavalitsused haldusreformi tulemusel tekivad. Omavalitsuse nii-öelda optimaalne suurus, 11 000 elanikku, lisati seaduse

eelnõusse arutelude lõpufaasis pehme ja soovituslikuna ning selle saavutamise ainsaks hoovaks jäi omavalitsusi motiveeriv lisapreemia.

Samal ajal on selge, et kõigi piirkondade jaoks ei ole olemas üht optimaalset omavalitsuse suurust. Hõreasustusega piirkondades oleks 11 000 elanikuga omavalitsuste moodustamine olnud ebamõistlik.

Valitsus ei soovinud otsuste tegemiseks saada ka suuremat kaalutlusõigust, mõistes, et see võib tuua kaasa kurnavaid vaidlusi. Nii juhtuski, et selle asemel et tihedamalt asustatud piirkondades liikuda vähemalt 11 000 elanikuga omavalitsuste suunas, oli valitsusel vaja anda hoopis selgitusi, kas napilt alla lati jäävad, st vähema kui 5000 elanikuga omavalitsused võivad loota endise olukorra jätkumisele. Valitsus kujundas seisukoha, et ei hakka kriteeriumi täissaamise nimel jõuga kunstlike piiridega moodustisi looma, ning mitmedki omavalitsused said sellest innustust, et nad võidakse ka väiksema elanike arvuga sobilikuks tunnistada.

Kindluse mõttes suunas osa omavalitsusi naabritega ühisosa otsimise asemel oma pingutused sellele, et 5000 rahvastikuregistrijärgset elanikku täis saada ja ühinemisnõudest pääseda. Mida kõike omavalitsused selle nimel välja ei mõelnud!

Elukoha registreerimise eest pakkus omavalitsus maasturit või pingutas olukorra säilitamise nimel muude silmatorkavate võtetega. Näiteks palkas Raasiku vald kampaaniameistri ja koondus plakati alla, kus kästi „end kiiresti vallakodanikuks registreerida", et „püsiks meie oma kultuur". Samas oli kirjas ka, et „iga inimene on kordumatu" (mida haldusreformiga kuidagi kahtluse alla ei olnud seatud).[2]

Kuigi Raasiku vald ületas 5000 elaniku piiri ja pääses ühendamisest, jääb ta Harjumaa kontekstis ilmselgelt pisivallaks. Ühe teise valla

---

[2] A. Tohver, Raasiku sai 5000 elanikku täis. – Harju Elu, 22.12.2016; http://www.harjuelu.ee/2016/12/8410/raasiku-sai-5000-elanikku-tais/.

juht tunnistas aga sarnase värbamiskampaania käigus lausa, et ei põlga ära ka fiktiivselt vallaelanikuks registreerunuid.[3]

Ilmselt oleks haldusreformi tulemus võinud olla teine, kui keskseks kriteeriumiks poleks seatud mitte elanike miinimumarvu, millest nagunii mitmel juhul ka kinni ei saanud pidada, vaid optimaalse suuruse põhimõte, mis kombineerituna valitsuse suurema kaalutlusõigusega oleks andnud konkreetse piirkonna oludele paremini vastava tulemuse.

Nüüd aga saadi rohkem seda, mida mõõdeti – miinimumkriteeriumiga mõõtes saadi minimaalselt võimekad, mitte võimekad omavalitsused.

Läbimõeldud ja selge sõnaga seadus vähendaks pingeid ning vaidlusi

Haldusreformi seaduse eelnõu koostati ajahädas. Ajahäda oli sisse kirjutatud ka kogu protsessi endasse – kõik said aru, et tähtajad, mille valitsus oli seadusesse sisse kirjutanud nii endale kui ka omavalitsustele, ei ole kooskõlas otsuste keerukuse ega alternatiivide väljatöötamise ja kaalumise vajadusega, samuti kaasamist vajavate asjaosaliste arvukuse ega vaidluste pidamiseks vajaliku ajaga.

See pani ebamõistliku pinge alla nii poliitikud, ametnikud kui ka inimesed, kelle edaspidist elu muudatused enim puudutasid.

Näiteks 2017. aasta algul tuli valitsusel pooleteise kuu jooksul tegeleda sisuliselt ligi 200 omavalitsusega – kinnitada kõik vabatahtlikud ühinemised ja nende tingimused (muu hulgas vaielda ühinevate omavalitsustega halva nimevaliku üle); analüüsida erandi tegemise taotluste põhjendatust ning sõeluda välja, kus oleks valitsusel reformi eesmärgi täitmiseks vaja ühinemine algatada; leida sellistele omavalitsustele sobilik partner ja vormistada lõpuks see kõik motiveeritud otsusteks.

---

[3] S. Mihhailov, Loositav maastur ei toonud Narva-Jõesuu ja Vaivara vallale ühinemiseks vajalikku elanike arvu kokku. – Põhjarannik, 08.12.2016; https://www.err.ee/580039/loositav-maastur-ei-toonud-narva-joesuu-ja-vaivara-vallale-uhinemiseks-vajalikku-elanike-arvu-kokku.

Arusaadav, et otsused tuli küpsetada valmis tulisel pannil ja seetõttu said ka tegijate näpud vahel kõrvetada. Hoolimata mitmetest küsitavustest otsuste ettevalmistamise käigus on selge, et oleks võinud minna ka nii, et praegu oleks meil hunnik perfektselt koostatud otsuseid, aga mitte ära tehtud haldusreformi. See ei tähenda muidugi seda, et suurte, ühiskonda ja inimesi oluliselt puudutavate reformide puhul tuleks nõus olla või leppida tõdemusega, et kui metsa raiutakse, siis laastud lendavad.

Haldusreformi seadus sai küllaltki lühike ja mitte liiga detailne. Segadust oli seaduse sisust arusaamise ja tõlgendamisega nii asjatundjate kui ka asjaosaliste seas. See sundis olema (aga ka andis võimaluse olla) loominguline asjades, mille peale alguses ei osatud mõeldagi. Keerulisem oli küsimustega, mis oli jäetud seaduses teadlikult läbi mõtlemata ja reguleerimata (nt haldusreformi elluviimise vaidlustamise põhimõtted). Tagantjärele võib tõdeda, et vaidlustamisest ei pääsetud nagunii, ainult et omavalitsuste jaoks oli lahtisi otsi ebaõiglaselt palju, mille tõttu kulus neil oma õiguste kaitseks asjatult aega ja raha.

Ilmselgelt oleks Rahandusministeeriumil olnud vaja Justiitsministeeriumi toetust ning lisajõudu õigusloome ja normitehnika alal. Omavalitsuse eksperdid juhtisid sellele vajadusele ka tähelepanu, kuid olulise mõjuta. Kokkuvõttes liigitub see probleem õppetunni alla, et valitsus ajagu ühist asja koos ja ärgu lubagu ministeeriumidel silotornidena tegutseda.

Igasuguste reeglite kehtestamisel tekib küsimus, kas erandite lubamine on õigustatud või mitte. Haldusreformi kriteeriumi jaoks nähti ette erandid, millest mõned olid poliitiliste otsustena olemas algusest peale. Neid ühekaupa analüüsimata võib üldistada, et iga vähem või rohkem põhjendatud erandivõimalus suunas lõpptulemust üldisest eesmärgist eemale ja reformi lõppedes ei olnud tulemusega lõpuni rahul ka tegijad ise.[4]

---

[4] Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna juhataja Väino Tõemets möönab, et 15 allesjäänud väikest omavalitsust jäid tema südames pisut kripeldama. O. Eylandt, Aas taaskäivitas, Korb soperdas, Aab viis lõpule. Omavalitsused said lõpuks liidetud. – Eesti Päevaleht, 29.12.2017; http://epl.delfi.ee/news/eesti/aas-taaskaivitas-korb-soperdas-aab-viis-lopule-omavalitsused-said-lopuks-liidetud?id=80634287.

Paremat läbimõtlemist olnuks vaja ka olukordadeks, kui vabatahtlikuks ühinemiseks suure töö ära teinud omavalitsused ei saanud mitme kuu vältel olla kindlad, kas nende läbiräägitud, kaalutletud ja valitsuse otsusega kinnitatud kokkulepe sellisena ka ellu viia õnnestub või liidab valitsus sunniviisil neile kellegi veel juurde.

See vähendas kindlasti ka motivatsiooni valmistada ette ühinemisjärgseid samme, mida uuel volikogul on uues omavalitsuses kiiresti vaja ette võtta. Ebakindlus ei puudutanud ainult neid, kes vabatahtlikust ühinemisest hoolimata elanike arvu kriteeriumi ületada ei suutnud, vaid ka neid, kellel elanikke üle 5000.

Alati aga ei pruukinud sühendamise ettepanek tuua kaasa täiesti uut olukorda, sest osal juhtudel sundliideti omavalitsusi, kes vabatahtlikus voorus juba tegelikult ühinemisvõimalust olid arutanud, kuid kellel see ei olnud eri põhjustusel õnnestunud.

Reformi ettevalmistamisel oli lõpuni analüüsimata, kas mõnd väiksemat omavalitsust enda külge liitev omavalitsus (nt Tartu linn) peab protsessi läbi tegema samal viisil kui täiesti uueks omavalitsuseks ühinevad vallad või linnad.

Praktika näitas, et iga kord ei ole usaldamine õigustatud. Kõige rohkem pettumust põhjustas see, kui vabatahtliku ühinemise otsuse teinud omavalitsustest mõni võttis teiste teadmata laenu või muid kohustusi ja jättis need uue omavalitsuse kaela või kulutas pangakontol oleva raha lihtsalt ära ning läks ühinemisele vastu maksmata arvetega.

On selge, et seadusega ei ole riigil võimalik ega mõistlik partnerite suhteid üksipulgi reguleerida, kuid nendest näidetest oleks nii riigil kui ka omavalitsustel õppida. Valitsusel tuleks mõelda omavalitsuste tegevuse ja raha kasutamise läbipaistvamaks muutmisele – ja mitte ainult haldusreformi ajal – ning omavalitsustel tuleks teha partnerite kokkulepped põhjalikumad ja kontrollitavad.

Haldusreformi põhimõtetest oli positiivne see, et seadus andis omavalitsustele suurema vabaduse otsustada, millist liiki omavalitsusena nad ennast näevad. Astuti koguni samm tagasi, nii et varasema

liitumise käigus linnast vallaks muutunud omavalitsus sai taas linnastaatust taotleda.

Kuigi omavalitsuse ühel liigil teise ees eeliseid ei ole ja mõne linna puhul oldi vallaks saamise mõttega harjutud (nt Saaremaa), võis selline luba mõnel potentsiaalsel vaidlejal argumendid käest võtta. Ent kui vaadata niisuguse vabaduse tulemusel tekkinud üldpilti, teeb see üpris nõutuks – Eesti omavalitsuste jagunemine valdadeks ja linnadeks on hägustunud ega ole selge, kas selline vahetegemine ongi 21. sajandil enam vajalik.

Avatud suhtlemist, siirast huvi ja igaühele suunatud selgitusi ei ole kunagi liiga palju

See puudutab populaarset teemat, nagu kaasamine, aga ka suhtlemist ja selgitamist laiemalt. See, et omavalitsuste vastuseisu leevendamiseks tuleb kohtumisi korraldada ja positiivset hoiakut levitada asjaosaliste juures kohapeal, oli reformi korraldajatele algusest peale selge. Sellesse panustati palju aega ja energiat, kuigi kõrvalt vaadates ei paistnud, et oleks olnud mingit pikaajalist üldisemat plaani.

Mis aga silma jäi ja isegi positiivset üllatust tekitas, oli see, kuidas minister Arto Aas reformialgatuse tõsiseltvõetavust rõhutas: ta mitte ainult ei lubanud aruteludele kohale tulla, vaid ka osales neil ega lahkunud kohe pärast pidulikku sissejuhatust ja tervituskõnet – vastupidi ühele teisele ministrile, kes küll lubas kohale tulla, ent ei tulnud, vaid saatis enda asemel haldusreformi suhtes ülikriitilisse linna selgitusi jagama ametnikud. Sel viimasel teol võis küll olla objektiivne põhjus, ent see tekitas terava reaktsiooni.[5]

Üldjoontes tuleb siiski öelda, et ükski 2017. aasta haldusreformiga seotud riigihalduse minister ei teinud reformi kabinetis oma laua taga, vaid oli pidevalt „põllul".

---

[5] A. Viivik, Minister Korb jättis Keilasse tulemata. – Harju Elu, 20.04.2017; http://www.harjuelu.ee/2017/04/9629/minister-korb-jattis-keilasse-tulemata/.

Sellisel suhtlemisel on aga üldisem oht, et tegeletakse eelkõige nendega, kellel on kõva hääl ja kriitiline hoiak. Nii võib tähelepanu nappida nendele, kelle positsioon on nõrgem, kellest ei sõltu palju ja kes võivad jääda protsessi hammasrataste vahele – näiteks külad, kellel oli ühinemisest teine ettekujutus kui vallajuhtidel.

Üks, mida haldusreformi protsessist positiivsena esile tuua, on riigi nõu ja abi – omavalitsused said ühinemiskõneluste pidamiseks ja kokkulepete sõlmimiseks konsultantide tasuta nõuandeid. Nende abi erapooletu protsessijuhina ja vajaduse korral ka pingete maandajana tasus ennast kindlasti ära. Võib vaid kahetseda, et muudes valdkondades ja muul ajal ei ole riik nõu vajavatele omavalitsustele selliseid nõustajaid võimaldanud.

Õppetund edaspidiseks on see, et Rahandusministeerium võiks konsultantide seisukohti ühtlustada ja tegutsemist koordineerida. Toimunu põhjal võis tajuda, et mõnes ühinemist puudutavas valikus, mida konsultandid omavalitsustele soovitasid, oldi isiklike eelistuste kütkes. Edaspidi võiks nõustamisvaldkondade skaala olla laiem – seni on see sõltunud konkreetse konsultandi ettevalmistusest ja kogemusest. Pigem tuleks vajaduse korral rakendada mitut konsultanti, et kõik sõlmküsimused saaksid kaetud (nt rohkem tähelepanu oleks võinud osutada õiguskküsimustele). Samuti tuleks tegeleda eraldi teemadega, mis kerkivad üles pärast formaalset ühinemist.

Nõuandjatena saab käsitleda ka kolme piirkondlikku komisjoni, kuhu kuulusid ekspertide kõrval ka riigiametnikud: maavanemad ja Rahandusministeeriumi teenistujad. Need komisjonid loodi eelkõige selleks, et teha valitsusele ettepanekuid tema enda algatatud ühinemiste etapis.

Hea oli see, et haldusreformi seaduse eelnõu väljatöötamise käigus muutus piirkondlike komisjonide roll laiemaks ning nad said ülesande olla aktiivsed juba vabatahtliku ühinemise etapis, selgitada seadust ja juhtida omavalitsuste probleemidele tähelepanu enne otsuste tegemist.

Piirkondlike komisjonide kohta tasub esile tuua veel seda, et nende tegevus hõlmas mitme maakonna suurust territooriumi ja nende

soovitused toetusid suuremale pildile ega kapseldunud ühe maakonna piiridesse. Kindlasti ei läinud ka piirkondlike komisjonide töö valutult, sest maavanemad olid harjunud oma maakonna huvide eest seisma. Nii paistsid avalikkusele välja ka mõned kohatised soolod (nt Lääne- või Põlvamaal).

Eesti riigi väiksuse tõttu – inimesi on vähe ja iga valdkonna asjatundjaid vaid loetud arv – oleks võinud tekkida ka küsimus rollikonfliktist. Vähemalt näiliselt oli huvide ristumise võimalus õhus siis, kui üks ja sama inimene tegutses omavalitsuse ühinemiskonsultandina ning tegi piirkondliku komisjoni liikmena valitsusele ettepaneku algatada ühendamine.

Osal juhtudel rääkisid samad inimesed kaasa haldusreformi seaduse eelnõu põhimõtteliste valikute kujunemisel riigihaldusministri loodud eksperdikomisjonis. Nimelt moodustas minister Arto Aas 2015. aastal eksperdikomisjoni, kelle ülesanne oli aidata ministrit haldusreformi ettevalmistamisel. Komisjon koosnes omavalitsuste ja riigiasutuste esindajatest, teadlastest ning muudest valdkonna asjatundjatest. Hoolimata valitsuse vahetusest tegutses komisjon edasi ka siis, kui riigihaldusministriks sai Mihhail Korb.

Tegelikult oli selline ekspertide kaasamine veelgi järjepidevam – suur osa komisjoni liikmetest oli käinud mitme aasta vältel koos juba regionaalminister Siim Kiisleri kutsel. See tähendas, et alustades 2017. aasta haldusreformi ettevalmistamist, tundis suur osa kaasatud eksperte nii üksteist kui ka üksteise seisukohti ning nende koostöö läks 2015. aastal tempokalt käima.

Mida haldusreformi paremaks õnnestumiseks veel oleks võinud teha?

2017. aasta haldusreform põhjustab kokkuvõttes vastakaid tundeid. Tähtis on, et aastakümnete pikkune poliitiline leppimatus ületati ja reform tehti ära ulatuses, milleks paljudel väga suurt usku polnud. Samas olid demograafilised protsessid selleks ajaks kulgenud omasoodu – tuleb

leppida pöördumatuga, et omavalitsuste võimalusi haldusreformiga tegelikult ei tasanda ning need jäävad riigis ebaühtlaseks.

Kas valitsus oleks võinud parema selgitus- ja nõustamistööga saavutada vabatahtlike ühinemiste suurema osakaalu, et poleks pidanud tegema nii palju valusaid ühendamisotsuseid? Võimalik.

Asja teine pool on, et vabatahtliku ühinemise soosimise nimel jättis valitsus kasutamata võimaluse panna käsi ette ebamõistlike omavalitsusmoodustiste tekkimisele ja tõi ohvreid – oli liiga pehme selleks, et kaitsta ajalooliselt põhjendatud nimede järjepidevust. Vabatahtlikke ühinemisi jäi sündimata ehk ka seetõttu, et omavalitsused ei teadnud täpselt, millised nende rolli muudatused võiksid riigi arvates pikemas vaates vajalikud olla. Õigem oleks öelda, et selline vaade riigil lihtsalt puudus.

Riigi kõhklused, mis kohati välja paistsid, mõjutasid ka osa omavalitsuspoliitikute suhtumist. Nad asusid läbirääkimiste asemel äraootavale seisukohale, motivatsioon kompromissi otsida kahanes ja lootus, et järjekordne reform hääbub, kasvas. Valitsuse otsustavam olek oleks motiveerinud vähemalt osa läbirääkimiste katkestajaid tulemuseni jõudma.

Kui haldusreformi oleks ka tegelikult ette valmistatud riigireformi osana (nagu riik, küll ebajärjekindlalt, on deklareerinud), oleks mõistlik olnud kohe analüüsida mõju, mis kaasneb nii omavalitsuste arvu olulise vähenemise kui ka maavalitsuste kaotamisega. Maavalitsusi puudutavad otsused tehti siis, kui haldusreformi ettevalmistused olid juba täies hoos. Kõigepealt räägiti, et maavalitsused kaotatakse 2018. aasta keskel, siis aga otsustati, et see tähtaeg tuuakse pool aastat ettepoole ja omavalitsustel tuleb maavalitsustelt üle tulevaid ülesandeid kohe täitma hakata.

Kuigi ühe riigiasutuse kaotamine ei puuduta maakondlikku haldusjaotust, oleks võinud üle vaadata, kas Eesti territooriumi jagunemine 15 maakonnaks on põhjendatud ega vaja korrigeerimist. Seda oleks pidanud tegema kas või seetõttu, et haldusreformi planeeriti nagunii üle maakonnapiiride ja mitme omavalitsuse maakondlik kuuluvus muutus.

Kivisse raiutuks jäi ka 1993. aastal vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, mis on ajast ja arust ega ole järjekindlalt

kaasas käinud õigusvaldkonnas toimunud arenguga. Ent see jääb omavalitsuskorralduse vundamendiks edaspidigi.

Kahjuks ei jätkunud valitsusel jaksu ka muude küsimuste jaoks. Oleks tulnud tegeleda näiteks kohaliku demokraatia edendamisega – volikogus vähemuses olevatel jõududel on kasinad võimalused midagi ette võtta, kui enamus neist lihtsalt üle sõidab. Samuti peaks lahendama varemgi korduvalt tõstatatud rollikonflikti, kui volikogu liige on samal ajal omavalitsusest palka saav asutuse juht. Üle võiks vaadata ka volikogu liikmete võimalused osaleda ise endale tasu määramisel.

Sellest, mis edasi saab, võime praegu ainult fantaseerida. Hinnangut 2017. aasta haldusreformile ei anna tulevikus ei poliitikud ega auväärsed rahvusvahelised organisatsioonid, vaid inimesed, kes nendes omavalitsustes elavad.

Et 2027. aastal koostatavast kogumikust „Kümme aastat 2017. aasta haldusreformist" saaks lugeda, et Eesti omavalitsused on kümnendiga teinud suure arenguhüppe ja inimesed saavad kodukohast kätte kõik vajaliku, tuleb reform täita sisuga ning õppida seni tehtud vigadest.

Mis haldusreformis õnnestus, mis jäi tegemata?

Anname tagasivaateks sõna ministritele, kes haldusreformi protsessi ajal ametis olid ja seda juhtisid.

ARTO AAS
riigihalduse minister 09.04.2015–23.11.2016

Omavalitsuste võimekuse suurendamiseks 2015. aastal algatatud haldusreform on kahtlemata üks Eesti viimase 15 aasta suurima ühiskondliku mõjuga muudatusi. Haldusreformi elluviimine on seda suurem ime, et kõik varasemad katsed olid ebaõnnestunud ja see oli tekitanud paljudes asjaosalistes omajagu umbusku. Reform sai küll 2017. aasta kohalike valimistega formaalse lõpu, aga selle tegelik mõju saadab meid veel aastakümneid.

Riigihalduse minister Arto Aas (paremal) ja tsiviilõiguse professor, üks haldusreformi seaduse vastu kohtukaebuste esitajate eestkõneleja Paul Varul (vasakul) päevaintervjuul Postimehe stuudios. Foto: Erik Prozes / Postimees.

Nii suure ja keerulise muudatuse puhul ei tasu ka imestada, et oponente jagus ohtrasti – nii poliitilistel kui ka isiklikel põhjustel. Omavalitsuste ühinemine raputas korralikult väljakujunenud võimupositsioone ja sundis paljusid harjumuspärasest mugavustsoonist väljuma. Ometi sai reform tegelikkuseks ning seda tänu väga selgele poliitilisele tahtele, ühiskondlikule küpsusele ja professionaalsele teostusele.

Reformi vastased üritasid protsessi peatada nii valitsustasandil kui ka Riigikogus, rääkimata keerulistest kohtuvaidlustest, mis jõudsid Riigikohtuni välja. Isiklikult tundsingi kõige suuremat kergendust ja ka kindlustunnet, et reform õnnestub, sel hetkel, kui Riigikohus kuulutas 2016. aasta lõpus haldusreformi seaduse põhiseaduspäraseks. See oli ilmselt olulisemgi hetk kui seaduse vastuvõtmine Riigikogus pool aastat varem, sest viimane oli raskustele vaatamata poliitiliselt prognoositav. Riigikohtus aga poliitilised prognoosid tähtsust ei oma. Seega oli riigikohtunike heakskiit tunnustus kümnetele ametnikele, ekspertidele ja poliitikutele, kes olid seaduseelnõu sisu ja riigiõiguslike probleemidega pikalt vaeva näinud.

Kindlasti võib tunda heameelt, et 2016. aasta lõpus toimunud valitsusvahetus ei pidurdanud haldusreformi ja see jätkus seniste plaanide kohaselt. Kogu senise töö kõrvaleheitmine ja haldusreformi seaduse tühistamine oleks lükanud kauaoodatud reformi jälle järgmisse kümnendisse. Kaotajaks oleks olnud omavalitsused ja kogu Eesti poliitilise süsteemi usaldusväärsus.

Kurb on aga see, et uuel valitsusel ei jätkunud meelekindlust maratoni viimaste meetriteni. Parteipoliitiliste erisuste tegemine kriteeriume mittetäitvate omavalitsuste sundühendamisel oli kindlasti vale samm. Selline käitumine sünnitas palju ebaõiglust ja tarbetuid kohtukaasusi teiste omavalitsuste hulgas.

Loomulikult tuleb omavalitsuste võimekuse, investeerimissuutlikkuse ja ametkonna professionaalsuse edendamiseks tegeleda peale valdade-linnade ühendamise ka nende rahastamise parandamise ja ülesannete kujundamisega. Haldusreformi visioon oli, et tugevate ja võimekate omavalitsuste roll Eesti riigikorralduses peab kasvama. Seda seisukohta on õnneks toetanud nii Rõivase kui ka Ratase valitsus.

Mitmed omavalitsusi tugevdanud ettepanekud on juba seadusse raiutud, mitmed on veel töös. Üks tähtsamaid küsimusi on omavalitsuste rahastamismudel, mis aitaks leevendada, mitte ei süvendaks regionaalsete erinevuste, hajaasustuse ja linnastumisega seotud probleeme. Selge on aga see, et ilma omavalitsuste jõulise ühinemislaineta oleks

kõik need muudatused vaid pinnavirvendus. Omavalitsuste ühinemine oli aluspõhi, millele rajada uusi kihte.

See, millise hinnangu annab haldusreformile järgmine inimpõlv, sõltub juba suuresti uutest omavalitsusjuhtidest, mitte Vabariigi Valitsuse või Riigikogu liikmetest. Just 2017. aastal valitud omavalitsusjuhtide kätes on see, kui hästi suudetakse uusi võimalusi ära kasutada ja milliseks kujuneb kohaliku kogukonna identiteet. Eesti omavalitsuste tulevik on Eesti inimeste endi kätes.

MIHHAIL KORB
riigihalduse minister 23.11.2016–12.06.2017

Ministriametisse astudes olid haldusreformi raamid paljuski paigas ning mitmed otsused minu eelkäija poolt kinnitatud. Ometi polnud päriselt rahul omavalitsused ega ametisse astunud uus valitsus, sest nii nagu olime välja öelnud opositsioonis, leidsime endiselt, et reformil peab olema rohkem sisu kui piiride muutmine ja elanike arv.

Mul on hea meel, et uus valitsus sai oma osa anda just nimelt selles, et omavalitsused said uusi ülesandeid ja nende täitmiseks lisarahastuse. Samuti suurendasime omavalitsuste tulubaasi. Selle tulemusel kasvas omavalitsuste võimekus pakkuda avalikke teenuseid, täita seadusest tulenevaid ülesandeid ning mis kõige olulisem – piirkondade areng saab jätkuda stabiilsemalt. Kõige selle kõrval kadusid maavalitsused, mille roll oli aastate jooksul vähenenud.

Selle, mis oli paberile pandud eri valitsuste ajal Stenbocki majas ja Riigikogus, tegid viimaks teoks aga kohaliku omavalitsuse juhid. Neile kuuluvad minu tänusõnad. Ühelgi juhul ei olnud liitumisläbirääkimised kindlasti lihtsad. Arvestada tuli kohaliku elanikkonna tahtega ning leida poliitiline konsensus omavalitsuste tasemel ja erakondade vahel. Kohe pärast reformi kõlasid hääled, et maakond võinukski olla üks omavalitsus. Kiitus Saaremaale, kes selle saavutas, ning neilegi, kes üritasid,

Pildil minister Mihhail Korb visiidil Viljandimaal kinkimas uuele ühinevale Põhja-Sakala vallale sümboolset nimesilti. Foto: Elmo Riig / Sakala.

kuid usun, et ainuke võimalik reformi elluviimise viis oli see, mille järgi nüüdsed piirid on kaartidele jõudnud.

See, et praegu näeme kohalikke omavalitsusi, mille elanike arv on veidi alla 5000, on samuti oluline. See näitas, et valitsus kuulas ja oli valmis kompromissideks. Eesti kaart oli muutumas ja kõikide omavalitsuste erandisoove arvestada ei saanud, kuid suuremate omavalitsuste

puhul arvestasime naabrusloogikat, võimekust praegu ja tulevikus. Seejuures ei tekitanud erandid ja valitsuse otsusega liitmised teravat arutelu ja emotsioone mitte ainult kohalike elanike seas, vaid ka valitsuses. Keila ja Paldiski või Jõhvi ja Alutaguse on vaid mõned näited. Praegu võib öelda, et lõplik lahendus tuli selline, mis sobis enamusele.

Enda suurimaks rõõmuks ja saavutuseks pean Setomaa tekkimist. Sel teemal oli kriitikatki, kuid ajaloolise pärandi toetamine kaalus minu hinnangul kõik vastuargumendid üles. Kohalikud elanikud on loodetavasti rahul ja piirkond saab edasi areneda. See andis ja annab kindluse, et sai tehtud õige otsus.

Haldusreform on lõpule viidud. Loodetavasti on võim igas omavalitsuses inimesele veelgi lähemal, omavalitsuste tulevik kindlam ning areng kiirem ja tugevam. Kas saavutasime Eesti jaoks ideaalvariandi? Tõenäoliselt mitte, kuid saavutasime parima, mis oli sel hetkel võimalik.

Praegune omavalitsuste kaart jääb aastateks ja võtab aastakümneid aega, et kõik asjad paika loksuksid. Suured muudatused on pikaks ajaks tagaplaanil. Hinde tööle, mille osalisteks on kõik Eestimaa erakonnad, mitu riigihalduse ministrit ja kohalike omavalitsuste juhid, annavad järeltulevad põlved.

JAAK AAB
riigihalduse minister 12.06.2017–02.05.2018

Haldusterritoriaalne reform on tehtud. Rõhutan sõna „territoriaalne", sest haldusreform on tegelikult veel käimas. Kui vaadata suuremat pilti, siis koosneb haldusreform kahest etapist. Esimene oli 2017. aastal kohalike valimistega jõustunud, omavalitsusi ühendav reform, mille käigus sai 213 omavalitsusest 79. Teine, sisuline etapp aga alles käib ja protsess pole veel kaugeltki lõppenud. Teist etappi ei saa piiritleda kindla kuupäevaga, sest see koosneb paljudest valdkondadest ja nendega kaasnevatest läbirääkimistest.

Minister Jaak Aab kohtumisel Tartu maavalitsuses augustis 2017.
Foto: Kristjan Teedema / Tartu Postimees.

Omavalitsustel on nüüd rohkem raha paremate teenuste osutamiseks

Omavalitsuste otsustusõiguse ja rahaga seonduvad sisulised muudatused on alles käimas. Siiski on teatud osa ka sellest etapist valmis saanud. Näiteks suurendasime omavalitsuste tulubaasi nelja aasta jooksul ligi 200 miljoni euro võrra, seejuures lisaülesandeid andmata. Lisavahendeid saab kasutada seniste ülesannete paremaks täitmiseks.

Kokkuvõttes on suund selline, et riigi poolt omavalitsustele eraldataval rahal poleks sihtotstarbe silti küljes, vaid see oleks tulubaasis, mille kasutamise üle saaks otsustada kohapeal.

Loomulikult jäävad alles teenuste miinimumnõuded, kuid suures pildis teavad omavalitsused ise, mida ja kui palju nende inimesed vajavad.

Pärast reformi jäid paljud riigiteed tervikuna ühe omavalitsuse sisse ja järgmine mõte on anda need teed üle omavalitsustele, muidugi koos rahaga. Siis saab omavalitsus täpsemalt kaaluda, milliseid teid tuleb hooldada kiiremini, milliseid vähem, kuidas bussid liiguvad jne.

Andsime kohalikule tasandile rohkem otsustusõigust

Suurema otsustusõiguse andmine on võimalik tänu sellele, et haldusreformi tulemusel on omavalitsused suuremad ja võimekamad – nii inim- kui ka raharessursi poolest. Inimesed on väga olulised. Põhiline, mida ka mina olen kohtadel kuulnud, on see, et nüüd saab palgata head spetsialistid konkreetse valdkonna jaoks, mitte nii nagu varem, et üks valla ametnik tegeles viie valdkonnaga ja ühegi jaoks ei jätkunud piisavalt aega.

Me tahame, et omavalitsuste teenused oleksid ühtlase tasemega üle kogu Eesti, aga selleks peab olema piisav ressurss, peavad olema kvalifitseeritud inimesed. Kahjuks ei jätku väga väikestesse omavalitsustesse alati pädevaid inimesi. Ma ei ütle, et väikesed omavalitsused on halvasti juhitud. Võin tuua näiteid, kus 25 aastat ametis olnud vallavanem vedas oma autoga puuetega inimesi ja koolilapsi – toimis selline kogukondlik mudel. Võib-olla olid need teenused seal inimestele lähemal ja paremini täidetud, kuid mõni valdkond oli ikka katmata.

Haldusreformi teine etapp ehk omavalitsuste tugevdamine võtab kindlasti mõned aastad veel, see on pidev protsess. Maailm on nii muutuv ja ega me täpselt teagi, kuhu see välja jõuab. Ehk kerkib tulevikus veel selliseid asju, mida riik võiks üle anda või mida võiks teha ühistöös – nii nagu maakonna arengu funktsiooni andsime ühiselt täitmiseks. Ka mitmed rahajaotusprogrammid anname üle, koos otsustamiseks.

Põhiline sõelumine peab käima kohapeal. Me ei pea seda Tallinnast suunama, kuid saame kontrollida, kas kõik vastab tingimustele. Otsus peab tulema siiski kohapealt – seal on võimalik selgeks vaielda, mis on prioriteet ja mis ei ole.

Ka maavalitsuste reformist said omavalitsused otsustusõigust ja vahendeid juurde. Maavalitsuste ülesandeid jäi järjest vähemaks ja polnud mõistlik, et riik ütleb maavalitsuse kaudu, mis maakonnas peab toimuma. Riik peab oma strateegilised eesmärgid kindlasti välja ütlema, aga see, kuidas maakond areneb, on ikka omavalitsuste endi öelda.

Kogukonda tuleb kuulata

Külade ja ääremaade õigused oleks pidanud seadustesse tugevamalt sisse kirjutama, vähemalt mingiks perioodiks, aga seda ei tehtud. Käies mööda Eestit, ütlen ikka omavalitsusjuhtidele, et vaadaku oma keskusest kaugemale, sest seal on nende arengu võti. Kui seda ei tehta, siis inimesed pettuvad ja lähevad minema, aga nad ei tule siis vallakeskusesse, vaid lähevad ära Tallinna või Tartusse või Soome.

Kogukond peab tundma, et tema hääl jõuab suuremasse volikogusse. Ootan väga, et kõik omavalitsused neid võimalusi kasutavad – osavaldu tegid küll väga vähesed, aga on ka halduskogud, külavanemad. Isegi kui volikogus pole liikmeid sellest konkreetsest külast, peab volikogu ikkagi külavanema või halduskogu ära kuulama, et väikestest kohtadest ei sõidetaks üle ega tekitataks uusi ääremaid.

Riik püüab ka omalt poolt aidata. Oleme hajaasustusega valdade jaoks tasandusfondi valemit muutnud, nii et nemad saavad inimese kohta rohkem raha kui tihedama asustusega alad. Riigi regionaalpoliitika peaks olema ettevõtluse arengu suhtes selgelt tugevam. See on laiem teema, kuid peab käima paralleelselt – haldusreformi hulka kuulub ka regionaalne ettevõtlus. Vajalik on tingimuste loomine, ühendused ja teede väljaehitamine. See kõik aitab Eesti eri piirkondades paremini elada.

Linnastumine on Eestis toimunud liiga kiiresti

Kogu maailma trend on linnastumine, aga meil on see liiga kiire. Soomes on tohutu hajaasustus, kuid seda on tasakaalustatud, muidu oleks kõik ammu juba Helsingi all koos. Kinnisvara hind Helsingis ja Lapimaal erineb kolm korda, Tallinnas ja Valgas aga 10–15 korda. See ei ole normaalne.

Palju on teha, kuid omavalitsuste tulubaasi suurendamine on esimene suur regionaalpoliitiline meede selles suunas. Kui on ressurssi rohkem, saab kohalik omavalitsus tegeleda ka nende asjadega, millega ta seni pole jõudnud tegeleda. Riik toetab ettevõtluseks vajamineva infrastruktuuri rajamisega ja ka muu arendusega – elukeskkonna arendusega, olgu see siis park või mänguväljak. Praegu müüme omavalitsusele maad, kuid tegelikult oleme ju üks riik.

Mis jäi haldusreformis tegemata?

Reformi graafik oli väga tihe ja paljud olid hädas. Kui oleks olnud rohkem aega, siis oleks vahest olnud enam vabatahtlikke liitumisi – selles suunas kõik liikus, välja arvatud mõned reformivastased vallavanemad, kes poleks nagunii liitunud.

Teine asi on kriteeriumid, mis taandusid liiga lihtsa mehaanilise valemini. Ent kaarte on Eestis joonistatud 20 aastat ja kunagi pole üksmeelsele lahendusele jõutud. 3500 elanikuga omavalitsus võib juba oma kompaktsuse ja paiknemise tõttu olla haldussuutlikum kui 5000 elanikuga omavalitsus. Seda on väga raske hinnata.

Kokkuvõttes saab haldusterritoriaalse reformiga enamasti rahul olla. Omavalitsuste elanike arv kasvas pärast reformi keskmiselt neli korda ja territoorium kolm korda. Just siin peitus tegelikult põhjus, miks mitmeid ülesandeid omavalitsustele varem üle anda ei saanud.

Oleks saanud paremini, kui oleks olnud rohkem aega. Sisuline töö aga käib edasi tihedas koostöös omavalitsusliitude ja omavalitsustega.

Haldusreformi olulisemate sündmuste kronoloogia 2015–2017

2015

8. aprill	Pärast Riigikogu valimisi sõlmiti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu vahel koalitsioonilepe, kuhu kirjutati sisse ka haldusreformi elluviimine.
9. aprill	Taavi Rõivase (Reformierakond) juhitav valitsus astus ametisse. Riigihalduse ministriks sai Arto Aas (Reformierakond).
14. mai	Moodustati haldusreformi valitsuskomisjon.
29. mai	Riigihalduse ministri loodud eksperdikomisjon pidas esimese koosoleku. Komisjon kohtus 2015. aastal mitmel korral ja esitas arutelude järel oma ettepanekud, mis said paljuski haldusreformi otsuste lähtekohtadeks.

2. juuli	Valitsuskabinetis arutati memorandumit „Kohaliku omavalitsuse reformi eesmärgid, ajakava ja põhimõtted". Kinnitati kriteeriumidel põhinev lähenemine kohaliku omavalitsuse reformile ja toetati ühinemistoetuste kahekordistamist.
25. august	Täiendati koalitsioonilepet, kus lepiti eesmärkidena kokku sõnastada 1. novembriks ühinemiskriteeriumid ja arvestada erandite tegemist geograafiliselt või demograafiliselt põhjendatud juhtudel.
Septembrist oktoobrini	Kõigis maakondades toimusid haldusreformi aruteluseminarid. Kokku osales ligi 600 inimest, 213 omavalitsusest oli esindatud üle 180.
20. oktoober	Märjamaal toimus ühinenud omavalitsuste kogemuste jagamise foorum.
19. november	Haldusreformi memorandum „Kohaliku omavalitsuse reformi kontseptsioon ja kriteeriumid" oli arutusel valitsuskabinetis. Kiideti põhimõtteliselt heaks kohaliku omavalitsuse reformi kriteeriumid, erandid ja uuendatud ajakava ning haldusreformi kontseptsioon võeti teadmiseks.
18. detsember	Haldusreformi seaduse eelnõu esitati kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja omavalitsusliitudele.

2016

13. jaanuar	Ministeeriumide kooskõlastusringi tähtaeg sai läbi.
25. veebruar	Valitsuskabinetis arutati kohaliku omavalitsuse üksuste rahastamise memorandumit.
10. märts	Vabariigi Valitsus kiitis heaks haldusreformi seaduse eelnõu ja otsustas selle anda Riigikogule menetlemiseks üle.

6. aprill	Haldusreformi seaduse eelnõu läbis Riigikogus esimese lugemise.
11. aprill	Riigihalduse ministri käskkirjaga moodustati maavanematest, ekspertidest ja ministeeriumi esindajatest kolm piirkondlikku komisjoni: Põhja-Eesti (Harju, Järva, Lääne-Viru, Ida-Viru maakond), Lääne-Eesti (Hiiu, Saare, Lääne, Rapla, Pärnu maakond) ja Lõuna-Eesti (Jõgeva, Tartu, Põlva, Võru, Valga, Viljandi maakond) komisjon haldusreformi elluviimiseks.
22. aprill	Toimus Lääne-Eesti piirkondliku komisjoni esimene koosolek.
27. aprill	Toimus Põhja-Eesti piirkondliku komisjoni esimene koosolek.
4. mai	Toimus Lõuna-Eesti piirkondliku komisjoni esimene koosolek.
11., 12., 17. ja 18. mai	Haldusreformi seaduse eelnõu läbis Riigikogus teise lugemise.
7. juuni	Riigikogu võttis haldusreformi seaduse vastu.
13. juuni	President kuulutas haldusreformi seaduse välja.
30. juuni	Vabariigi Valitsus moodustas piirkondlikud komisjonid haldusreformi elluviimiseks, et tagada komisjonide suurem sõltumatus.
1. juuli	Haldusreformi seadus jõustus.
5. juuli	Valitsuskabinetis arutati haldusreformi eesmärgi täitmist toetavate valdkonnaseaduste muutmise memorandumit, arutelu jäi pooleli.
21. juuli	Vabariigi Valitsus kinnitas Saue valla[1] ja Tõrva valla moodustamise.

[1] Saue vald moodustus Saue linna ning Kernu, Nissi ja Saue valla ühinemisel. Tõrva vald moodustus Tõrva linna, Helme, Hummuli ja Põdrala valla ühinemisel.

4. ja 24. august	Külastuspäevadel tutvusid huvilised ühinenud omavalitsuste kogemusega (ringsõidud Kose vald – Türi vald (Kabala) – Viljandi vald ja Saue vald – Lääne-Nigula vald (Risti) – Märjamaa vald).
25. august	Valitsuskabinetis jätkati arutelu haldusreformi eesmärgi täitmist toetavate valdkonnaseaduste muutmisest ja maavalitsuste reorganiseerimisest ning otsustati, et riigihalduse minister peab vastava seaduseelnõu koostöös asjaomaste ministeeriumitega välja töötama ja esitama need detsembris Vabariigi Valitsusele.
31. oktoober	Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muutmise seadus esitati ministeeriumitele ja omavalitsusliitudele kooskõlastusringile koos tähtajaga.
21. november	Ministeeriumide kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muutmise seaduse kooskõlastusringi tähtaeg sai läbi.
23. november	Jüri Ratase (Keskerakond) juhitav valitsus astus ametisse. Riigihalduse ministriks sai Mihhail Korb (Keskerakond).
20. detsember	Avaldati Riigikohtu otsus haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuse vaidluses, mille osas olid Riigikohtule esitanud taotluse 26 kohalikku omavalitsust perioodil 30. juunist 27. septembrini. Riigikohus tunnistas haldusreformi seaduse põhiseaduspäraseks, tunnistades kehtetuks vaid valitsuse algatatud ühendamise kulude hüvitamise maksimaalse määra.

2017

1. jaanuar	Lõppes kohalike volikogude endi algatatud ühinemiste etapp.
Jaanuar	Vabariigi Valitsus kinnitas kõigi volikogude algatusel ühinenud omavalitsuste moodustamise, osa ühinemisi kinnitas Vabariigi Valitsus detsembris 2016. a, viimased volikogude algatatud ühinemised aga 31. jaanuari valitsuse istungil. 160 kohalikku omavalitsust 47 ühinemispiirkonnas ühines volikogude algatusel.
Jaanuar	Kolm piirkondlikku komisjoni arutasid koosolekutel läbi ja esitasid valitsusele ettepanekud haldusreformi seaduse alusel Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemise etapi läbiviimiseks komisjoni tööpiirkonnas.
9. veebruar	Vabariigi Valitsus tegi protokollilise otsuse valitsuse algatatud ühinemiste ettepanekute esitamiseks ning andis Rahandusministeeriumile ülesandeks esitada ettepanekud kohaliku omavalitsuse üksuste volikogudele arvamuse avaldamiseks.
15. veebruar	Rahandusministeerium esitas Vabariigi Valitsuse ettepanekud eelnõuna kohalikele omavalitsustele arvamuse andmiseks.
Aprillist maini	Vabariigi Valitsuse ettepaneku saanud omavalitsustes toimusid elanike küsitlused.
15. mai	Lõppes tähtaeg, mil omavalitsused pidid vastama Vabariigi Valitsuse ettepanekutele. Vastamata jätmine loeti ettepanekuga nõustumiseks. 65 omavalitsust ehk ligi 2/3 valitsuse ettepaneku saanutest ei nõustunud esitatud ettepanekuga,

	25 omavalitsust nõustus valitsuse ettepanekuga ja 14 omavalitsust ei vastanud ettepanekule.
25. mai	Vabariigi Valitsus kinnitas Saaremaa valla ja Otepää valla moodustamise.
12. juuni	Uueks riigihalduse ministriks sai Jaak Aab (Keskerakond).
14. juuni	Riigikogu võttis vastu kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muutmise seaduse, samuti maavalitsuste tegevuse lõpetamist käsitleva seaduse.
22. juuni	Vabariigi Valitsus kinnitas Hiiumaa, Alutaguse, Lüganuse, Järva ja Väike-Maarja valla, Pärnu linna, Rapla, Peipsiääre, Kambja, Tartu ja Võru valla moodustamise ning Kohtla-Järve Viivikonna linnaosa üleandmise moodustuvale Narva-Jõesuu linnale.
10. juuli	Vabariigi Valitsus kinnitas Setomaa valla moodustamise.
13. juuli	Vabariigi Valitsus kinnitas Lääne-Harju valla moodustamise, Tähtvere valla liitmise Tartu linnaga ning Setomaa valla maakondliku kuuluvuse.
Oktoober	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tegi otsused 17 valla (11 ühinemispiirkonnas) kaebuste kohta, mille Vabariigi Valitsuse algatusel ühendatavad või liidetavad omavalitsused olid esitanud Vabariigi Valitsuse ühendamismääruste asjus. Kõik Vabariigi Valitsuse määrused omavalitsuste ühendamise kohta jäid kehtima.
15. oktoober	Toimusid kohalike omavalitsuste volikogude valimised. Ühinemised jõustusid koos ametlike

valimistulemuste väljakuulutamisega uutes omavalitsustes 20. oktoobrist 11. novembrini. 213 omavalitsuse (30 linna ja 183 valda) asemel on Eestis 79 omavalitsust (15 linna ja 64 valda).

2018

1. jaanuar 2018 — Uued valla- ja linnavalitsused alustasid ametiasutustena tööd. Maavalitsused lõpetasid tegevuse, nende senised ülesanded jagati riigi- ja omavalitsusasutuste vahel.

Eesti omavalitsused pärast haldusreformi

Maakond	Omavalitsus	Elanike arv 01.01.2018	Ühinenud KOVid (kaldkirjas VV algatusel ühendatud)	Elanike arv 01.01.2017	Ühinemistoetus (maksti vaid volikogude algatatud ühinemiste osas)
Harju	Anija vald	6 286	Aegviidu vald	716	862 400
			Anija vald	5 624	
	Harku vald	14 356	ei ühinenud	13 966	ei ühinenud
	Jõelähtme vald	6 424	ei ühinenud	6 338	ei ühinenud
	Keila linn	9 956	ei ühinenud	9 861	ei ühinenud
	Kiili vald	5 302	ei ühinenud	5 123	ei ühinenud
	Kose vald	7 196	ei ühinenud	7 183	ei ühinenud
	Kuusalu vald	6 547	ei ühinenud	6 590	ei ühinenud
	Loksa linn	2 663	ei ühinenud	2 738	ei ühinenud
	Lääne-Harju vald	12 881	*Keila vald*	4 906	VV algatatud ühendamine, ühinemistoetust ei makstud
			Padise vald	1 740	
			Paldiski linn	3 806	
			Vasalemma vald	2 498	
	Maardu linn	15 722	ei ühinenud	15 596	ei ühinenud
	Raasiku vald	5 050	ei ühinenud	5 075	ei ühinenud
	Rae vald	17 968	ei ühinenud	16 956	ei ühinenud
	Saku vald	9 864	ei ühinenud	9 591	ei ühinenud
	Saue vald	21 711	Kernu vald	2 081	2 481 000
			Nissi vald	2 835	
			Saue linn	5 810	
			Saue vald	10 800	
	Tallinn	448 758	ei ühinenud	443 467	ei ühinenud
	Viimsi vald	19 784	ei ühinenud	19 042	ei ühinenud

Maakond	Omavalitsus	Elanike arv 01.01.2018	Ühinenud KOVid (kaldkirjas VV algatusel ühendatud)	Elanike arv 01.01.2017	Ühinemistoetus (maksti vaid volikogude algatatud ühinemiste osas)
Hiiu	Hiiumaa vald	9 580	*Emmaste vald*	1 241	Hiiu ja Käina valla ühinemisel 762 300
			Hiiu vald	4 623	
			Käina vald	2 096	
			Pühalepa vald	1 590	
Ida-Viru	Alutaguse vald	4 929	Alajõe vald	582	Alajõe, Iisaku, Mäetaguse ja Tudulinna valla ühinemisel 890 400
			Iisaku vald	1 203	
			Illuka vald	1 072	
			Mäetaguse vald	1 746	
			Tudulinna vald	437	
	Jõhvi vald	11 645	ei ühinenud	11 826	ei ühinenud
	Kohtla-Järve linn	35 395	ei ühinenud	35 988	ei ühinenud
	Lüganuse vald	8 942	Kiviõli linn	5 347	Kiviõli linna ja Sonda valla ühinemisel 834 700
			Lüganuse vald	2 945	
			Sonda vald	863	
	Narva linn	58 610	ei ühinenud	59 460	ei ühinenud
	Narva-Jõesuu linn	4 828	Narva-Jõesuu linn	2 870	Narva-Jõesuu linna ja Vaivara valla ühinemisel 565 800
			Vaivara vald	1 902	
			Kohtla-Järve Viivikonna linnaosa	118	
	Sillamäe linn	13 406	ei ühinenud	13 666	ei ühinenud
	Toila vald	4 807	Kohtla vald	1 564	866 040
			Kohtla-Nõmme vald	995	
			Toila vald	2 290	

Maakond	Omavalitsus	Elanike arv 01.01.2018	Ühinenud KOVid (kaldkirjas VV algatusel ühendatud)	Elanike arv 01.01.2017	Ühinemistoetus (maksti vaid volikogude algatatud ühinemiste osas)
Jõgeva	**Jõgeva vald**	13 889	Jõgeva linn	5 305	2 112 600
			Jõgeva vald	4 400	
			Palamuse vald	2 103	
			Torma vald	1 871	
			Puurmani valla külad	421	
	Mustvee vald	5 643	Avinurme vald	1 271	1 509 300
			Kasepää vald	1 223	
			Lohusuu vald	699	
			Mustvee linn	1 319	
			Saare vald	1 133	
			Torma valla Võtikvere küla	93	
	Põltsamaa vald	10 012	Pajusi vald	1 223	1 383 200
			Puurmani vald	1 115	
			Põltsamaa linn	4 163	
			Põltsamaa vald	3 669	
Järva	**Järva vald**	9 121	Albu vald	1 146	Albu, Ambla, Imavere, Järva-Jaani, Kareda, ja Koigi valla ühinemisel 1 800 000
			Ambla vald	1 996	
			Imavere vald	885	
			Järva-Jaani vald	1 542	
			Kareda vald	599	
			Koeru vald	2 111	
			Koigi vald	946	
	Paide linn	10 898	Paide linn	8 348	1 900 000
			Paide vald	1 688	
			Roosna-Alliku vald	1 094	
	Türi vald	11 063	Käru vald	613	1 900 000
			Türi vald	9 234	
			Väätsa vald	1 252	

Maakond	Omavalitsus	Elanike arv 01.01.2018	Ühinenud KOVid (kaldkirjas VV algatusel ühendatud)	Elanike arv 01.01.2017	Ühinemistoetus (maksti vaid volikogude algatatud ühinemiste osas)
Lääne	Haapsalu linn	13 516	Haapsalu linn	10 236	1 636 000
			Ridala vald	3 360	
	Lääne-Nigula vald	7239	Kullamaa vald	1104	1 613 400
			Lääne-Nigula vald	4181	
			Martna vald	761	
			Noarootsi vald	863	
			Nõva vald	362	
	Vormsi vald	419	ei ühinenud	425	ei ühinenud
Lääne-Viru	Haljala vald	4 389	Haljala vald	2 459	508 360
			Vihula vald	1 930	
	Kadrina vald	4 958	ei ühinenud	5 063	ei ühinenud
	Rakvere linn	15 613	ei ühinenud	15 737	ei ühinenud
	Rakvere vald	5 566	Rakvere vald	2 106	647 700
			Sõmeru vald	3 477	
	Tapa vald	11 252	Tamsalu vald	3 769	1 638 100
			Tapa vald	7 612	
	Vinni vald	6 919	Laekvere vald	1 489	1 071 500
			Rägavere vald	841	
			Vinni vald	4 715	
	Viru-Nigula vald	5 981	Aseri vald	1 607	912 500
			Kunda linn	3 125	
			Viru-Nigula vald	1 308	
	Väike-Maarja vald	6 016	*Rakke vald*	1 626	VV algatatud ühendamine
			Väike-Maarja vald	4 486	

Maakond	Omavalitsus	Elanike arv 01.01.2018	Ühinenud KOVid (kaldkirjas VV algatusel ühendatud)	Elanike arv 01.01.2017	Ühinemistoetus (maksti vaid volikogude algatatud ühinemiste osas)
Põlva	**Kanepi vald**	4 864	Kanepi vald	2 465	891 450
			Kõlleste vald	1 089	
			Valgjärve vald	1 408	
	Põlva vald	14 273	Ahja vald	1 023	2 500 000
			Laheda vald	1 184	
			Mooste vald	1 452	
			Põlva vald	9 548	
			Vastse-Kuuste vald	1 198	
	Räpina vald	6518	Meeksi vald	544	1 069 500
			Räpina vald	4695	
			Veriora vald	1373	
Pärnu	**Häädemeeste vald**	4 985	Häädemeeste vald	2 548	597 300
			Tahkuranna vald	2 434	
	Kihnu vald	702	ei ühinenud	701	ei ühinenud
	Lääneranna vald	5 494	Hanila vald	1 441	1 200 000
			Koonga vald	1 075	
			Lihula vald	2 262	
			Varbla vald	824	
	Põhja-Pärnumaa vald	8435	Halinga vald	2866	1 200 000
			Tootsi vald	807	
			Vändra alev	2701	
			Vändra vald	2187	
	Pärnu linn	51 649	Audru vald	5 812	Pärnu linna, Audru ja Paikuse valla ühinemisel 2 271 800
			Paikuse vald	3 906	
			Pärnu linn	40 702	
			Tõstamaa vald	1 310	
	Saarde vald	4 722	Saarde vald	3 908	668 870
			Surju vald	965	

Maakond	Omavalitsus	Elanike arv 01.01.2018	Ühinenud KOVid (kaldkirjas VV algatusel ühendatud)	Elanike arv 01.01.2017	Ühinemistoetus (maksti vaid volikogude algatatud ühinemiste osas)
Pärnu	Tori vald	11 694	Are vald	1 283	1 914 300
			Sauga vald	4 237	
			Sindi linn	3 906	
			Tori vald	2 290	
Rapla	Kehtna vald	5 605	Järvakandi vald	1 241	741 800
			Kehtna vald	4 418	
	Kohila vald	7 096	ei ühinenud	7 062	ei ühinenud
	Märjamaa vald	7739	Märjamaa vald	6551	961 700
			Vigala vald	1248	
			Raikküla valla külad	66	
	Rapla vald	13 334	*Juuru vald*	1 462	Rapla, Kaiu ja Raikküla vald 1 900 000
			Kaiu vald	1 259	
			Raikküla vald	1 454	
			Rapla vald	9 239	
Saare	Muhu vald	1 946	ei ühinenud	1 887	ei ühinenud
	Ruhnu vald	160	ei ühinenud	147	ei ühinenud
	Saaremaa vald	31 819	Kihelkonna vald	770	Kuressaare linna, Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Lääne-Saare, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Salme, Torgu ja Valjala valla ühinemisel 4 718 600
			Kuressaare linn	13 635	
			Laimjala vald	706	
			Leisi vald	2 026	
			Lääne-Saare vald	7 186	
			Mustjala vald	689	
			Orissaare vald	1 817	
			Pihtla vald	1 408	
			Pöide vald	876	
			Salme vald	1 198	
			Torgu vald	345	
			Valjala vald	1 351	

Maakond	Omavalitsus	Elanike arv 01.01.2018	Ühinenud KOVid (kaldkirjas VV algatusel ühendatud)	Elanike arv 01.01.2017	Ühinemistoetus (maksti vaid volikogude algatatud ühinemiste osas)
Tartu	**Elva vald**	14 612	Elva linn	5 741	2 622 700
			Konguta vald	1 410	
			Palupera vald	533	
			Puhja vald	2 239	
			Rannu vald	1 547	
			Rõngu vald	2 732	
			Puka valla külad	486	
	Kambja vald	10 511	*Kambja vald*	2 586	VV algatatud ühendamine
			Ülenurme vald	7 449	
	Kastre vald	5 138	Haaslava vald	2 186	904 800
			Mäksa vald	1 752	
			Võnnu vald	1 162	
			Meeksi valla Järvselja ja Rõka küla	48	
	Luunja vald	4 503	ei ühinenud	4 251	ei ühinenud
	Nõo vald	4 274	ei ühinenud	4 170	ei ühinenud
	Peipsiääre vald	5 676	Alatskivi vald	1 317	Alatskivi, Peipsiääre ja Vara valla ühinemisel 639 690
			Kallaste linn	844	
			Pala vald	1 089	
			Peipsiääre vald	665	
			Vara vald	1 861	
	Tartu linn	99 429	*Tartu linn*	96 894	VV algatatud ühendamine
			Tähtvere vald	2 609	
	Tartu vald	10 676	Laeva vald	756	Laeva, Piirissaare ja Tartu valla ühinemisel 1 329 800
			Piirissaare vald	103	
			Tabivere vald	2 240	
			Tartu vald	7 298	

Maakond	Omavalitsus	Elanike arv 01.01.2018	Ühinenud KOVid (kaldkirjas VV algatusel ühendatud)	Elanike arv 01.01.2017	Ühinemistoetus (maksti vaid volikogude algatatud ühinemiste osas)
Valga	**Otepää vald**	6637	Otepää vald	3935	Otepää ja Sangaste valla ühinemisel ja Palupera valla külade osas 741 800
			Sangaste vald	1290	
			Puka vald	1040	
			Palupera valla külad	483	
	Tõrva vald	6 270	Helme vald	1 976	1 203 000
			Hummuli vald	820	
			Põdrala vald	747	
			Tõrva linn	2 848	
			Puka valla Soontaga küla	30	
	Valga vald	16 664	Karula vald	974	2 500 000
			Taheva vald	719	
			Tõlliste vald	1 593	
			Valga linn	12 991	
			Õru vald	465	
Viljandi	**Mulgi vald**	7 652	Abja vald	2 173	1 234 700
			Halliste vald	1 487	
			Karksi vald	3 347	
			Mõisaküla linn	784	
	Põhja-Sakala vald	8203	Kõo vald	1045	1 430 600
			Kõpu vald	623	
			Suure-Jaani vald	5306	
			Võhma linn	1332	
	Viljandi linn	17 758	ei ühinenud	17 958	ei ühinenud
	Viljandi vald	13 950	Kolga-Jaani vald	1 420	1 933 000
			Tarvastu vald	3 330	
			Viljandi vald	9 296	

Maakond	Omavalitsus	Elanike arv 01.01.2018	Ühinenud KOVid (kaldkirjas VV algatusel ühendatud)	Elanike arv 01.01.2017	Ühinemistoetus (maksti vaid volikogude algatatud ühinemiste osas)
Võru	**Antsla vald**	4 606	Antsla vald	3 376	581 660
			Urvaste vald	1 273	
	Rõuge vald	5 551	Haanja vald	1 099	1 500 000
			Misso vald	484	
			Mõniste vald	854	
			Rõuge vald	2 201	
			Varstu vald	1 035	
	Setomaa vald	3 556	*Meremäe vald*	1 075	VV algatatud ühendamine
			Mikitamäe vald	985	
			Misso valla külad	146	
			Värska vald	1 371	
	Võru linn	12 242	ei ühinenud	12 367	ei ühinenud
	Võru vald	10 942	Lasva vald	1 726	Lasva, Sõmerpalu ja Võru valla ühinemise osas 1 079 900 ning Vastseliina ja Orava valla ühinemise osas 300 000
			Orava vald	715	
			Sõmerpalu vald	1 775	
			Vastseliina vald	1 975	
			Võru vald	4 799	

Autoritest

Argo Ideon on töötanud majandus- ja poliitikaajakirjanikuna ajalehtedes Eesti Päevaleht, Postimees, Eesti Ekspress ja Maaleht. Ta on ka raamatu „THI. President Ilvese Kadrioru aastad 2006–2016" (Tallinn, 2016) autor.

Madis Kaldmäe on olnud pikaaegne Sise- ja Rahandusministeeriumi ametnik regionaalhalduse ja -arengu valdkonnas ning omavalitsuskonsultant. Osales 1989–1993 kohaliku omavalitsuse reformi ettevalmistamisel ja elluviimisel. Perioodil 1997–2001 tegeles muu hulgas Eesti haldusterritoriaalse korralduse kontseptuaalsete küsimuste ning omavalitsuste ühinemise nõustamisega. Oli 2002. aastaks kavandatud haldusterritoriaalse reformi ekspertide töörühma juht.

Kersten Kattai on Tallinna Ülikooli avaliku halduse lektor ja Rahandusministeeriumi regionaalhalduspoliitika osakonna nõunik. Teadustöös on keskendunud kohaliku omavalitsuse reformide analüüsile. „Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamatu" (2013) üks autoreid. Oli mitmes piirkonnas omavalitsuste ühinemiste juures konsultant.

Kaie Küngas on Rahandusministeeriumi regionaalhalduspoliitika osakonna nõunik, kes osales ametnikuna haldusreformi protsessi korraldamisel, sh Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemiste dokumentide ettevalmistamisel.

Mihkel Laan on akrediteeritud konsultant, osalenud OÜ Cumulus Consulting konsultandina paljude omavalitsuste ja piirkondlike arengukavade koostamisel. Oli mitmes piirkonnas omavalitsuste ühinemiste juures konsultant.

Liina Lust-Vedder on õiguskantsleri vanemnõunik, töötanud ka Justiitsministeeriumis avaliku õiguse talituse nõuniku ja juhataja kohusetäitjana.

Mikk Lõhmus on Lääne-Nigula vallavanem ja Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud, kirjutanud doktoritöö „Avaliku halduse detsentraliseerimine Eestis". Oli mitmes piirkonnas omavalitsuste ühinemiste juures konsultant. „Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise käsiraamatu" (2013) üks autoreid.

Airi Mikli on Riigikontrolli nõunik, olnud pikalt Riigikontrolli kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör. Osalenud enamiku omavalitsusi puudutavate Riigikontrolli auditite tegemisel.

Sulev Mäeltsemees on olnud pikaaegne Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskonna dekaan ja professor. Osalenud kohaliku omavalitsuse üksuste ja nende liitude taastamises ning kohaliku omavalitsuse eksperdina Põhiseaduse Assamblee töös. Olnud ka Tallinna Linnavolikogu esimees. Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongressi (CLRAE) Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sõltumatute ekspertide grupi liige.

Rivo Noorkõiv on inimgeograafia teadusmagister ja OÜ Geomedia juhatuse esimees. Tegelenud aastaid uuringute läbiviimisega kohalikul, regionaalsel ja riiklikul tasandil ning ametnike koolitamisega strateegilise planeerimise valdkonnas. Tema sulest on ilmunud kirjutisi kohalike omavalitsuste võimekusest, samuti metoodilisi materjale linnade ja valdade ühinemise ning arendustegevuse kohta. Olnud eri piirkondades konsultant omavalitsuste ühinemiste ja arengu kavandamise teemal.

Vallo Olle on õiguskantsleri vanemnõunik, töötanud õppejõuna Tartu Ülikoolis ja Sisekaitseakadeemias. Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongressi Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sõltumatute ekspertide grupi liige. Avaldanud kirjutisi kohaliku omavalitsuse õiguse teemadel.

Peeter Päll on Eesti Keele Instituudi peakeelekorraldaja, kohanimenõukogu aseesimees. Kohanimenõukogu esitas valitsusele oma seisukoha kõigi haldusreformi käigus muutuvate omavalitsuste nimede asjus, samuti andis arvamuse muudetavate külanimede kohta.

Garri Raagmaa lõpetas 1992. aastal Tartu Ülikooli majandusgeograafina ja kaitses 2000. aastal filosoofiadoktori teaduskraadi inimgeograafias. Tartu Ülikooli geograafia osakonna regionaalplaneerimise dotsent. On uurinud uusettevõtluse, regionaalse identiteedi, innovatsiooni, eestvedamise, haldusstruktuuride ja ääremaastumise mõju regionaalsele arengule ning avaldanud üle 70 teadusartikli rahvusvahelistes väljaannetes.

Veiko Sepp on Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse vanemanalüütik.

Georg Sootla on Tallinna Ülikooli avaliku poliitika professor. Eri perioodidel on tema uurimistöö keskmes olnud valitsemisreformid ning keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhted nii võrdlevas perspektiivis kui

ka siirdeühiskondade spetsiifika vaatevinklist. Nõustanud omavalitsuste koostöö arengu teemal Lään-, Hiiu- ja Raplamaal ning omavalitsuste ühinemiste juures.

Neeme Suur on olnud pikaaegne Läänemaa omavalitsusjuht ja Lääne maavanem (2008–2011 ja 2015–2017), samuti Riigikogu liige, Riigikogu õiguskomisoni esimees ja haldusreformi eksperdigrupi liige.

Olivia Taluste on töötanud alates 2005. aastast regionaalvaldkonna õigusnõunikuna Sise- ja Rahandusministeeriumis. Ta oli haldusreformi seaduse ja selle elluviimisega seotud seaduste üks põhiautoreid ja juhtis seaduseelnõude menetlust. Ministeeriumi esindajana osalenud aastaid Euroopa Nõukogu kohalike ja regionaalsete omavalitsuste järelevalvekomitee töös[1].

Külli Taro on riigireformi kavandamise üks eestkõnelejaid, oli aastatel 2013–2015 Eesti Koostöö Kogu riigivalitsemise programmi juht. Töötab Õiguskantsleri Kantselei õiguskorra kaitse osakonna juhatajana, varem olnud ka Riigikontrollis audiitor ja auditijuht. Osaleb Riigireformi Radari algatuses eksperdina.

Sulev Valner on osalenud alates 2013. aastast haldusreformi protsessi korraldamises, algul Sise- ja hiljem Rahandusministeeriumis. Varem töötanud poliitikat kajastava ajakirjanikuna mitmes meediakanalis (Maaleht, Postimees, ETV, Eesti Raadio).

Ave Viks on töötanud Sise- ja Rahandusministeeriumis alates 2007. aastast ning oli haldusreformi kontseptsiooni, haldusreformi seaduse ja sellega kaasnevate seaduste üks põhiautoreid. Õpib alates 2010. aastast

---

[1] See komitee on moodustatud kohalike omavalitsuste valdkonna arendamiseks, liikmesriikidega poliitikakujundamise tavade vahetamiseks (sealhulgas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta rakendamisel) ja kohaliku omavalitsuse demokraatia seiramiseks.

Tallinna Ülikoolis doktorantuuris riigi- ja poliitikateaduseid ning on Tallinna Ülikooli uurimuste „Kohalike omavalitsuste 2005. aasta ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs“ ja „Läti 2009. aasta kohaliku omavalitsuse reformi analüüs“ kaasautor.

Jüri Võigemast on olnud pikka aega tegev kohalike omavalitsuste valdkonnas, esmalt Rapla maavolikogu esimehena, Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhina, 2003–2004 Riigikogu liikmena ning seejärel Eesti Linnade Liidu tegevdirektorina.

Nimeregister

A
Abja 117, 325, 387, 430, 431, 544, 548, 549, 639
Abja-Paluoja 117, 325, 387, 544, 549
Aegviidu 632
Ahja 255, 260, 487, 636
Airi Mikli 16, 136, 501, 593, 644
Aivo Vaske 25
Alajõe 179, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 221, 224, 246, 247, 252, 254, 256, 257, 258, 260, 393, 488, 633
Alatskivi 247, 251, 252, 253, 255, 257, 259, 408, 545, 549, 638
Albu 252, 254, 634
Allar Jõks 158
Alo Aasma 54, 58, 60
Alutaguse 167, 178, 179, 213, 214, 217, 219, 220, 222, 223, 224, 246, 247, 254, 262, 393, 427, 430, 431, 432, 536, 545, 550, 618, 630, 633
Ambla 252, 254, 634
Andres Kõiv 209
Andres Tinno 185
Andrus Ansip 24, 50, 55, 313, 405
Andrus Jõgi 25
Anija 341, 432, 544, 632
Antsla 156, 157, 179, 203, 204, 206, 210, 211, 213, 246, 247, 253, 255, 257, 258, 260, 262, 263, 330, 396, 398, 408, 432, 544, 547, 549, 640
Are 226, 227, 228, 229, 234, 235, 236, 457, 459, 460, 461, 585, 637
Argo Ideon 14, 49, 86, 135, 643
Arnold Rüütel 50
Arto Aas 7, 42, 45, 54, 55, 58, 60, 70, 91, 93, 118, 120, 145, 169, 188, 404, 411, 413, 494, 520, 597, 598, 606, 608, 613, 614, 625
Arto Haveri 119
Artur Talvik 501
Aseri 213, 635
Audru 102, 179, 228, 235, 236, 237, 252, 253, 255, 390, 457, 636
Ave Viks 14, 23, 25, 69, 95, 141, 406, 538, 646
Avinurme 213, 214, 215, 216, 393, 408, 634

B
Bulgaaria 306

C
CLRAE 559, 561, 562, 563, 644

E
Eesti Koostöö Kogu 28, 117, 136, 270, 272, 294, 411, 590, 646
Eesti Linnade Liit 94, 136, 148, 312
Eesti Maaomavalitsuste Liit 94, 106, 136, 149, 312
Eiki Nestor 183
Elva 120, 233, 255, 257, 260, 262, 394, 408, 431, 432, 447, 449, 452, 453, 454, 544, 549, 638
Emmaste 247, 250, 251, 254, 258, 263, 390, 479, 633
Erich Palm 197
Euroopa Komisjon 133, 289, 302, 368
Evar Saar 429

G
Garri Raagmaa 15, 345, 550, 645
Georg Sootla 5, 14, 15, 136, 142, 165, 167, 218, 301, 409, 510, 645

H
Haanja 179, 206, 208, 254, 395, 399, 640
Haanjamaa 208, 209, 385, 431
Haapsalu 102, 360, 382, 385, 408, 432, 434, 435, 544, 547, 549, 635
Haaslava 430, 638
Halinga 225, 226, 325, 386, 427, 636
Haljala 247, 253, 255, 257, 258, 260, 262, 263, 408, 430, 431, 432, 445, 545, 549, 635
Halliste 387, 430, 431, 639
Hanila 229, 253, 386, 396, 636
Hannes Hanso 185
Hanno Pevkur 24, 404
Haridus- ja Teadusministeerium 136
Harju 254, 278, 282, 335, 415, 417, 431, 432, 437, 446, 462, 463, 545, 549, 599, 602, 606, 627, 630, 632

Harjumaa 169, 280, 282, 292, 408, 426, 466, 544, 595, 602
Harku 427, 545, 632
Helir-Valdor Seeder 59, 197, 201
Hella Kaldaru 63
Helme 169, 173, 175, 430, 449, 466, 627, 639
Hiiu 250, 251, 254, 257, 278, 282, 335, 415, 418, 431, 549, 627, 633
Hiiumaa 117, 254, 389, 390, 391, 431, 432, 436, 513, 542, 630, 633
Hispaania 129
Holland 361, 363
Hummuli 169, 173, 627, 639
Häädemeeste 177, 225, 229, 247, 252, 253, 255, 257, 258, 260, 262, 382, 383, 389, 408, 430, 432, 434, 487, 545, 549, 636

I
Ida-Viru 222, 254, 278, 282, 335, 415, 417, 549, 627, 633
Ida-Virumaa 58, 152, 213, 214, 215, 216, 217, 220, 221, 224, 292, 539, 544, 547
Ida-Viru maakond 417, 627
Igor Gräzin 120
Iisaku 179, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 221, 223, 246, 247, 252, 254, 256, 257, 258, 260, 393, 408, 434, 488, 549, 633
Illuka 178, 179, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 245, 246, 247, 252, 254, 256, 257, 258, 260, 263, 273, 393, 479, 488, 633
Ilmar Tomusk 429
Imavere 193, 196, 200, 252, 254, 257, 634
Indrek Eensalu 196
Indrek Teder 525

J
Jaak Aab 7, 45, 57, 59, 121, 152, 158, 404, 618, 619, 630
Jaak Leimann 49
Jaan Õunapuu 24, 53, 117, 341
Justiitsministeerium 37, 76
Juuru 89, 178, 245, 247, 252, 253, 254, 255, 256, 258, 324, 390, 637
Jõelähtme 545, 632
Jõgeva 193, 195, 197, 198, 199, 278, 282, 283, 335, 372, 385, 393, 408, 415, 418, 432, 466, 544, 547, 549, 627, 634
Jõgevamaa 196, 197, 215, 409, 466
Jõhvi 213, 216, 220, 221, 246, 341, 408, 544, 547, 618, 633
Järva 54, 252, 253, 254, 257, 278, 282, 335, 360, 387, 415, 417, 426, 427, 431, 432, 522, 541, 546, 549, 627, 630, 634
Järva-Jaani 252, 254, 257, 427, 541, 549, 634
Järvakandi 383, 390, 408, 429, 545, 548, 549, 637
Järvamaa 58, 200, 252, 372, 407, 408, 431
Järva vald 252, 254, 431
Järvselja 466, 638
Jürgen Ligi 50
Jüri Mõis 330
Jüri Põld 473
Jüri Raidla 29, 270, 494
Jüri Ratas 57, 58, 59, 177, 460
Jüri Saar 185
Jüri Võigemast 16, 136, 295, 415, 555, 647

K
Kaarma 181, 182, 184, 324, 330, 437
Kadrina 253, 408, 545, 549, 635
Kadri Teller-Sepp 429
Kaia Sarnet 25, 136
Kaido Kaasik 181, 188
Kaisma 225
Kaiu 89, 245, 253, 254, 255, 256, 257, 324, 390, 399, 637
Kallaste 245, 246, 251, 253, 255, 408, 438, 545, 638
Kalle Küttis 136
Kalle Laanet 494
Kambja 178, 247, 255, 257, 258, 263, 432, 434, 479, 545, 630, 638
Kanepi 204, 205, 210, 234, 246, 247, 255, 258, 260, 262, 389, 395, 432, 487, 545, 549, 636
Kareda 252, 254, 634
Karksi 387, 408, 428, 430, 431, 544, 548, 549, 639
Karksi-Nuia 408, 428, 544, 548, 549
Karula 204, 381, 639
Kasepää 393, 634
Kastre 385, 428, 430, 431, 432, 545, 638
Katrin Pihor 136
Kehra 341, 408, 549
Kehtna 383, 390, 391, 393, 429, 431, 432, 545, 549, 637
Keila 158, 178, 247, 252, 254, 256, 257, 258, 259, 262, 263, 324, 408, 541, 544, 549, 618, 632
Kernu 169, 173, 324, 463, 627, 632
Kersten Kattai 5, 6, 14, 15, 142, 165, 167, 409, 441, 643
Kersti Sarapuu 56, 60
Keskerakond 45, 50, 54, 58, 79, 106, 152, 153, 167, 191, 236, 628, 630

Kihelkonna 179, 181, 184, 185, 255, 390, 391, 437, 637
Kihnu 154, 177, 246, 546, 636
Kiili 324, 545, 632
Kiviõli 58, 213, 224, 252, 254, 257, 408, 431, 549, 633
Koeru 99, 245, 247, 249, 252, 253, 254, 258, 263, 387, 408, 479, 541, 634
Kohanimenõukogu 102, 209, 385, 435, 436, 645
Kohila 258, 341, 408, 544, 549, 637
Kohtla 25, 213, 216, 220, 221, 222, 246, 247, 249, 254, 256, 257, 258, 260, 408, 429, 437, 488, 544, 549, 630, 633
Kohtla-Järve 25, 213, 220, 221, 249, 257, 408, 544, 549, 630, 633
Kohtla-Nõmme 213, 216, 220, 222, 246, 247, 254, 256, 257, 258, 260, 488, 633
Koigi 196, 252, 254, 257, 634
Kolga-Jaani 193, 196, 394, 545, 639
Konguta 255, 259, 260, 262, 394, 638
Koonga 225, 253, 386, 396, 427, 437, 636
Kose 408, 409, 416, 545, 549, 628, 632
Kullamaa 390, 393, 396, 399, 635
Kunda 408, 549, 635
Kuno Erkmann 237, 238
Kuressaare 179, 181, 183, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 255, 324, 330, 372, 385, 408, 435, 547, 548, 549, 637
Kurmet Müürsepp 413
Kuusalu 252, 254, 257, 258, 259, 262, 341, 408, 430, 487, 488, 546, 549, 632
Kõlleste 246, 247, 255, 258, 260, 389, 395, 487, 636
Kõo 193, 196, 197, 198, 200, 201, 398, 430, 639
Kõpu 398, 430, 475, 478, 639
Käina 250, 251, 254, 257, 390, 633
Kärdla 385, 408, 542, 547, 549
Kärla 182, 184
Käru 393, 398, 399, 634
Külli Taro 16, 117, 136, 413, 573, 646

L
Laekvere 397, 398, 635
Laeva 246, 252, 253, 255, 257, 395, 638
Laheda 204, 205, 255, 260, 487, 636
Laimjala 179, 181, 184, 189, 190, 255, 390, 391, 437, 438, 637
Lasva 156, 157, 179, 204, 206, 209, 253, 254, 255, 257, 258, 260, 263, 479, 491, 640
Lauri Hussar 415
Leedu 306, 361, 363, 365
Leisi 179, 184, 189, 255, 390, 391, 637
Lennart Meri 51
Lihula 227, 229, 253, 324, 330, 360, 385, 386, 396, 408, 429, 431, 434, 549, 636
Liina Lust-Vedder 6, 15, 264, 469, 644
Liisi Lumiste 429
Lohusuu 213, 214, 215, 393, 634
Loksa 59, 157, 158, 245, 246, 252, 254, 257, 258, 259, 260, 262, 341, 487, 488, 544, 546, 549, 632
Loodna 341
Luunja 245, 247, 253, 255, 256, 257, 258, 260, 262, 263, 419, 545, 638
Lõuna-Eesti piirkondlik komisjon 156, 157, 197, 449, 450
Läti 120, 126, 361, 363, 367, 647
Lääne 15, 65, 136, 169, 178, 179, 182, 184, 185, 187, 189, 190, 208, 251, 254, 255, 273, 278, 282, 302, 324, 335, 354, 372, 384, 386, 390, 391, 392, 393, 396, 399, 408, 409, 415, 417, 418, 431, 432, 437, 443, 446, 462, 463, 464, 465, 466, 509, 510, 520, 545, 549, 550, 608, 627, 628, 630, 632, 635, 637, 644, 646
Lääne-Harju 254, 431, 432, 545, 630, 632
Läänemaa 178, 202, 229, 431, 463, 466, 646
Lääne-Nigula 136, 208, 384, 386, 390, 391, 392, 393, 396, 399, 409, 417, 431, 432, 443, 446, 462, 463, 464, 465, 466, 545, 550, 628, 635, 644
Lääneranna 226, 227, 229, 385, 386, 429, 431, 432, 544
Lääne-Saare 179, 182, 184, 185, 187, 189, 190, 255, 372, 415, 437
Lääne-Virumaa 136, 273, 408
Lüganuse 58, 178, 213, 245, 247, 252, 254, 263, 409, 431, 432, 434, 479, 544, 630, 633
Lümanda 182, 184

M
Maaeluministeerium 235
Maardu 408, 544, 549, 632
Maavanem 197
Madis Kaldmäe 15, 23, 50, 69, 130, 181, 323, 537, 643
Madis Kallas 185, 188, 190, 191
Mailis Koger 211
Mailis Reps 57, 58, 152
Margus Möldri 197
Margus Sarapuu 136
Margus Tsahkna 147
Mart Laar 337, 340
Martna 390, 393, 396, 399, 635
Mart Opmann 49
Meeksi 393, 427, 466, 636, 638

Meelis Kukk 237
Meremäe 179, 204, 206, 207, 208, 211, 247, 253, 255, 257, 324, 640
Mihhail Korb 7, 45, 57, 222, 404, 460, 608, 616, 617, 628
Mihkel Juhkami 136
Mihkel Laan 14, 165, 167, 412, 644
Mihkel Oviir 52
Mikitamäe 179, 207, 247, 253, 255, 257, 258, 263, 479, 640
Mikk Lõhmus 6, 15, 136, 379, 397, 409, 441, 464, 644
Misso 108, 179, 204, 206, 207, 208, 249, 254, 255, 395, 399, 640
Mooste 255, 260, 487, 636
Muhu 154, 177, 183, 184, 185, 246, 542, 546, 637
Mulgi 175, 385, 387, 390, 430, 431, 432, 544, 639
Mustjala 179, 184, 255, 390, 637
Mustla 545
Mustvee 193, 215, 216, 372, 393, 408, 431, 432, 466, 544, 549, 634
Mõisaküla 387, 390, 427, 430, 438, 544, 639
Mõniste 179, 204, 206, 208, 254, 395, 399, 640
Mäetaguse 179, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 223, 246, 247, 252, 254, 256, 257, 260, 393, 488, 633
Mäksa 430, 434, 638
Märjamaa 315, 341, 372, 390, 408, 415, 417, 432, 436, 466, 544, 549, 628, 637
Märt Moll 136
Märt Rask 413

N
Narva 25, 102, 145, 213, 247, 249, 254, 257, 258, 260, 262, 296, 385, 408, 427, 432, 434, 435, 437, 544, 549, 603, 630, 633
Narva-Jõesuu 102, 213, 247, 249, 254, 257, 258, 260, 262, 385, 408, 432, 434, 435, 544, 549, 603, 630, 633
Neeme Suur 15, 136, 509, 646
Nissi 169, 173, 324, 427, 443, 446, 462, 463, 464, 465, 466, 627, 632
Noarootsi 390, 393, 396, 399, 635
Norra 126, 546
Nõo 245, 247, 255, 257, 260, 261, 262, 263, 418, 545, 638
Nõva 390, 393, 396, 399, 635

O
OECD 71, 132, 270, 281, 289, 295, 310, 353, 362, 363, 364, 517, 518, 519, 564, 574
Olivia Taluste 4, 14, 25, 69, 244, 646
Orava 157, 179, 205, 206, 207, 209, 210, 211, 247, 253, 254, 255, 257, 258, 260, 545, 640
Orissaare 179, 184, 189, 255, 324, 390, 396, 438, 548, 549, 637
Otepää 206, 210, 255, 256, 330, 360, 387, 395, 408, 432, 434, 449, 452, 453, 454, 455, 456, 466, 544, 549, 630, 639

P
Padise 247, 252, 254, 256, 257, 259, 262, 263, 427, 479, 632
Paide 102, 305, 360, 385, 389, 396, 408, 413, 431, 432, 434, 544, 547, 549, 634
Paikuse 102, 103, 179, 226, 227, 228, 235, 236, 237, 238, 252, 253, 255, 390, 427, 457, 544, 636
Pajusi 179, 193, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 466, 634
Pala 178, 245, 247, 252, 253, 255, 257, 258, 263, 479, 638
Palamuse 393, 634
Paldiski 247, 251, 254, 256, 259, 262, 408, 545, 549, 618, 632
Palupera 255, 259, 260, 262, 394, 449, 452, 453, 454, 455, 456, 466, 638, 639
Paul Kesküla 217
Paul Varul 152, 614
Peep Aru 23, 312, 326
Peeter Päll 15, 425, 429, 645
Peipsiääre 247, 251, 253, 255, 257, 259, 432, 545, 550, 630, 638
Pihtla 179, 184, 185, 255, 390, 391, 637
Piirissaare 252, 253, 255, 274, 395, 638
Prantsusmaa 127, 129
Praxis 29, 136, 292, 311, 318
Priit Pikamäe 15, 57, 493, 501, 505
Puhja 255, 257, 259, 260, 262, 394, 638
Puka 247, 253, 255, 256, 447, 449, 466, 638, 639
Puurmani 179, 193, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 466, 634
Põdrala 169, 173, 427, 434, 627, 639
Põhja-Eesti piirkondlik komisjon 450
Põhja-Pärnumaa 229, 360, 386, 431, 432, 434, 544, 636
Põhja-Sakala 396, 398, 400, 430, 431, 432, 434, 544, 617, 639
Põltsamaa 167, 178, 179, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 372, 400, 408, 432, 540, 544, 549, 634
Põlva 204, 234, 255, 260, 262, 263, 278, 282, 283, 335, 372, 408, 409, 415, 418, 432, 466, 487,

544, 547, 549, 583, 586, 627, 636
Põlvamaa 204, 206, 210
Pärnu 25, 102, 103, 145, 167, 178, 179, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 251, 252, 253, 255, 258, 270, 278, 282, 296, 325, 335, 360, 385, 386, 389, 390, 392, 408, 415, 418, 432, 434, 435, 449, 457, 458, 459, 460, 461, 544, 545, 549, 627, 630, 636, 637
Pärnu-Jaagupi 225, 325, 408, 544, 549
Pärnumaa 225, 226, 229, 238, 239, 255, 273, 280, 360, 386, 408, 430, 431, 432, 434, 458, 544
Pärnu maakond 103, 627
Pöide 179, 183, 184, 185, 189, 247, 249, 250, 255, 256, 324, 390, 391, 437, 637
Pühajärve 330
Pühalepa 247, 250, 251, 254, 257, 263, 390, 437, 633

R
Raasiku 545, 602, 632
Rae 545, 632
Rahandusministeerium 2, 39, 41, 47, 69, 71, 76, 97, 136, 187, 243, 247, 250, 293, 299, 413, 417, 429, 466, 487, 518, 525, 589, 607, 629
Rahvaliit 50, 53
Raikküla 89, 245, 253, 254, 255, 256, 257, 399, 466, 637
Raimu Aardam 185
Rainer Aavik 237
Rait Maruste 136
Raivo Aunap 429
Raivo Vare 16, 49, 325, 358
Rakke 247, 249, 252, 253, 255, 258, 263, 479, 635
Rakvere 136, 253, 255, 257, 258, 260, 262, 263, 360, 386, 408, 432, 544, 545, 547, 549, 635
Rannu 255, 259, 260, 262, 394, 638
Rapla 89, 245, 251, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 278, 282, 335, 341, 372, 390, 392, 399, 408, 415, 418, 432, 462, 544, 547, 549, 627, 630, 637, 647
Raplamaa 273, 409, 466, 647
Rapla maakond 418
Reformierakond 24, 31, 32, 50, 53, 54, 70, 167, 191, 236, 330, 339, 625
Rein Ahas 136
Ridala 382, 635
Riigikogu 28, 29, 36, 37, 45, 53, 54, 76, 79, 80, 88, 89, 96, 102, 103, 106, 107, 108, 116, 118, 135, 136, 149, 151, 152, 167, 183, 187, 188, 313, 324, 329, 338, 339, 411, 434, 460, 494, 501, 502, 521, 573, 574, 575, 590, 616, 625, 627, 630, 646, 647
Riigikohus 46, 79, 87, 90, 91, 92, 95, 99, 100, 101, 263, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 480, 481, 482, 484, 489, 490, 491, 492, 493, 495, 497, 503, 504, 537, 615, 628
Riigikontroll 52, 132, 136, 524, 587, 588
Rivo Noorkõiv 4, 5, 14, 15, 123, 136, 142, 165, 167, 251, 269, 387, 392, 409, 412, 441, 645
Romek Kosenkranius 237, 238
Roosna-Alliku 389, 634
Rootsi 129, 437, 546
Ruhnu 154, 177, 183, 184, 185, 246, 274, 542, 546, 549, 637
Rumeenia 306
Rõka 466, 638
Rõngu 255, 260, 262, 394, 447, 449, 466, 638
Rõuge 179, 203, 204, 206, 208, 209, 211, 212, 213, 254, 360, 385, 389, 395, 399, 408, 431, 432, 434, 437, 545, 549, 550, 640
Rägavere 397, 398, 635
Räpina 341, 372, 393, 408, 427, 432, 544, 549, 636

S
Saarde 225, 229, 246, 247, 252, 253, 255, 257, 258, 260, 262, 341, 386, 389, 427, 430, 432, 434, 487, 536, 544, 547
Saare 179, 182, 183, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 251, 255, 278, 282, 335, 372, 393, 415, 418, 437, 542, 547, 549, 627, 634, 637
Saaremaa 10, 12, 117, 119, 167, 169, 178, 179, 181, 182, 183, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 232, 246, 249, 251, 255, 256, 292, 318, 346, 370, 385, 390, 391, 392, 393, 396, 409, 431, 432, 435, 513, 542, 606, 630, 637
Saare maakond 547
SA Innove 516
Saksamaa 129, 474, 496
Saku 324, 545, 549, 632
Salme 179, 184, 255, 324, 390, 391, 437, 438, 637
Sangaste 253, 255, 256, 395, 449, 452, 639
Saue 169, 173, 245, 408, 417, 432, 463, 544, 549, 599, 627, 628, 632
Sauga 181, 226, 227, 228, 229, 231, 232, 235, 237, 238, 239, 449, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 545, 637
Seto 207, 208, 211, 212, 213, 253, 265
Setomaa 12, 108, 178, 179, 202, 207, 233, 247, 249, 255, 262, 263, 265, 431, 432, 536, 546, 618, 630, 640
Siim Kallas 55

Siim Kiisler 24, 25, 26, 51, 55, 59, 131, 314, 403, 404, 406, 410
Siim Suursild 237
Sillamäe 213, 254, 257, 258, 260, 262, 408, 544, 549, 633
Sindi 225, 226, 227, 228, 229, 457, 459, 460, 545, 549, 637
Siseministeerium 40, 43, 133, 136, 280, 285, 333, 334, 407, 537
Sloveenia 362, 363
Sonda 58, 213, 252, 254, 431, 633
Soome 32, 129, 159, 220, 281, 306, 361, 363, 364, 621
Soontaga 449, 466, 639
Sotsiaalministeerium 286
Statistikaamet 2, 132, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 282, 284, 285, 287, 289, 290, 297, 348
Sulev Liivik 25, 136, 142, 144
Sulev Lääne 510
Sulev Mäeltsemees 14, 113, 644
Sulev Valner 2, 15, 16, 25, 403, 413, 646
Surju 226, 228, 229, 246, 247, 252, 253, 255, 257, 258, 260, 386, 487
Suure-Jaani 198, 341, 398, 408, 430, 544, 549, 639
Sõmerpalu 156, 157, 179, 204, 206, 209, 253, 254, 255, 257, 258, 260, 263, 479, 491, 640
Sõmeru 253, 255, 257, 258, 260, 262, 263, 635

T
Taani 125, 126, 129, 361, 362, 363
Taavi Aas 413
Taavi Kurisoo 183
Taavi Rõivas 54, 410
Tabivere 245, 247, 252, 253, 255, 257, 638
Taheva 204, 381, 639
Tahkuranna 177, 225, 226, 228, 229, 247, 252, 253, 255, 257, 258, 260, 382, 487, 636
Tallinn 25, 51, 121, 272, 274, 281, 288, 294, 296, 298, 301, 302, 307, 311, 315, 318, 351, 357, 368, 408, 425, 544, 547, 549, 632, 643
Tallinna Halduskohus 473
Tallinna Ringkonnakohus 473
Tallinna Tehnikaülikool 136
Tallinna Ülikool 126, 136, 298, 413, 583, 586
Tamsalu 341, 437, 544, 549, 635
Tapa 341, 408, 417, 432, 544, 549, 635
Tarmo Loodus 23, 50, 312, 330, 337, 413
Tarmo Riisk 201
Tartu 15, 16, 25, 54, 102, 117, 119, 120, 134, 136, 145, 204, 215, 246, 252, 253, 255, 256, 259, 260, 262, 273, 277, 278, 279, 280, 282, 283, 284, 285, 286, 296, 335, 346, 351, 358, 361, 372, 395, 408, 413, 415, 418, 425, 429, 432, 434, 435, 466, 480, 544, 545, 546, 547, 549, 605, 619, 627, 630, 638, 645
Tartumaa 216, 337, 408, 466
Tarvastu 394, 430, 639
Tauno Võhmar 223
Terje Korss 455
Toila 213, 216, 220, 222, 246, 247, 254, 256, 257, 258, 260, 262, 429, 431, 432, 488, 545, 549, 633
Toivo Tõnson 196
Toomas Hendrik Ilves 9
Toomas Rõhu 238
Toomas Savi 50
Tootsi 226, 386, 636
Torgu 179, 184, 189, 255, 324, 390, 391, 637
Tori 181, 225, 226, 227, 228, 229, 231, 234, 235, 237, 238, 239, 432, 434, 457, 459, 460, 461, 545, 637
Torma 215, 393, 434, 466, 634
Tudulinna 179, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 221, 224, 246, 247, 252, 254, 256, 257, 258, 260, 273, 393, 488, 633
Tõlliste 204, 381, 639
Tõrva 169, 173, 175, 245, 360, 372, 408, 417, 430, 431, 432, 449, 544, 549, 627, 639
Tõstamaa 102, 178, 179, 225, 226, 227, 228, 231, 232, 234, 235, 236, 238, 247, 252, 253, 255, 258, 263, 390, 408, 457, 479, 544, 548, 549, 579, 636
Tähtvere 246, 247, 253, 255, 256, 257, 260, 262, 547, 630, 638
Tööandjate Keskliit 29
Türi 208, 315, 341, 393, 398, 399, 408, 416, 417, 432, 544, 549, 628, 634

U
Ungari 129
Urmas Reinsalu 147, 494
Urvaste 156, 157, 179, 204, 206, 210, 211, 246, 247, 253, 255, 257, 258, 260, 398, 640

V
Vabaerakond 106
Vaivara 213, 247, 254, 257, 258, 260, 430, 603, 633
Valeri Korb 221
Valga 83, 204, 255, 278, 282, 283, 335, 372, 381, 385, 408, 415, 418, 431, 432, 435, 544, 547, 549, 627, 639
Valgamaa 204, 206, 210, 409, 466, 540
Valga maakond 418
Valgjärve 246, 247, 255, 258, 260, 389, 395, 487, 636

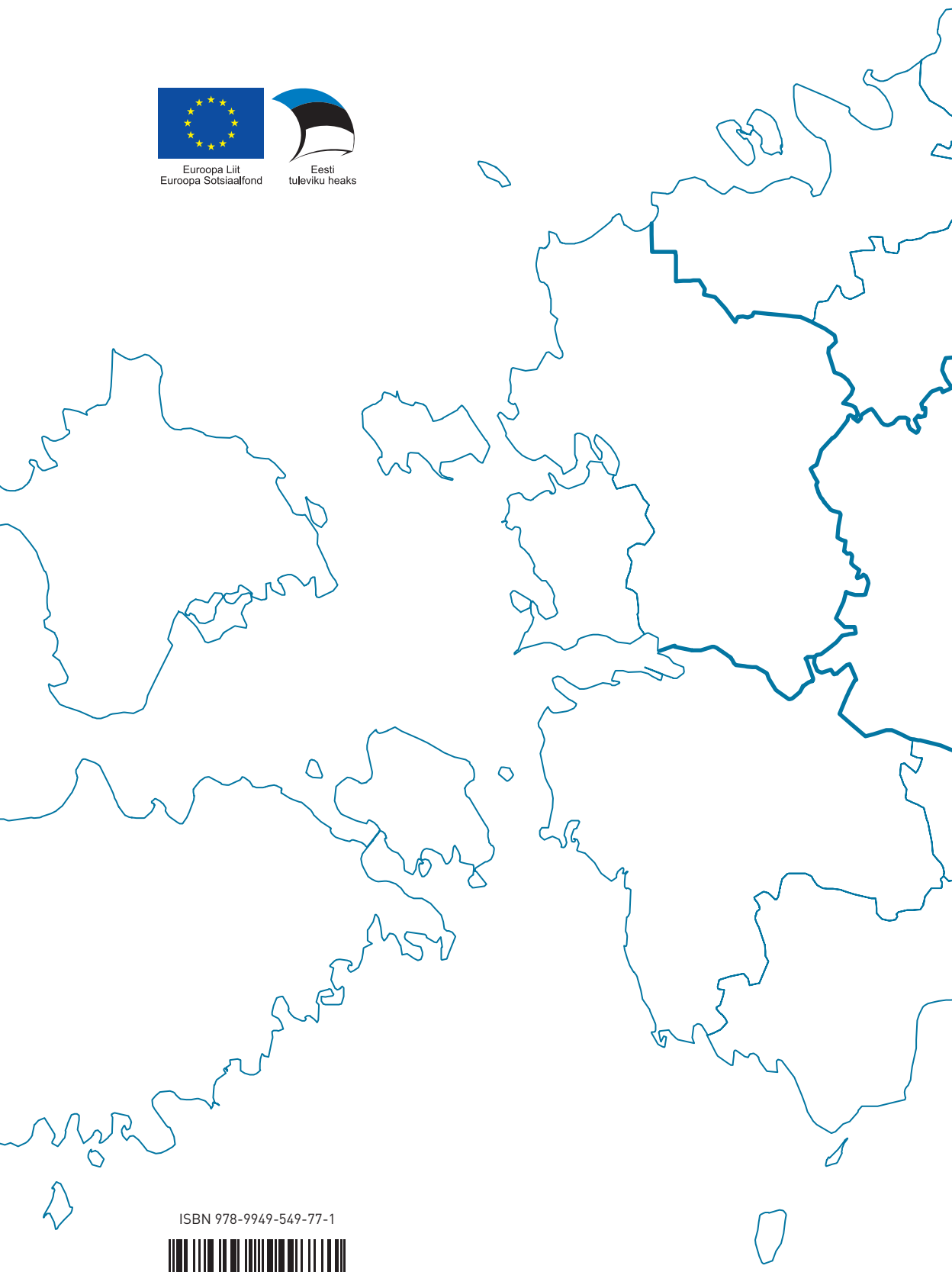
Valjala 179, 184, 189, 190, 255, 390, 391, 437, 637
Vallo Olle 15, 91, 264, 413, 469, 645
Vallo Reimaa 24, 117
Vara 247, 253, 255, 257, 259, 590, 638
Varbla 225, 229, 253, 386, 396, 636
Varstu 179, 204, 206, 208, 254, 395, 399, 640
Vasalemma 247, 252, 254, 256, 257, 259, 262, 263, 632
Vastse-Kuuste 255, 257, 260, 487, 636
Vastseliina 157, 179, 203, 204, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 247, 253, 254, 255, 257, 258, 260, 263, 408, 479, 491, 545, 640
Veikko Luhalaid 152
Veiko Sepp 14, 16, 123, 136, 142, 144, 535, 645
Vello Runthal 185
Veriora 205, 393, 636
Vigala 390, 391, 637
Vihula 247, 253, 255, 257, 258, 260, 262, 263, 330, 430, 445, 635
Viimsi 545, 632
Viivikonna 437, 544, 630, 633
Viljandi 197, 198, 239, 278, 282, 305, 335, 360, 372, 394, 396, 408, 409, 415, 416, 418, 430, 432, 544, 545, 547, 549, 627, 628, 639
Viljandimaa 155, 178, 198, 200, 201, 202, 325, 408
Viljandi maakond 627
Vinni 324, 386, 397, 398, 432, 545, 549, 635
Viru-Nigula 432, 434, 544, 635
Vormsi 154, 177, 246, 546, 635
Võhandu 206, 209, 210, 211, 212, 431
Võhma 196, 200, 398, 430, 544, 639
Võnnu 428, 430, 431, 432, 434, 466, 638
Võru 156, 157, 179, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 211, 212, 239, 253, 254, 255, 257, 258, 260, 262, 263, 265, 278, 282, 335, 360, 408, 415, 418, 429, 431, 432, 436, 479, 491, 517, 524, 544, 545, 546, 547, 549, 627, 630, 640
Võrumaa 167, 178, 179, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 210, 2 11, 212, 254, 325, 408
Võsu 330
Võtikvere 466, 634
Väike-Maarja 247, 252, 253, 255, 257, 259, 341, 408, 432, 545, 549, 630, 635
Väino Tõemets 25, 136, 429, 604
Vändra 225, 226, 324, 386, 408, 544, 549, 636
Värska 179, 207, 247, 253, 255, 257, 549, 640
Väätsa 393, 398, 399, 426, 450, 590, 634

Õ
Õiguskantsler 132, 461, 475, 490, 525
Õru 381, 639

Ü
Ülemnõukogu 114, 115, 304, 515
Ülenurme 255, 257, 259, 263, 434, 479, 541, 545, 638
Ülle Madise 157, 494

Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond

Eesti
tuleviku heaks



ISBN 978-9949-549-77-1