

# Haldusreformi õppetunnid<sup>1</sup>

Kui lugeda alguseks regionaalminister Peep Aru kava „Avaliku halduse arendamise alused“ 1999. aastast, on Eesti haldusreformi lugu vähemalt kaks aastakümnet pikk. 2017. aastal tulemuseni jõudnud Arto Aasa, Mihhail Korbi ja Jaak Aabi sooritus oli selle aja jooksul lausa seitsmes katse. Selleks et pidada omavalitsuste reformi Eesti elu edulooks või jõuda veendumusele, et sellist reformi poleks kindlasti pidanud tegema, on vaja süvaanalüüsi. Selle tegemiseks on aga reformist möödas liiga vähe aega. Paljud inimesed ja institutsioonidki peavad uue olukorraga kohanema ja reformiga loodud võimalused üles leidma. Siiski on praegu kohane hetk, et teha vahekokkuvõtte toimunust ning tõsta esile mõned head ja mõned kriitikat väärivad momendid, millest õppida.

Millest rääkida, kui tahta käsitleda haldusreformi õppetunde? Reformist on õppida nii riigil-valitsusel, ministeeriumidel kui ka kohalikul võimul, samuti näiteks külal, kes soovis ühinemisest võimalikult palju võita või hoopis ühinemist vältida. Liigitada saab reformi õppetunde ka etapikaupa: kavandamise, tegemise ja tulemuse järgi. Nii et haldusreformi õppetundidest rääkimiseks on võimalusi palju. Käesolevat artiklit võib võtta kui tagantjärele tarkust riigi tasandi otsustajate tegevuste kohta reformi kavandamise etapis.

Mida aga õppetundidega peale hakata? Ilmselt on tuleviku tarbeks mõistlik nendest midagi kõrva taha panna või teistegagi jagada – nagu näiteks Eesti isegi tegi, võttes haldusreformi kavandamisel eeskujuga peamiselt Taani ja Soome kogemusest ning vähesel määral Lätis toimunud reformist.<sup>\*2</sup>

## Raske on saavutada edu, kui pole selge, kuhu teel ollakse

Esimene küsimus, mida reformi kavandamisel esitati ja mis pole oma aktuaalsust siiani kaotanud, on järgmine: millist kohaliku omavalitsuse probleemi lahendati? Ehk teisisõnu on küsimus reformi olemuses. Esmalt võiks sellele kõige lihtsamalt vastuse leida reformiseaduse pealkirjast. Seaduseelnõu sellist pealkirja, mis väljendab võimalikult lühikeses üldistavas sõnastuses eelnõu reguleerimisala, peetakse hea õigusloome tunnuseks.<sup>\*3</sup> Juba eelnõu koostamise algusjärgus, kui selgus, et reform ei too kaasa otsustavaid muudatusi kohaliku omavalitsuse korralduses ega ülesannetes, vaid selle ambitsioon piirdub halduspiiride muutmisega, soovitati seaduseelnõu pealkiri vahetada reformi olemusega enam kooskõlas oleva pealkirja vastu – näiteks haldusterritoriaalse reformi seadus. Nimetuse ja sisu kooskõla vajadust põhjendati sellega, et avalikkusel ei tekiks alusetut lootust, mida reform tegelikult ei täida. Pealkiri jäi siiski muutmata, sest aeg aruteludeks selle üle oli piiratud ja lahendust vajasisid olulisemad teemad. Lisaks nägid eelnõu väljatöötajad seda kui raamseadust, mis pidi keskenduma protsessile ja millest pidi piisama reformi rakendamiseks. Sisuliste muudatustega tegelemine plaaniti jätta hilisemaks etapiks, siis kui muudetakse valdkonnaseadusi.<sup>\*4</sup>

Teine reformi olemusega seotud probleem, millega seaduseelnõu väljatöötamise käigus sügavuti tegeleda polnud aega, oli kohaliku omavalitsuse reform kui osa riigireformist. Riigireform oli päevakorda tõusnud 2015. aasta Riigikogu valimiste eel, kuid mida see täpsemalt endast kujutas, polnud selge. Samuti oli haldusreformi ja riigireformi seostega. Probleemi ilmestab kasvõi see, et haldusreformi kavandamise etapis said valdkonna asjatundjad seose olemasolust või puudumisest täiesti erinevalt aru.<sup>\*5</sup>

<sup>1</sup> Artikli aluseks on ettekanne 35. õigusteadlaste päeval „Eesti Vabariik 100 – Kaasaegne riik“ Tartus 5. oktoobril 2018.

<sup>2</sup> A. Viks. Haldusreformi protsessi disain. Haldusreform 2017. Artiklikogumik. Rahandusministeerium 2018, lk 38.

<sup>3</sup> Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180, § 21 lg 1. – RT I, 29.12.2011, 228.

<sup>4</sup> A. Viks (viide 2), lk 34.

<sup>5</sup> Ave Viks käsitleb riigireformi ja omavalitsuste reformi kui eraldiseisvaid reforme, vt A. Viks (viide 2), lk 34. Seevastu Rivo Noorkõiv näeb samas artiklikogumikus avaldatud artiklis „Haldusreformi taustategurid ja -trendid“ haldusreformi riigire-

Kahjuks ei ole riigireformi olemuse kohta tänaseni täit selgust saabunud. Riigireformi alla paigutatakse loosunglik sõnum, et reform toob kaasa tõhusama riigikorralduse, aga ka näilikkust sisaldav riigipalgaliste töökohtade üleviimine pealinnast kaugemale. Seniajani ei ole ühiskonnas riigireformi arusaadavat eesmärki veel kokku lepitud. Valitsuse kõrval on riigireformi kavaga välja tulnud konkureerivate ideede esitajad, mis on riigireformi eesmärki pigem hägustanud.<sup>6</sup> Siiski võib riigireformi ja haldusreformi kokkupuutepunktina käsitada maavalitsuste kaotamist 2018. aasta alguses ning maavalitsustele alles jäänud ülesannete jaotamist keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel. Tegemist ei olnud ootamatu sammuga: valdkondlikult tsentraliseeritud riigihalduse kontekstis oli maavalitsuste rollist juttu olnud juba mitu aastat.<sup>7</sup> Pigem andis haldusreform selle sammu astumiseks sobiva tausta ja ajahetke. Õppetunnina tuleks võtta seda, et poolik lahendus pole hea, sest muutmata jäänud maakondade jaotus ja arv ei arvesta omavalitsustega toimunud muutusi. See jätab ebaselgeks maakonna rolli ja tekitab küsimusi maakonna mõttekuses, kui maakond ja omavalitsus langevad kokku (Hiiumaa) või kui maakonna moodustavad näiteks vaid kolm omavalitsust (Saaremaa, Muhu ja Ruhnu või Paide linn, Türi ja Järva).

Reformi sisu ja olemust mõjutava kolmanda aspektina ei saa arvestamata jätta tausta, milles kohalike omavalitsuste reformimise mõte kujunes. Aastakümnete jooksul oli omavalitsuste põhiprobleemina nähtud nende vähest võimekust ning selle põhjusena valdava osa omavalitsuste väiksust ja inimeste vähest arvu. Seetõttu on loogiline, et reform kujunes just selliseks: omavalitsused tuli muuta suuremaks, et nad saaksid võimekamaks. Suund selle poole oli võetud sajandi alguses vabatahtliku ühinemise soosimisega. Seetõttu oli vahepealsete aastate peamiseks diskussiooneemaks ikka suurus – kuidas soodustada väikeste omavalitsuste vabatahtlikku ühinemist (mille sisu ei saagi seisneda muus kui kvantitatiivsetes muudatustes) – ning see, millal hakkab riik omavalitsusi, mis vabatahtlikult suuremaks saada ei soovi, sundühendama. Seega ei saanudki 2017. aasta haldusreformist loota võluviitsa, mis kõik omavalitsustega seotud mured lahendab, olgu selleks omavalitsuste rikkaks saamine või elu jätkumine maal või ettevõtluse arendamine ühtlaselt üle Eesti.

## Poliitilise tahteta reformini ei jõua

Reformini jõudmisel on esimene küsimus poliitikele, kas nad suudavad teha julgeid (see võib sageli tähendada valijatele mittemeelepäraseid) otsuseid ning säilitada seejärel kindlameelsuse ja tugeva selgroo. Eestis oli pikkade aastate jooksul toimunud edutute katsete tõttu 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. Lõpule viimata reformikatsetused olid ühiskonna kannatuse proovile pannud ja kui lõpuks 2013. aasta paiku kajastus rahvaküsitlustes valmisolek muutusteks, mõjutas see kindlasti poliitike otsustusjulgust.<sup>8</sup> Sest senine rõhumine vaid vabatahtlikule ühinemisele mõjus kui valitsuse otsustamatus ja probleemide eest pea liiva alla peitmine. On ju selge, et täieliku vabaduse teed minek ei oleks olnud kooskõlas eesmärgiga saavutada kogu riiki puudutavaid muutusi. Teisisõnu, haldusreform ei saa olla alt üles rahvaalgatus, sest omavalitsuse korraldus ei ole paikondlike soovide summa. Nii jõuti 2015. aastal poliitilise otsuseni minna haldusreformiga edasi nii, et kui omavalitsused, mis jäävad alla kokkulepitud kriteeriumi, ei suuda ühinemiskaaslaste suhtes ise otsust vastu võtta või partneriga kokkulepeni jõuda, ühendab need riik.<sup>9</sup>

---

formi osana (lk 269). Külli Taro toob artiklis „Haldusreform riigireformi osana“ riigireformi ja haldusreformi omavaheliste seoste kohta välja, et pärast 2015. aasta Riigikogu valimisi moodustatud valitsuse tegevusprogrammis oli kohaliku halduse reform üks osa riigireformist. Valitsuskolitsiooni vahetumise järel 2016. aastal pühendati valitsuse tegevusprogrammis kohalikele omavalitsustele ja regionaalpoliitikale omaette peatükk ja see eraldati riigireformi tegevustest (lk 575–576).

<sup>6</sup> Novembris 2018 tuli Riigireformi SA välja kontseptsiooniga, mis koosneb kokku 67 ettepanekust kolme suurema teema kohta: seadusandlik võim ja esinduskogud; täitevvõim; kohtuvõim ja põhiseaduslikud institutsioonid. Arvutivõrgus: <https://www.riigiuendus.ee/kontseptsioon/>.

<sup>7</sup> Näiteks pakkus minister Jaan Õunapuu 2003. aasta aprillis välja haldusreformi neli varianti, muuhulgas sisaldus ettepanek kaotada maavalitsused ja maavanema institutsioon kui riikliku kohahalduse teostaja. Ettepanekute edasiarendusena jõuti regionaalhalduse reformi kontseptsiooni projektini. Arvutivõrgus: [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2003\\_c3b5unapuu\\_regionaalhalduse\\_reformi\\_projekt.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/2003_c3b5unapuu_regionaalhalduse_reformi_projekt.pdf).

<sup>8</sup> Küsitluste korraldamise kohta täpsemalt vt H. Kaldaru. Elanikkonna suhtumine haldusreformi aastatel 2013–2016. – Haldusreform 2017. Artiklikogumik. Rahandusministeerium 2018, lk 63–66.

<sup>9</sup> Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirjas tõdetakse, et täielikult vabatahtlikkusel põhinev haldusterritoriaalne reform on praktikas erandlik ning üldjuhul nõuab reformi elluviimine enamasti mingil hetkel ka riigi sekkumist. Eelnõu küll kohustab

## Muudatuste elluviimine toimub alati ajahädas – pidevalt on valimised ukse ees

Haldusreformi seaduse eelnõu koostati ajahädas. 9. aprillil 2015 ametisse astunud valitsus ja riigihalduse minister Arto Aas ei võtnud pikalt hoogu ja juba kaheksa kuu pärast esitati seaduseelnõu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja omavalitsusliitudele. Veel natuke üle viie kuu ja Riigikogu võttis seaduse vastu. See toimus 7. juunil 2016.<sup>\*10</sup>

Ajahäda oli sisse kirjutatud ka reformiprotsessi endasse: tähtajad ei olnud kooskõlas otsuste keerukuse ega alternatiivide väljatöötamise ja kaalumise vajadusega, samuti kaasamist vajavate asjaosaliste arvukusega.<sup>\*11</sup> Vaidluste pidamiseks ei olnud võimalik jätta ajavaru. Ühelt poolt sundis see olema (aga andis ka võimaluse olla) loominguline asjades, mille peale alguses ei osatud mõeldagi. Näiteks kas valitsusel on kohustus sundühendamismääruse eelnõu seletuskirjas omavalitsuse negatiivse seisukoha põhjendused ümber lükata või kas sundühendamata oleks tulnud jätta kõik Loksa linnaga samasuguseid põhjendusi esitanud omavalitsused.<sup>\*12</sup> Siiski tuleb mõnda, et oleks võinud minna ka nii, et koostatud oleks hulk perfektseid otsuseid, aga reformiga ei oleks hakkama saadud. See ei tähenda muidugi seda, et suurte, ühiskonda ja inimesi oluliselt puudutavate reformide puhul tuleks leppida tõdemusega, et kui metsa raiutakse, siis laastud lendavad.

Keerulisem oli küsimustega, mis olid reformi kavandamisel jäetud teadlikult piisavate selgitusteta – nagu näiteks haldusreformi läbiviimise vaidlustamine. Tagantjärele võib tõdeda, et vaidlustustest ei olnud pääsu, ainult et omavalitsuste jaoks oli lahtisi otsi ebaõiglaselt palju, mille tõttu kulus neil oma õiguste kaitsmiseks asjatult aega ja raha. Sundühendamiste puhul oli küsimus, millises menetluskorras saab vaidlustada Vabariigi Valitsuse määrusi. Esialgu pöördusid mõned omavalitsused halduskohtusse, sest käsitasid sundühendamismäärusi üksikaktina ja esitasid koos sellega ka esialgse õiguskaitse taotluse.<sup>\*13</sup> Oli juhtumeid, kus halduskohtus otsustaski sundühendamismääruse kehtivuse peatada.<sup>\*14</sup> Samas olid nii Tallinna Halduskohtus kui ka Tallinna Ringkonnakohtus seisukohal, et kuigi need määrused puudutavad konkreetseid omavalitsusi, on küsimus riigi haldusterritoriaalses korralduses ja omavalitsustel tuleks nende määruste vaidlustamiseks pöörduda otse Riigikohtusse.<sup>\*15</sup> Selguse puudumisele ja vajadusele seadust muuta oli juba varem, 2016. aasta detsembris haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuse kohtuasjas tähelepanu juhtinud riigikohtunik Jüri Põld.<sup>\*16</sup>

---

kriteeriumile mittevastavat kohaliku omavalitsuse üksust algatama omaalgatusliku ühinemise etapis hiljemalt 1. oktoobriks 2016 ühinemisläbirääkimised, kuid kohaliku omavalitsuse üksuste omavahel kokkuleppele mitte jõudmise korral ei saa ühinemine selles järgus siiski toimuda. Teises etapis sekkub riik juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksused ei ole suutnud etteantud tähtaja jooksul omale ühinemispartnereid valida või kui ühinetakse selliselt, et ühinemise tulemusena moodustuva kohaliku omavalitsuse elanike arv jääb alla omavalitsusüksuse miinimumsuuruse. Vt Seletuskiri haldusreformi seaduse eelnõu juurde, 200 SE, lk 14. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40/Haldusreformi%20seadus>.

<sup>10</sup> Haldusreformi seadus (HRS). – RT I, 21.06.2016, 1; 21.12.2016, 34.

<sup>11</sup> Haldusterritoriaalse korralduse muutmise taotlused tuli vabatahtliku ühinemise käigus esitada maavanemale 1. jaanuariks 2017. Vabariigi Valitsus pidi hiljemalt 2017. aasta 15. veebruaril algatama nende kohaliku omavalitsuse üksuste piiride muutmise, mis ei vasta omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumile. Valitsuse ettepaneku saamise järel tuli omavalitsustel kolme kuu jooksul korraldada rahvaküsitlus ja ettepanekule vastata. Sellele järgneva kuu aja jooksul tuli leppida teiste asjaomaste volikogudega kokku omavalitsusüksuse nimi, haldusüksuse liik ja sümboolika, haldusterritoriaalse korralduse või piiride muutmisega kaasnevate organisatsiooniliste, eelarveliste ja muude varaliste kohustuste ja õiguste lahendamine ning uue omavalitsusüksuse õigusaktide muudatuste ettevalmistamine (HRS § 7 lg 4, § 9 lg 2, § 12 lg 2).

<sup>12</sup> HRS seletuskiri nägi ette, et Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskirjas tuleb kohaliku omavalitsuse vastuväited ümber lükata, HRS § 9 lg 10 seda aga ette ei näe. Vabariigi Valitsuse 15.06.2017 istungi päevakorrapunkti 10 protokollilise otsuse seletuskirjas tehakse ettepanek lõpetada haldusterritoriaalse korralduse muutmise menetlus põhjendusega, et Kuusalu vald ja Loksa linn on kaks väga eraldiseisvat omavalitsust, mille elanike vahel puudub ühtekuuluvustunne, vaatamata mitmele koostööalgatusele ei ole toimivat sidusust ning kaks omavalitsust ei ole seni integreerunud terviklikuks teenuspiirkonnaks ja asustussüsteemiks (lk 4). Arvutivõrgus: [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/vv\\_protokolliline\\_otsus\\_vv\\_uhendamised\\_kinnitamiseks\\_sk.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/06/vv_protokolliline_otsus_vv_uhendamised_kinnitamiseks_sk.pdf).

<sup>13</sup> Sellise taotluse esitasid Emmaste, Illuka, Kambja, Ülenurme, Pala, Tõstamaa, Lasva, Koeru, Mikitamäe, Lüganuse, Rakke, Padise, Vastseliina, Võru ja Sõmerpalu vald.

<sup>14</sup> Vt nt Tartu HKm 07.07.2017, 3-17-1421.

<sup>15</sup> Vt nt Tln HKm 04.08.2017, 3-17-1421.

<sup>16</sup> Riigikohtunik Jüri Põllu konkureeriv arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 2016. a otsusele 3-4-1-3-16, p 4.

Ajahädaga oli seotud veel üks probleem. See puudutas ühe kohaliku omavalitsuse kaebust, et vaidlustuste langemine sedavõrd valimiseelses aega võib põhjustada inimestes segadust, milliseid kandidaate ja millise omavalitsuse volikogusse neil valida tuleb. Riigikohus leidis, et selline kaebus ei ole esitatud kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste kaitseks, vaid see puudutab valijate aktiivset valimisõigust.<sup>\*17</sup> 2017. aasta haldusreformi artiklikogumikus on Vallo Olle ja Liina Lust-Vedder jõudnud omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste kaitset käsitlevas artiklis seisukohale, et õigupoolest puudutas see taotlus kandideerimisõigust, sest potentsiaalsetel volikogu kandidaatidel oli vaja otsustada, kus seada üles kandidatuur ja millisel territooriumil valimiskampaaniat teha.<sup>\*18</sup>

## Mida mõõdad, seda saad

Kui pöörduda veel kord haldusreformi seaduse eelnõu koostamise juurde, tuleks käsitleda reformi kriteeriumi. Haldusreformi puhul tähendas see, et tuli otsustada võimeka kohaliku omavalitsuse mõõdupuu. See määras ära, milliseid tulevasi omavalitsusi riik näha tahtis.

Reformiga sooviti kujundada omavalitsused, kes saavad oma ülesannetega hakkama – võimekaks pidi saama iga üksik omavalitsus. 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. Algul prooviti otsida omavalitsuse võimekust kirjeldavat kompleksset kriteeriumi, kuid see ei õnnestunud. Lõpuks sai kriteerium lihtne ja ka mujal maailmas järele proovitud: elanike arv. Asjade sedapidi käik tõstatas siiski õigustatud küsimuse, kuidas on võimalik panna paika omavalitsuste elanike arvu piir, kui pole veel teada, millist rolli riik omavalitsustel edaspidi näeb.

Haldusreformi kriteeriumiks sai elanike arv 5000, mis oli keskmine kolmest valikust, mida reformi kavandamisel arutati (uuringute kohaselt oli omavalitsuse vähimaks hakkamasaamiseks vaja 3500 elanikku; suurim variantidest tugines aga elanike arvule, mida peeti optimaalseks gümnaasiumi pidamisel).<sup>\*19</sup>

Elanike arvu võtmine haldusreformi kriteeriumiks oli ühtaegu nii selle tugevus kui ka nõrkus. Tugevus seetõttu, et see kriteerium oli arusaadav, mõõdetav ja objektiivne ning seda sai kõigi omavalitsuste suhtes ühtlaselt rakendada. Kriteeriumi nõrkus seisnes selles, et võrdse elanike arvuga omavalitsused on eba võrdses seisus näiteks elanike vanuselise koosseisu, territooriumi suuruse või regionaalse paiknemise tõttu.

Kriteeriumi lihtsus valmistas omamoodi pettumuse üleskõetud ootustega reformipooldajatele, aga ka skeptikutele. Kriteeriumi naeruvääristamine andis võimaluse panna lootusetu ettevõtmise pitsere kogu haldusreformile. Näiteks võimaldas kriteeriumi lihtsus esitada retoorilise küsimuse, kuidas 4999 elanikuga, s.t 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. Nii juhtuski, et selle asemel, et tihedalt asustatud piirkondades liikuda vähemalt 11 000 elanikuga omavalitsuste suunas, tuli napilt alla 5000 elanikuga omavalitsustelt hulk soove säilitada kõik muutmatuna.<sup>\*20</sup> Omavalitsuse nii-öelda optimaalne suurus, 11 000 elanikku, lisati seaduseelnõusse arutelude lõpufaasis pehme ja soovituslikuna ning selle saavutamise ainsaks hoovaks jäi omavalitsusi motiveeriv lisapreemia.<sup>\*21</sup>

Valitsus ei soovinud otsuste tegemiseks ka suuremat kaalutusõigust, mõistes, et see võib tuua kaasa kurnavaid vaidlusi. Ka paljude napilt kriteeriumi täitvate omavalitsuste puhul ei võetud arvesse jätkuvat demograafilist trendi, et juba mõne aastaga võib elanike arv neis langeda allapoole soovitatavat miinimumi. Õppida oleks siin olukorrast, et ilmselt oleks haldusreformi tulemus võinud olla teine, kui keskseks kriteeriumiks poleks seatud mitte elanike miinimumarvu, millest nagunii mitmel juhul ka kinni ei peetud, vaid

<sup>17</sup> RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 171.

<sup>18</sup> V. Olle, L. Lust-Vedder. Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste kaitse haldusterritoriaalses reformis. – Haldusreform 2017. Artiklikogumik. Rahandusministeerium 2018, lk 469–499.

<sup>19</sup> Seletuskiri haldusreformi seaduse eelnõu juurde, 200 SE (viide 9), lk 24.

<sup>20</sup> Nt moodustas alla 5000 elanikuga Raasiku valla volikogu haldusreformikomisjoni, mis korraldas professionaalse reklaamiteenuse pakkuja abil elanike värbamise kampaania, kus lubati auhinda. Komisjoni 19.12.2016 koosolekul arutati näiteks, kuidas korraldada auhinna loosimine. Valla esindaja avaldas seejuures mõtet, et oleks tore, kui 5000-s elanik oleks vastsündinu, kuid kahetses seejuures, et viimasel ajal pole sinde registreeritud. Arvutivõrgus: <http://atp.amphora.ee/raasikuvv/index.aspx?o=785&o2=100850&u=-1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=20&itm=115349&clr=history&pageSize=20&page=11>.

<sup>21</sup> HRS § 1 lg 3 ja § 21 lg 7.

optimaalse suuruse põhimõtte. See põhimõtte koos valitsuse suurema kaalutusõigusega oleks andnud konkreetse piirkonna oludele enam vastava tulemuse. Nüüd aga saadi rohkem seda, mida mõõdeti: miinimumkriteeriumiga mõõtes saadi minimaalselt võimekad omavalitsused.

## Haldusreform kui ühine asi

2017. aasta haldusreformi ettevalmistamine oli riigihalduse ministri õlgadel. Kuigi ka peaminister oli vähemalt algul kuulutanud haldusreformi kogu ühiskonda hõlmavaks asjaks, ei teinud teised ministeeriumid riigihalduse ministri tööd kuidagi kergemaks, sest jätkasid oma valitsemisalas omavalitsusi puudutavate reformidega (nt tervisekeskuste loomine, riigigümnaasiumide asukoha otsustamine). Lisaks oleks Rahandusministeeriumil seaduseelnõu väljatöötamisel olnud vaja õigusloome ja normitehnika vallas suuremat toetust ning lisajõudu Justiitsministeeriumilt. Näiteks oli lõpuni analüüsimate, 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. Paremat läbimõtlemist olnuks vaja ka olukordadeks, kus vabatahtlikuks ühinemiseks suure töö ära teinud omavalitsused ei saanud mitme kuu vältel olla kindlad, kas nende läbiräägitud, kaalutletud ja Vabariigi Valitsuse otsusega kinnitatud kokkulepe sellisena ka ellu viia õnnestub või liidab valitsus sunniviisiliselt kellegi neile veel juurde. See vähendas kindlasti ka motivatsiooni valmistada ette ühinemisejärgseid samme, mida uuel volikogul uues omavalitsuses kiiresti on 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. Kuigi alati ei pruukinud sundühendamise ettepanek tuua kaasa täiesti uut olukorda, sest osal juhtudel sundühendati omavalitsusi, kes vabatahtlikus voorus juba tegelikult ühinemise võimalust olid arutanud, kuid kellel see eri põhjustusel ei olnud õnnestunud.

## Kokkuvõtte asemel

2017. aasta haldusreformi puhul on peamine, et aastakümnetepikkune poliitiline leppimatus ületati ja reform tehti ära isegi ulatuses, milleks paljudel väga suurt lootust polnud. Samas kulgesid ummikseisu ajal demograafilised protsessid omasoodu, nüüd tuleb leppida pöördumatuga, et lõhe kohalike omavalitsuste võimaluste vahel on kasvanud.

Kui haldusreformi oleks tegelikult ette valmistatud riigireformi osana (nagu riik, küll ebajärjekindlalt, on deklareerinud), oleks mõistlik olnud kohe analüüsida, milline mõju kaasneb nii omavalitsuste arvu olulise vähenemise kui ka maavalitsuste kaotamisega. Maavalitsusi puudutavad otsused tehti siis, kui haldusreformi ettevalmistused olid juba täies hoos. 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. Positiivne oli see, et omavalitsustele anti suurem vabadus otsustada, millist liiki omavalitsusena nad ennast näevad. Astuti koguni samm tagasi, nii et varasema liitumise käigus linnast vallaks muutunud omavalitsus sai taas linnastaatust taotleda. Samas, kas kohaliku omavalitsuse üksuste jaotamine valdadeks ja linnadeks ei ole tänase elukorralduse juures juba kunstlik?

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 protsessijuhi 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 mõne ühinemist puudutava valiku puhul, 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 sõlmkõnused saaksid kaetud (nt rohkem tähelepanu oleks võinud osutada õigusküsimustele).

Tulevik näitab, kas kahetseda, et valitsus ei saavutanud parema selgitus- ja nõustamistööga suuremal hulgal vabatahtlike ühinemisi, et vältida valusaid sundühendamise otsuseid. Või näitab tulevik vastupidist: valitsus jättis vabatahtlike ühinemiste soosimise nimel kasutamata võimaluse panna käsi ette ebamõistlike omavalitsusmoodustiste tekkimisele ja oli liiga pehme. Näiteks kasvõi selles, et ei kaitsnud ajalooliselt põhjendatud nimede järjepidevust.

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.

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 rollikonflikte, kui volikogu liige on samal ajal omavalitsusest palka saav asutuse juht. Üle võiks vaadata ka volikoguliikmete võimalused osaleda ise endale tasu määramisel.

Sellest, mis edasi saab, võime praegu ainult fantaseerida. Hinnangut 2017. aasta haldusreformile ei anna tulevikus ei poliitikud ega auväärased rahvusvahelised organisatsioonid, vaid inimesed, kes nendes omavalitsustes elavad.

**Autorist:** Airi Mikli on Riigikontrolli nõunik, aastatel 2007–2017 oli ta Riigikontrolli kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör.