

Kohaliku omavalitsuse ja regionaalse juhtimise koht avalikus halduses

Prof Sulev Mäeltsemees

Tallinna Tehnikaülikooli humanitaarteaduskonna dekaan

1. Kohalik omavalitsus on interdistsiplinaarne valdkond, kus ratsionaalse toimimise lahenduste leidmiseks on õiguslike probleemide kõrval vajalik majanduslike, juhtimisalaste, geograafiliste jms probleemide analüüs.

2. Kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse arengu seisukohalt on olulise põhimõttelise tähtsusega ja selgelt interdistsiplinaarset lähenemist eeldavateks küsimusteks:

a) milline on kohaliku omavalitsuse koht riigi avalikus halduses? Viimast on võimalik ka kvantitatiivselt üsna hästi mõõta näiteks kohaliku omavalitsuse ametnike osatähtsuse alusel riigi ametnike üldarvus või kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete kogumahu suhtena riigieelarvesse. Professor Peter Schöber on öelnud (raamatus „Kohalik omavalitsus“ Tallinn 2003), et „riik, mis ei arvesta kohalike omavalitsuste õigustatud huvisid, nõrgestab iseennast.“

b) kas XXI sajand toob kaasa põhimõttelisi muudatusi kogukondliku elu korraldamises, sealhulgas – kas kompaktne territoriaalne kogukond asendub järjest enam virtuaalse kogukonnaga? 1928. aasta Õigusteadlaste Päeval oli oluliseks diskussiooniteemaks küsimus, kas kohalikku omavalitsust asendab kutsealane omavalitsus?

3. Euroopas on avaliku halduse arengus viimase 10-15 aasta oluline suundumus regionaliseerumise süvenemisele ja subsidiaarsusprintsipi järgimisele. Kohaliku omavalitsuse osatähtsuse suurendamiseks (eeldusel, et on vastav poliitiline tahe!) meie avaliku halduse praeguses mudelis on kaks peamist teed:

1) kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse tugevdamine (ka haldusterritoriaalse korralduse muutmise);

2) regionaalse delegeeritud omavalitsuse arendamine.

4. Kahetsusväärset vähe on selles valdkonnas (nagu kogu avalikus halduses) tegeldud terminoloogiaga. Paljudest kirjutistest jääb koguni mulje, et põhiseadus „keeleuendajate“ kohta ei kehti.

Õigusaktides on üsna tavapärane, et pea sünonüümidena kasutatakse mõisteid „kohalik omavalitsus“, „kohalikud omavalitsused“, „vall ja/või linn“, „omavalitsusüksus“. Kuidagi ei saa nõustuda ka seadustes sageli kasutatava mõistega „kohalik omavalitsusüksus“, sest selle vastand oleks „mittekohalik omavalitsusüksus“. Tuleks kasutada mõistet „kohaliku omavalitsuse üksus“.

5. Meie kohaliku omavalitsuse arengu ca 15-aastaselt perioodil on kasutatud erinevaid mudeleid. Näiteks:

a) regionaalsel tasandil oli aastatel 1989-93 teise tasandi kohalik omavalitsus, seejärel 1993-1994 kohustuslik delegeeritud omavalitsus maakogu näol ja alates 1994. aasta lõpust üksnes vabatahtlik delegeeritud omavalitsus maakondlike kohaliku omavalitsuse üksuste liitude vormis;

b) kohaliku omavalitsuse ametnike palgamäärade puhul rakendati kuni põhiseaduse vastuvõtmiseni Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud palgamäärasid, seejärel mõne aasta vältel võisid oma ametnike palgamäärad ise kehtestada need vallad ja linnad, mis ei saanud riigieelarvest toetust ning alates 1. jaanuarist 1996 (avaliku teenistuse seaduse jõustumisest) võib iga valla- ja linnavalikogu ise kehtestada oma ametnike palgamäärad;

c) olulised muudatused on olnud seotud piirangutega volikogu liikmelisuse osas (ei või olla valla- või linnavalitsuse liige, valla või linna ametnik ja seejuures kas ainult nõ koduvallas ja -linnas või üleriigiliselt jne).

Erinev on olnud volikogu valimistulemuste kindlakstegemine (üksiku ülekantava hääle meetod 1989. aastal või hiljem modifitseeritud d'Hondti jagajate meetod), umbusalduse avaldamine kas avalikul või salajasel hääletamisel, kohalike maksude kehtestamise võimalus kas kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga või ainult seaduses loetletud maksuliigina jne.

Nagu eeltoodud näidetestki ilmneb, on lühikese aja jooksul meil kasutatud põhimõtteliselt erinevaid mudeleid (sageli kolme) ja ühe või teise mudeli eeliste ja puuduste analüüs seni õigupoolest puudub, kuigi edasiste arengusuundade kavandamisel oleks see vajalik.

6. 1930. aastate lõpu vallareformiga seonduvalt kirjutas professor Edgar Kant, et *“kogukondlike omavalitsuste reformimine on olnud alati ja kõikjal raskemaid küsimusi valitsemise alal.”*