

Haldusreformi õppetunnid

Airi Mikli

Riigikontrolöri nõunik

Arutlemata kas 2017. aastal viidi Eestis läbi haldus- või haldusterritoriaalne reform, või toimus kohaliku omavalitsusega hoopis midagi kolmandat, võib toimunut võtta õnnestumisena, kui just omavalitsuste arvu vähendamist pidada reformi eesmärgiks.

2015–2017 tuli ületada pikkade aastate jooksul edutute katsete tõttu tekkinud üldisem hoiak, et haldusreform ei õnnestu kunagi. Muudatuste läbiviimise õnnestumise põhjuseks võib pidada pikaaegset kasvumist – seda, et haldusreformi põhiideed anti erakonnalt erakonnale ja valitsuselt valitsusele üle kui teatepulka, ilma et oleks palju antud järele ahvatlusele visata poliitilise konkurendi ideed prügikasti. Ideed pigem kasvasid ja arenesid ajas ning kompasid ühiskonna piire.

Haldusreformi seaduse eelnõu koostati ajahädas. Ajahäda oli sisse kirjutatud ka kogu protsessi endasse – tähtjajad ei olnud kooskõlas otsuste keerukuse ega alternatiivide väljatöötamise ja kaalumise vajadusega, samuti kaasamist vajavate asjaosaliste arvukuse ega vaidluste pidamiseks vajaliku ajaga. 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 (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 kaitseks asjatult aega ja raha.

Tuleb möönda, et hoolimata mitmetest küsitavustest otsuste ettevalmistamisel, oleks võinud minna aga ka nii, et koostatud oleks hulk perfektseid otsuseid, aga mitte ära tehtud haldusreformi. See ei tähenda muidugi seda, et suurte, ühiskonda ja inimesi oluliselt puudutavate reformide puhul tuleks leppida tõdemusega, et kui metsa raiutakse, siis laastud lendavad.

Haldusreformi näevad ebaõnnestumisena need, kes lasid ennast pimestada optimismist, et reform kui imevits lahendab kõik ebavõrdsuse, töökohtade ning regionaal- ja maaelu probleemid. 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.

Valitsus ei soovinud otsuste tegemiseks saada suuremat kaalutusõigust, mõistes, et see võib tuua kaasa kurnavaid vaidlusi. Samas kogu riiki puudutavat reformi ei saa

aga võtta kui alt-üles-rahvaalgatust, sest omavalitsuskorraldus ei ole paikkondlike soovide summa.

Reformi väljatöötamise käigus jäi lahtiseks, kuidas on võimalik panna kõigepealt paika omavalitsuste elanike arvu piir, kui pole veel teada, millist rolli riik omavalitsustel näeb. Püüd kirjeldada kvaliteeti arvnäitajate skaalal kätkes dilemmat omavalitsuste otsustamisvabaduse ja ülalt paika pandud kvaliteedistandardi vahel.

Omavalitsuste vabatahtliku ühinemise soosimise nimel jäeti kasutamata võimalus panna käsi ette ebamõistlike omavalitsusmoodustiste tekkimisele. Ilmselt oleks tulemus tulevikkuvaatavam, kui keskseks kriteeriumiks poleks seatud elanike miinimumarvu (millest nagunii mitmel juhul ka kinni ei peetud), vaid n-ö optimaalse suuruse põhimõte, mis kombineerituna valitsuse suurema kaalutusõigusega oleks andnud konkreetse piirkonna oludele enam vastava tulemuse.

Elanike arv haldusreformi kriteeriumina 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 omavalitsuste demograafiline, regionaalne või majanduslik olukord muudab nad ainukordseks. Kriteeriumi piiri seadmisega miinimumile saadi rohkem seda, mida mõõdeti – miinimumkriteeriumiga mõõtes saadi omavalitsusi, millel on eeldused saada minimaalselt võimekaiks.

Igasuguste reeglite kehtestamisel tekib küsimus, kas erandite lubamine on õigustatud või mitte. Erandeid ühekaupa analüüsivõime 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.

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 kohalike omavalitsusüksuste jaotamine valdadeks ja linnadeks ei ole tänase elukorralduse juures juba kunstlik? Põhjust oleks olnud analüüsida ka sama maakondliku jaotuse vajadust kasvõi seetõttu, et haldusreformi planeeriti nagunii üle maakonnapiiride ja mitme omavalitsuse maakondlik kuuluvus muutus.

Omavalitsuste arvu vähendamine ei paranda ega muuda iseenesest veel midagi, uue olukorraga tuleb alles kohaneda ja elu paremaks muutmisel reformiga loodud potentsiaal alles üles leida.