

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 hakkama saamise 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 vahekokkuvõtte 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 paikondlike soovide summa. Otsuse haldusreformiga edasi minna pidid langetama valitsuse tasandi poliitikud.

Haldusreformi õnnestumise põhjuseks võib ilmselt pidada ka pika-aegset 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 poliitikuks 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 väärrib 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 jätmise mõra usku, et reformi tegemisel suudetakse ületada erakonnapoliitilised kiusatused. See nõrkusethk 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 muutuste elluviimisel hea abimees. Kahjuks ei saanud ka 2017. aasta haldusreformi puhul kõik hirmud võrdtsel 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 koha-pealsete otsuste tegemine. Ootuspäraselt põhjustas see kriitikat, et tegeletakse omavalitsusjuhtide ebakindla tuleviku kinnimaksimisega 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 ilmetada, 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 põhimõtete 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 suurusjärg, mille korral võimaldavad keskeltläbi laekuvad tulud ülal pidada keskeltläbi mõistliku arvu erialaspetsialiste ja saavutada keskeltläbi minimaalne investeerimisvõimekus. Ainult et keskmist omavalitsust ennast pole olemas!

Kriteeriumi lihtsuse kõrval tuleks rääkida ka konkreetsest suurususest – 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 laiendatakse. 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 rahvastikuregistrisjärgne elukoht ja mille teenuseid nad tegelikult tarbivad. Kriteeriumi lihtsus valmistas omamoodi pettumuse reformi üleskõetud ootustega pooldajate, aga ka skeptikute leeris. Kriteeriumi naeruvääristades kasutasid skeptikud agaralt võimalust panna lootusetu ettevõtmise pitsar 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, mille 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 kaalutusõigust, 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 ühinemishõudest 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 registreerunud.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 põhimõtte, 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 tähtjad, 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) loominguuline 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.

Ilmselt 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 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.⁴

⁴ Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna juhataja Väino Tõemets möönab, et 15 allesjäänud väikest omavalitsust jäid tema südames pisut kripeldama. O. Eylandt, Aas taaskaivitas, 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-lopuku-liidetud?id=80634287>.

Paremat läbimõtlemit 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 ühinemisejärgseid 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 taotlema.

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 argumentid 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 igapäevase 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 hää ja kriitiline hoiak. Nii võib tähelepanu nap-pida 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. Toi-munu 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 sõlmküsimu-sed saaksid kaetud (nt rohkem tähelepanu oleks võinud osutada õigus-küsimustele). 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 Rahandus-ministeeriumi 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.

Osajuhitudel rääkisid samad inimesed kaasa haldusreformi seaduse eelnõu põhimõttele 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 nõustamistöoga 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 oleks motiiveerinud 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 poliitikut ega auväärseid rahvusvahelised organisatsioonid, vaid inimesed, kes nendes omavalitsustes elavad.

Et 2027. aastal koostatavast kogumikust „Kümme aastat 2017. aasta haldusreformist“ saaks lugeda, et Eesti omavalitsused on kümnenädiga teinud suure arenguhüppe ja inimesed saavad kodukohast kätte kõik vajaliku, tuleb reform täita sisuga ning õppida seni tehtud vigadest.