

VI OSA. KOHALIKU OMAVALITSUSE JÄTKUSUUTLIKKUS JA SEDA MÕJUTAVAD TEGURID

16. PEATÜKK. KOHALIKU OMAVALITSUSE JÄTKUSUUTLIKKUSE HINDAMISE TEOREETI- LISED ALUSED

Elvi Ulst

Sissejuhatus

Käesolevas peatükis toetutakse eelmistes osades käsitletud jätkusuutlikkuse mõistele, püüdes seda rakendada valitsemissektori ühele osale, inimesele kõige lähemal olevale valitsustasandile – kohalikule omavalitsusele (KOV). Eeldatakse, et säästev/jätkusuutlik areng on sihipäraselt suunatud areng, mis tagab inimeste elukvaliteedi paranemise kooskõlas loodusvarade olemi ja ökosüsteemide taluvusvõimega. Säästev areng taotleb tasakaalu sotsiaalsfääri, majanduse ja keskkonna vahel ning täisväärtusliku ühiskonnaelu pikaajalist jätkumist praegusele ja järeltulevatele põlvedele (SA 21). EL linnad leppisid 1994. aastal Aalborgis kokku jätkusuutlikkuse tähenduses kohalikul tasandil: jätkusuutlik areng on kohaliku tasandi protsess, mis on orienteeritud kohalikule osalusele, informatsiooni vahetamisele ja tasakaalustatusele. See protsess toimub kohaliku eelarve piires ning jätkusuutlikkus tähendab eelkõige seda, et protsessi tulemusena ei tekitata negatiivseid mõjusid väljapoole piirkonda ega ka tulevikku ning seega avatakse võimalused piirkonna arenguvõimalusteks tulevikus (Aalborg Charter (1994)). Peatükis käsitletakse kohaliku omavalitsuse jätkusuutliku toimimise teoreetilisi ja institutsioonilisi aluseid, antakse ülevaade Eesti KOV-de süsteemist ja kujundatakse analüüsi raamistik.

16. 1. Jätkusuutlikkuse kontseptsiooni rakendamisest kohaliku omavalitsuse tasandil

Välistades “range” jätkusuutlikkuse kui eesmärgi (Taylor 2002: 2), mis eeldab kõigi eksisteerivate koosluste võimalikult pikaajalist kestmist ja sisuliselt peatab arengu, lähtume alljärgnevas jätkusuutlikkuse nn “pehmest” käsitlusest, mille kohaselt võivad ühed kooslused kaduda juhul, kui nende asemele tekkivad või loodavad uued kooslused suurendavad ühiskonna heaolu. Heaolu on oma olemuselt subjektiivne mõiste – inimese üldine õnne- ja healuseisund, mis põhineb heal tervisel, mugavustega elutingimustel, isikuvabadustel, tasuval töö, ohututel tööttingimustel ja tagatistel tööpuuduse puhuks. Heaolu majandusteooria toetub individuaalse ja ühiskondliku heaolu maksimeerimisele. Samale alusele toetub ka jätkusuutlikkuse „pehme“ käsitlus.

Idealis peaks jätkusuutlik riigikorraldus tagama tasakaalu nii riigi kui ka regiooni ja kohaliku omavalitsuse tasemel kolme vastandliku eesmärgi vahel, milleks on majanduskasv, kasvust saadavate tulude õiglane jaotumine ning ökosüsteemi seisundi säilitamine nende protsesside käigus. Majanduskasv ei ole vajalik mitte ainult inimese heaolu tõstmise seisukohalt, vaid ka ökosüsteemi säilitamise seisukohalt – vaesel riigil ei ole piisavalt vahendeid keskkonnakaitsekulutusteks (Taylor 2002: 29). Majandusliku heaolu kõrval käsitletakse euroopalikus kultuuriruumis ühiskondlike põhiväärtustena vabadust, õiglust ja turvalisust. Neljanda põhiväärtusena lisatakse siia edukus, mida defineeritakse kui püstitatud eesmärkidele lähenemist ajas (Sepp, Kaldaru 1999: 65,72).

Individuaalset *vabadust* peetakse turumajanduse suurimaks väärtuseks. Inimese vabadus on seda suurem, mida rohkem soove täitub ning mida vähem ebasoovitavat ta peab taluma (Sepp, Kaldaru 1999: 67). Et kõik ühiskonnaliikmed oleksid võrdselt vabad, peavad kõigil olema võrdsed õigused ja kõik olema võrdselt õiguslikult kaitstud teiste ühiskonnaliikmete ja riigi tegevuse eest. Individuaalne vabadus lõpeb seal, kus ta hakkab kahjustama teiste ühiskonnaliikmete vabadust (huve).

Turvalisus on mitmekülgne mõiste, haarates endasse nii rahu tagamist kui ka inimese kindlustatust heaolu kaotuse või selle puudumise korral (vargus, haigestumine, töötus, vaesus, tõrjutus jpm). Sellelt seisukohalt võib jätkusuutlikku arengut käsitleda kui võitlust vaesuse ja sotsiaalse

eraldatuse vastu¹¹². Turvalisuse eesmärk seostub seejuures tihedalt sotsiaalse õigluse tagamise eesmärgiga, mis saavutatakse hüviste jaotumise ja avalike eelarvete kaudu ümberjaotamise korraldamise protsessis.

Õiglus eeldab liikumist võrdsuse (egalitaarsuse) suunas, mis on vastassuund ebavõrdsusele. Seejuures eristatakse juba antiikajast alates (Aristoteles) horisontaalset õiglust (võrdseid tuleb kohelda võrdselt) ja vertikaalset õiglust (erinevaid tuleb kohelda erinevalt). Klassikaliselt käsitletakse õiglust efektiivsusega vastuolus oleva eesmärgina, mis nagu tähendaks, et õigluse suurendamiseks tuleb ohverdada sama palju efektiivsust (Stiglitz, 1988: 91), sest ümberjaotamisprotsessis läheb osa jaotatavast kaduma ja mida rohkem ümberjaotamist (sekkumist turumajanduslikku konkurentsi poliitiliste otsustusmehhanismide kaudu EL, riigis, regionaalsel ja kohalikul tasandil), seda suurem peaks olema oht inimühiskonna jätkusuutlikule arengule. Tegelikult seda hüpoteesi ei toeta. Vastupidi – jätkusuutliku arengu kontseptsiooni ellurakendamine globaalsel, EL, riigis, regionaalsel ja kohalikul tasandil eeldab uute institutsioonide¹¹³ tekkimist ja loomist, mis koordineerivad ja toimetavad ümberjaotamist arenenumatelt riikidelt vähemarenenumatele, rikkamatelt vaesematele. Seejuures püütakse integreeritult läheneda jätkusuutlikkuse eri dimensioonidele koordineerides eesmärke ja nende saavutamise strateegiaid nii globaalselt kui ka regionaalselt.

Kõige selgemalt ilmneb erinevate jätkusuutlikkuse dimensioonide integreeritus kohalikul tasandil, kus need määravad ühiselt inimeste otsese elukeskkonna ja elutingimused (Lehtonen 2004: 208). Iga inimene elab ja enamasti ka töötab mingisuguse ühe konkreetse KOV territooriumil. See tõstab kohaliku omavalitsuse institutsiooni tähtsust jätkusuutliku arengu tagamisel, kuid teisest küljest on just kohalikul tasandil

¹¹² Seda käsitlust on rakendatud käesoleva monograafia II osas.

¹¹³ Institutsioon on mitmetähenduslik mõiste, kuid majandusteaduslikus kontekstis mõistetakse institutsioonide all kas (mängu)reegleid ilma mängijateta või koos mängijatega. Esimesel juhul on institutsioonina käsitletavat seadused ja lepingud rahvusvahelistest kohalikele, kuid ka mitteformaalsed kokkulepped. Teisel juhul ka organisatsioonid, ettevõtted, asutused, sh kohalikud omavalitsused.

kõige raskem saavutada jätkusuutlikkuse eesmärki, sest siin põrkuvad indiviidide ja huvigruppide huvid kõige vahetumalt naabrite huvidega.

Normatiivse individualismi printsiibi kohaselt ei ole olemas organisatsiooni huve, olgu selleks siis ettevõtte, kohalik kool, kohalik omavalitsus, Eesti Vabariik, EL või ÜRO, vaid on olemas nende omanike, juhtide, töötajate ja ametnike individuaalsed huvid. Seetõttu ei tule kõikide institutsioonide ülesehitamisel lähtuda inimloomuse parimatest omadustest (altruism, kaastunne, hoolivus omakasupüüdmatuse, abivalmidus, ausus, loodussõbralikkus jmt), vaid sellest, et inimene on omakasupüüdlik egoist mitte ainult *homo oeconomicus*ena vaid ka *homo politicus*ena, et poliitikuna võib ta poliitilise kasu saamise eesmärgil petta oma valijaid, ametnikuna kasutada ühisvara (nt maksumaksjalt kogutud raha) oma huvides ja seda raisata. Ressursside raiskamine, olgu siis tegemist loodus- või inimressursiga, toodetud või mittetoodetud ressursiga, on vastuolus jätkusuutlikkuse (säätva arengu) põhimõttega.

Teine normatiivne printsiip, millega jätkusuutlikule arengule orienteerumisel tuleb arvestada, on piiratud ratsionaalsus. Klassikaline majandusteadus lähtub eeldusest, et inimene käitub majanduslikult ratsionaalselt, määrates esmalt eesmärgi ja tegutsedes, võttes vastu otsuseid, mis on vajalikud selle eesmärgi saavutamiseks, nt maksimeerib ettevõtja oma kasumit, tarbija oma heaolu, poliitik oma pooldajate arvu. Tegelikus elus piirab inimese otsuste ratsionaalsust (eesmärgipärasust) teadmatus (informatsiooni puudumine või selle vähesus) sellest, kuidas käituvad konkurendid, kliendid, valijad ja üldse ühiskonnaliikmed oma mitmesugustes rollides ning millised on nende huvid. Inimese ratsionaalsust piiravat teadmatuseudu (*veil of ignorance*) aitab vähendada (informatsiooni)tehnika ja teaduse areng. Jätkusuutlikkuse kontseptsioon eeldab tulevaste generatsioonide huvidega arvestamist, pikendades sel teel otsuste mõju ajalisi horisonti, kuid just tuleviku osas on teadmatuseudu kõige tihedam ja risk teha ebaratsionaalseid otsuseid (valida vale tee ja/või valed instrumendid, hinnata valesti võimalusi ja/või ohte, tuua pikaajaline jätkusuutlikkus ohvriks lühiajalisele edule) kõige suurem. Teisest küljest aitab teadmatuseudu konsensusele jõuda ja kehtestada reegleid (sõlmida ühiskondlikke lepinguid), mida individuaalsete huvide erinevusele vaatamata aktsepteerivad või on enamuse surve all sunnitud aktsepteerima kõik, sest teadmatuse tõttu ei tea inimene, kas ta asub võitjate või kaotajate poolel.

Reeglid on vajalikud nii majandus-, sotsiaal- kui ka keskkonnapoliitika kujundamiseks kõikidel tasanditel. Teisest küljest mõjutavad kokkulepitud reeglid ja nende rakendamine seda, kas maailm tervikuna, selle regioonid, rahvusriigid, nende regioonid ja KOV-d liiguvad jätkusuutliku arengu liinil positiivses või negatiivses suunas. Näiteks kaugenes Aafrika perioodil 1992–1998 jätkusuutlikkuse eesmärgist (Ridell-Carre 2000: 164). Majanduslikust dimensioonist lähtudes (SKP elaniku kohta) oli liikumisel jätkusuutlikkuse suunas kõige edukam Põhja-Ameerika, kuid integreeritud jätkusuutlikkuse indeksi alusel, mis arvestab ka sotsiaalset, keskkondlikku ja institutsioonilist dimensiooni oli edukaim Lääne-Euroopa (*ibid*).

Jätkusuutlikkust viiakse ellu globaalsete, riiklike, regionaalsete ja kohalike strateegiate, arengukavade, programmide, projektide ja nende eelarvete abil. Ühtki projekti ei saa tagasi lükata põhjendusega, et see on jätkusuutmatu, sest jätkusuutlikkust ei saa mõõta ega hinnata üheselt. Samuti ei saa kindlalt väita, et näiteks tasakaalus või ülejäägiga eelarve on jätkusuutlikum kui defitsiitne eelarve, et erastatud ettevõtte on jätkusuutlikum kui munitsipaalettevõtte või etsuur kohalik volikogu on jätkusuutlikum kui väike jne.

Käesolevas uurimuses on kohaliku omavalitsust käsitletud territoriaalselt määratletud piirkonnas kohaliku elu iseseisvalt korraldava institutsioonina ja kohaliku eelarve kulusid piirkonna arengusse tehtavate kuludena, mida võib käsitleda ka investeringutena sotsiaalse kapitali arengusse (Kasmel, 1998). Sotsiaalse kapitali arengu all mõistetakse seejuures kohalike otsustajate (volikogu, linna- või vallavalitsus) tööd lokaalsete gruppide ja organisatsioonide kaasamisega kohalike probleemide lahendamiseks (*ibid*). Luues ja toetades sotsiaalseid infrastruktuure, mis suurendavad turvatunnet, toimetulekuvõimet ja seega vähendavad inimese heaolule negatiivselt mõjuvate tegurite toimet, investeerides haridusse, tervishoidu, sotsiaalhooldusse ja keskkonnahoidu, luuaksegi eeldused paikkonna ja kokkuvõttes ka riigi jätkusuutlikuks arenguks. Võimalik on ka vastupidine jada – kohalik omavalitsus ei toimi, paikkond kaotab atraktiivsust ettevõtlus- ja elukohana, inimesed lahkuvad, kohalik elu sureb välja, omavalitsus ei täida oma missiooni kohaliku elu korraldajana ja territoorium tuleb liita naaberomavalitsuse territooriumiga.

16.2. Subsidiaarsuse printsiip ja kohaliku omavalitsuse konkurentsivõime jätkusuutlikkuse eeldusena

Kohaliku tasandi teeb tähtsaks EL-s järgitav *subsidiaarsuse (lähimuse) põhimõte*. Selle eesmärgiks on tagada, et otsustamine toimuks nii kodanikulähedaselt kui võimalik ja et pidevalt kontrollitaks, kas ühenduse tasandil kasutatavad meetmed on õigustatud riigi, regiooni või kohaliku tasandi võimalusi arvestades. Selle põhimõtte kohaselt ei rakenda liit meetmeid (välja arvatud valdkondades, mis kuuluvad tema ainupädevusse), kui need ei ole tõhusamad üleriigilisel, regionaalsel või kohalikul tasandil rakendatavatest meetmetest.

Subsidiaarsuse printsiibil on jätkusuutliku arengu kontseptsioonist lähtuvalt mitmeid soodsaid aspekte.

1. Subsidiaarsuse printsiip seab kohaliku omavalitsuse kui kõige kodanikulähedasema tasandi esiplaanile, sest just siin on kõige paremini võimalik tagada valija suveräänsust ning iga kodaniku häälel on kohalikel valimistel suurem kaal kui esindajate valimisel kõrgematesse võimuorganitesse (EV ja EL tasand). Et saada tagasivalituks, peavad poliitikud arvestama valijate soovidega ja pakkuma välja valimisprogramme, mis vastavad valijate ootustele. Nii toimib demokraatia kõige paremini kohalikul tasandil.

2. Subsidiaarsuse printsiipi tõlgendatakse ka kui riigi ja turu omavahelist proportsiooni põhimõttel „nii palju turgu kui võimalik, nii vähe riiki kui võimalik“ (Sepp, Kaldaru 1999: 90). Tegelikult ei ole niisugune käsitlus vastuolus esimesega, sest just turu (konkurentsi) puudumine või selle mittetoimimine sunnib kohalikku omavalitsust mõnes paikkonnas tegelema kaupade või teenuste tootmisega, mida teises vallas või linnas toodab konkurentsiturug omaalgatuslikult. Subsidiaarsuse printsiip toetab erastamist, otsustamise ja vastutuse detsentraliseerimist, institutsioonilist konkurentsi ja kohalikku algatust, kuid ka partnerlust ja koopereerumist.

3. Eesti on deklareerinud, et toetab avatud ja osalusdemokraatia põhimõtteid rakendava liidu edendamist ning peab oluliseks toetada kohalike omavalitsuste ja regionaalsete võimuorganite ning vabaühenduste ja sotsiaalpartnerite aktiivset osalemist EL tasandil Regioonide Komitee, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kaudu või üle-euroopaliste valitsusväliste organisatsioonide võrgustike kaudu (Valitsuse Euroopa Liidu... 2004:32). Eeltoodu on õigustatud nii

majandusliku efektiivsuse kui ka sotsiaalse õigluse taotlustega. Majandusliku efektiivsuse seisukohalt on õigustatud konkurents nii majanduses kui poliitikas. Vabaihendused (kolmas sektor) ja koostöö sotsiaalpartneritega loovad täiendavaid võimalusi ja aitavad välja selgitada parimaid arenguvariante.

Tegelikus elus, kus täiuslikku turgu (konkurentsi), mis toimiks tõrgeteta ja paigutaks ressursid (heaolu kadudeta ja/või tehingukuludeta) optimaalselt, praktiliselt ei eksisteeri ja kus ka riigil, mida võib käsitleda poliitika ja bürokraatia sünteesina, on sotsiaalse otsustamismehhanismina samuti suuri puudusi, ei vastandu turg ja poliitika üksteisele, vaid täiendavad üksteist ja arenevad koos (*co-evolve*). Põhiküsimuseks kujuneb riigi tegevuse laad, maht, kvaliteet, ulatus ja piirangud – tema potentsiaal (*capability*).

Üheks kohaliku omavalitsuse jätkusuutliku arengu eelduseks on omavalitsuse konkurentsivõime, mis sõltub küllaltki olulisel määral institutsioonidest. Institutsioonid on ühiskonna stimuleerimissüsteemid, mis õigusi kujundades määravad ka majanduse arengustiimulid. Institutsionaalselt määratud koordineerimisstruktuur on üks majanduse konkurentsivõime (edukuse) põhitegur nii rahvamajanduse kui ka ettevõtete tasandil (Sepp, Kaldaru 1999)¹¹⁴. Kohalikul tasandil on keskseks koordineerimissüsteemiks kohalik eelarve, reeglid, mille järgi kujunevad tulud ja kuluprioriteedid.

Tähtsamate riigi konkurentsivõimet kujundavate teguritena käsitletakse veel müügivõimet, atraktiivsust ettevõtlusele, kohanemisvõimet ja teenimisvõimet (Reiljan, Hinrikus 1999: 48). Samad mõjutavad tegurid ka kohaliku omavalitsuse konkurentsivõimet.

Tiebout (1956) hüpoteesi kohaselt konkureerivad kohalikud omavalitsused omavahel valijate pärast. Edukamad selles konkurentsis on need

¹¹⁴ Institutsionaalse jätkusuutlikkuse indikaatoritena on uurimustes kasutusel olnud (Ridell-Carre 2000: 167) riikliku jätkusuutliku arengu strateegia olemasolu ja selle rakendamine, rahvusvaheline koostöö (globaalsete kokkulepete ratifitseerimine ja täitmine), juurdepääs informatsioonile (raadio- ja internetiühendusi 1000 elaniku kohta) kommunikatsiooni infrastruktuuri areng (telefone 1000 elaniku kohta), teaduse ja tehnoloogia areng (teadusliku uurimistöö ja arenduskulude osatähtsus SKP-s). Samu indikaatoreid kasutatakse ka traditsiooniliselt riikide ja regioonide konkurentsivõime hindamisel.

omavalitsused, kes suudavad pakkuda valijale sobivas koguses ja sobiva hinna eest (kohalik maks) kohalikke avalikke kaupu. Valija, maksimeerides oma kasusid, lahkub vallast, kus kohaliku omavalitsuse pakutu teda ei rahulda.

Võimet müüa (*ability to sell*), mida riigitasandil käsitletakse võimena müüa maailmaturul (eksportida), on kohaliku omavalitsuse tasandil käesolevas töös käsitletud munitsipaalasutuste võimena pakkuda oma teenust, kuid seda võib käsitleda ka võimena tõmmata ligi (*ability to attract*) turiste, investoreid, ettevõtjaid. Vallad ja linnad püüavad olla atraktiivsed meelitamaks ligi mobiilseid tootmistegureid (tööjõudu ja kapitali), pakkudes korrastatud elu- ja ettevõtluskeskkonda, mida võib käsitleda ka kohaliku avaliku kaubana. Paikkonnad, kuhu lisandub investeringuid (kapitali) ja nende kaudu töökohti, kasvatavad oma teenimisvõimet, sest maksumaksjate arv kasvab. See omakorda annab võimaluse areneda (investeerida rohkem infrastruktuuridesse ja inimestesse, palgata paremaid spetsialiste), aidata kaasa heaolu kasvule oma territooriumil, olla konkurentsivõimeline ja jätkusuutlik.

Inimühiskonna heaolu sõltub kaupade ja teenuste voolust ja see omakorda majandussüsteemi produktiivsusest (Coase 2000: 4). Adam Smith selgitas, et majandussüsteemi produktiivsus sõltub spetsialiseerumisest (tööjaotusest). Institutsiooniökonomika selgitab, et spetsialiseerumine on võimalik ainult siis kui toimub vahetus ja mida madalamad on vahetustehingu ehk transaktsioonikulud, seda ulatuslikum on spetsialiseerumine ja seda suurem on süsteemi produktiivsus. Ettevõtja on see, kes otsib ja leiab üles need kohad, kus tal on (võrreldes konkurentidega) paremaid võimalusi kas tootmis- või tehingukulude kokkuhoiuks. Ettevõtja võib omavalitsuse aspektist vaadatuna tulla väljast (teisest riigist, teisest KOV-st) või olla oma. Suhtumine väljast tulevasse (võõrasse) määrab ära, kas tegemist on avatud või suletud süsteemiga. Avatud süsteemid arenevad kiiremini, on konkurentsivõimelisemad ja seega ka jätkusuutlikumad kui suletud süsteemid. See kehtib ka KOV kohta. Võõrastamisega seondub siinkohal tihedalt ka hirm uue ees. See teeb keeruliseks ka uute strateegiate rakendamise kohalikul tasandil, puudutagu see siis inimest või keskkonda. Uus ei tohi olla liiga uus ning see peab tõestama oma paremust võrreldes vanaga. Demokraatiapõhimõtete järjekindel rakendamine („üks inimene, üks hääl“) aitab mediaanvalija teoreemi kohaselt vältida liiga järske suunamuutusi ja nõuab arvestamist konkreetse olukorraga.

Tehingukulud sõltuvad riigi institutsioonidest: tema õigussüsteemist, poliitilisest, sotsiaal-, haridus-, kultuuri ja muudest süsteemidest. Selle tulemusena juhivad majanduse funktsioneerimist institutsioonid (Coase 2000: 5). Arenguprotsessis institutsioonid muutuvad ise ja neid muudetakse, leppides kokku uutes reeglites. Avalik-õigusliku institutsioonina peavad kohalikud omavalitsused seoses siirdeprotsessidega, eriti aga seoses Eesti astumisega EL-i, ümber mõtestama oma rolli ühiskonnas. See puudutab suhteid poliitika, majanduse ja kodanikuühiskonnaga ning nõuab kohanemisvõimet (*ability to adjust*). Institutsiooniline transformatsioon on vahetult seotud poliitilise, õigusliku, majandusliku ja sotsiaalse keskkonnaga, milles avalikud institutsioonid tegutsevad ja mille materiaaletest ja immateriaaletest sisenditest need sõltuvad (Hesse 1996: 140). Kohaliku omavalitsuse tasandil tähendab kohanemisvõime näiteks võimet püstitada arengukavades eesmärgid ja kavandada strateegiaid nende saavutamiseks nii, et kasutatud oleks kohalikud võimalused ja kaasatud ka EL regionaalse arengu, sotsiaal- ja teistest fondidest abi saamise võimalused. Kohanemisvõime võib suurendada volikoguliikmete ja ametnike õppimisvõime kaudu, kuid ka nähtuse kaudu mida määratletakse kommunikatiivse pädevuse (*communicative power*) (Narodoslawsky 2000: 9) või haldussuutlikkuse mõistega. Olulist rolli mängib selles infotehnika areng ja uute infosüsteemide rakendamine. Haldussuutlikkus, nagu ka konkurentsivõime ja jätkusuutlikkus, ei ole üheselt määratletav.

16.3. Detsentraliseerimine ühena jätkusuutliku arengu saavutamise meetmetest

Lääne-Euroopas kui maailma kõige kiiremini jätkusuutlikkuse suunas edenevas piirkonnas on demokraatlik riigikorraldus ja majandus arenenud käsikäes. Üldjuhul on demokraatia arenguga kaasnenud detsentraliseerimine – otsustamise delegeerimine kohalikule tasandile, mis ühtlasi on eelmises alapunktis toodud subsidiaarsusprintsipi rakendamine. Euroopa kohalike omavalitsuste harta¹¹⁵ näeb kohalikes omavalitsustes alust, millele ehitatakse üles demokraatia- ja võimu

¹¹⁵ Euroopa Nõukogu väljatöötatud ja sellega liitunud riikide heakskiidetud leping; Eesti liitus hartaga 1994. aastal.

detsentraliseerimise põhine Euroopa. Harta eeldab, et kohalikud omavalitsused tuginevad demokraatlikult moodustatud otsuseid langetavatele organitele, millel on ulatuslik autonoomia oma kohustuste, nende täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning tarvilike rahaliste vahendite suhtes.

Viimase kolmekümne aasta jooksul on kohalike omavalitsuste volitused kõikides EL liikmesriikides tunduvalt kasvanud. Taanis, Rootsis ja Soomes algas detsentraliseerimine ja sellele eelduse loomiseks käivitati vajalikud haldusterritoriaalsed reformid juba 1970. aastatel või isegi varem. Prantsusmaal, Portugalis, Itaalias ja Hispaanias on detsentraliseerimine toimunud viimase kahekümne aasta jooksul ja uutes, sotsialistliku minevikuga liikmesriikides viimase kümne aasta jooksul. Viimastes on see olnud ka osa üleminekuprotsessist ja nende riikide liikumisest demokraatia suunas.

Detsentraliseerimine lähendab poliitika ja poliitikut rahvale, võimaldades arvestada tarbijaelistusi nii avalike kaupade tootmise mahu kui sortimendi osas. Detsentraliseerimise teoreemi (Oates 1972: 55) järgi peab avalikku kaupa pakkuma haldusüksus, millel on kontroll minimaalse geograafilise piirkonna üle, mis suudab internaliseerida selle avaliku kauba kasud ja tootmisega seotud kulud. Fiskaalse ekvivalentsuse printsiibi kohaselt (Olson 1969) on avalikule sektorile omane priisõitjaprobleem välditav, kui poliitilise jurisdiktsiooni (haldusüksuse) ja kasusaajate ruumiline piirkond langevad kokku. Detsentraliseerimine vähendab haldussüsteemis tekkivaid oportunistlikke moonutusi (agendiprobleem) ja võimaldab avalikkuse tõhusamat kontrolli. Kokkuvõttes vähenevad transaktsioonikulud ja tõuseb konkurentsivõime (Sepp, Kaldaru 1999: 111).

Detsentraliseerimist võib käsitleda kui parema lahenduse otsimist, lähtudes konkreetsest olukorrast antud riigis. Seejuures võib mõningatel juhtudel olla õigustatud ka tsentraliseerimine¹¹⁶. Näiteks toimus Eestis üsnagi oluline tsentraliseerimine pärast EV põhiseaduse vastuvõtmist 1992. aastal, mille kohaselt kohalike omavalitsuste süsteem sai ühetasandiliseks (valdade ja linnade tasand). Teine, maakondlik tasand andis oma funktsioonid ja ressursid üle osalt valdadele ja linnadele,

¹¹⁶ Vt ka käesoleva peatüki esimeses alapunktis toodud normatiivseid kriteeriume.

põhiosas aga keskvalitsusele. Maakonnavolikogu lakkas eksisteerimast, valimisi siin enam ei korraldatud, maakond muutus keskvalitsuse käepikenduseks, maavanem keskvalitsuse ülalpeetavaks vahemeheks keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahel. Kas Eesti põhiseaduslik valik oli riigi konkurentsivõime ja jätkusuutlikkuse seisukohalt positiivne, sellele ei ole ühest vastust.

Naabrid valisid eestlastest erinevad teed – lätlased kahetasandilise süsteemi, teist tasandit lõhkumata, leedulased ühetasandilise süsteemi nõukogudeaegsete rajoonide ja vabariikliku tähtsusega linnade tasandil. Selle tulemusena on Lätis ja Leedus küll detsentraliseeritum avalik sektor kui Eestis (mõõdetuna KOV eelarvete kulude osatähtsuse näol avaliku sektori kuludes), kuid ükski kolmest riigist ei ole rahul oma KOV-de süsteemi toimimisega.

Leedulased leiavad, et KOV-e on liiga vähe ja on algatanud reforme nende arvu suurendamiseks; lätlased leiavad, et süsteemi kaasajastada on väga raske, kui keskmisel tasandil on liiga palju võimu; eestlased leiavad, et KOV-e on liiga palju ja keskvalitsuse tasandil stimuleeritakse KOV-de ühinemist. Demokraatia arendamise seisukohalt oli eesti tee kahtlemata parim – alumise tasandi tugevdamine teise tasandi arvelt võimaldab poliitilise otsustamise protsessi kaasata rohkem inimesi. Kui aga demokraatia eesmärkide kõrval pidada silmas ka efektiivsuse eesmärke, eriti jätkusuutliku/säästva arengu eesmärkide saavutamist, selgub, et paljud KOV-d ei teadvusta neid eesmärke ega toimi vastavalt, kuid probleem võib tuleneda ka nende eesmärkide ebapiisavast teadvustamisest keskvalitsuse tasandil.

Tsentralismi peetakse omaseks riikidele, kus domineerib stabiliseerimise eesmärk (Ebel 1996: 3). Eestis domineerib rahva heaolu kasvu tagamise (jätkusuutliku arengu kindlustamise) eesmärkide üle eurotsooniga liitumise eesmärk ja sellega seotud Maastrichti kriteeriumide täitmise eesmärk. Keskvalitsuse tasandil kuulub kohaliku omavalitsuse, regionaalhalduse ja –arengu tegevusvaldkond regionaalministri pädevusse siseministeeriumi haldusalas. Põhiliste probleemidena selles valdkonnas nähakse kohalike omavalitsuste ebäühtlast haldussuutlikkust, mis tuleneb üksuste väga erinevast elanike arvust. Märgitakse, et kaasajastamist vajavad omavalitsuste korraldus, sisemist järelevalvet ja juhtimist käsitlevad õiguslikud raamid ja täpsustamist kohalike omavalitsuste funktsioonid. Samuti sedastatakse, et kohalike

omavalitsuste tulubaas ja neile esitatavad ülesanded ei ole omavahel tasakaalus (Riigi eelarvestrateegia 2005–2008).

Teoreetiliselt saavutatakse haldusüksuste optimaalse arv ja suurus jalgadega hääletamise, hääletustulemuste või muude kogukonna formeerimise protsesside kaudu ning haldusüksuste piiride muutmise kaudu (Shah 1994: 9). Viimast moodust on kasutanud kõik arenenud riigid, kohandades oma agraar- ja industriaalühiskondadest pärinevaid haldusstruktuure teenindus- ja infoühiskonna vajadustele vastavaks. Rootsis oli 1951. aasta seisuga 2498 KOV-i, 1974. aastal oli neid alles 278. 1999. aastaks oli arv kasvanud 289-ni, sest mõned väga suured munitsipaliteetid tuli jaotada osadeks (Häggroth 2000: 16). Analoogsed protsessid on toimunud Soomes, Taanis ja mujal. Eestis soodustab keskvalitsus KOV-de vabatahtlikku ühinemist, et luua eeldusi võimu ja vastutuse detsentraliseerimiseks.

Eesti oludes teeb detsentraliseerimise keeruliseks ka see, et Kohalike maksude seadus (1994) KOV-de seas praktilist rakendamist ei leidnud. Eestis puudub niisugune kohalik maks nagu see on olemas Soomes ja Rootsis, kus kohaliku omavalitsuse õigus ja kohustus kohalikku elu korraldada toetub fiskaalautonoomiale. Fiskaalföderalism teooria kohaselt peab funktsioonide määramisele eelnema maksustamise funktsiooni määramine või peab toimuma maksude ja kulufunktsioonide üheaegne detsentraliseerimine, et alama astme valitsuse tulud ei koosneks ainult ülekannetest, sest see vähendab nende huvi toota kohalikku avalikku kaupa kuluefektiivselt (Shah 1994: 9).

Seoses EL-i astumisega on detsentraliseerimine Eestis muutunud eluliselt tähtsaks. Keskvalitsuse saamatus korraldada tervishoidu, haridust ja teisi inimese heaolu seisukohalt tähtsaid teenuseid on viinud selleni, et Eestis kasvab sotsiaalne ebavõrdsus ja tõrjutus, levivad narkomaania ja HIV, kasvab töötus. EL uurimuse andmetel ei õpi ega tööta meil 18% 18–25 aastastest noortest. See on poole rohkem kui Rootsis (9%) ja kolmandiku võrra rohkem kui Soomes (12%). Euroopa riigid investeerivad suhteliselt palju sotsiaalset kaasatust ja sotsiaalset ühtekuuluvust arendavatesse poliitikatesse, et saavutada jätkusuutlikku majanduslikku ja tööhõive kasvu. Seda soodustab asjaolu, et sotsiaalselt edumeelsed riigid on ka majanduslikult arenenumad (Joint report 2004: 5). Sotsiaalse kaasamise poliitika eeldab tähelepanu sellistele

valdkondadele nagu elamuehitus, elukestev õpe, kultuur, e-kaasamine ja transport (Joint report 2004: 6). Sotsiaalse inklusiooni eesmärged tuleb pidada silmas kuluprioriteetide kehtestamisel. Sotsiaal-, majandus- ja tööturupoliitika peavad üksteist tugevdama. (Joint report 2004: 7). Põhilised märksõnad seejuures on hõivatus ja juurdepääs mitmesugustele teenustele (haridus, tervishoid, kultuur, sport ja vaba aeg, eluase, transport, õigusabi), mida valdavalt osutatakse kohalikul tasandil. Ka eesmärk aidata kõige nõrgemaid (Joint report 2004: 90) seostub tihedalt regionaal- ja kohaliku tasandi tegevusega. Kohalik elu, selle juhtimine ja rahastamine omandab uue sisu, mis võib nõuda ka uut vormi, siin on märksõnadeks on partnerlus, koostöö, innovaatilisus.

Kohalik areng sõltub suuresti kohaliku omavalitsuse koostööst mittetulundus- ja äri sektoriga. Linnades on seda kergem saavutada kui maapiirkondades. Uute riikide juurdetulek EL-i on suurendanud ebavõrdsust linna ja maapiirkondade vahel (Communication 2005: 6). EL struktuurifondid võimaldavad arenguvahesid tasandada, kuid nõuavad kohalike omavalitsustelt võimet seda abi kasutada.

16.4. Eesti kohalike omavalitsuste süsteem ja selle regionaalsed iseärasused

Sellele, kui suur peaks olema kohalik omavalitsus, ei ole ühest vastust ei teoorias ega Euroopa riikide praktikas. Võttes aga arvesse, et arenenud riikide arengumudelit peetakse jätkusuutlikuks ja Skandinaaviamaade mudelit kõige paremaks, oleks mõistlik neist eeskujuga võtta ka kohalike omavalitsuste süsteemi arendamiseks.

Tabel 16.1. KOV-d rühmitatuna sõltuvalt rahvaarvust (seisuga 1.01.2005)

Rahvaarv	KOV-de arv	Osatähtsus KOV-de arvus (%)	Rühma osatähtsus rahvastikus (%)
alla 2000	128	53,1	12,1
2001–4000	57	23,7	11,6
4001–6000	25	10,4	8,8
6001–10000	16	6,6	8,7
10001–20000	9	3,7	9,5
üle 20000	6	2,5	49,3
Kokku	241	100,0	100,0

Allikas: Statistikaameti andmebaas, autori arvutused

Eestis oli 2004. aasta seisuga 241 KOV-i. Üle poole (53%) KOV-dest on elanike arvuga alla kahe tuhande ja 77% elanike arvuga alla nelja tuhande (vt tabel 16.1). Umbes veerand rahvastikust elab nende KOV-de territooriumil, kus rahvaarv on alla 4000 ja ligikaudu kaks kolmandikku rahvast elab KOV-des, kus rahvaarv on üle kahe tuhandet.

KOV-e rahvaarvuga alla tuhande oli Eestis 30 (12% KOV-de üldarvust). Vaatamata järk-KOV-de järkjärgulisele liitumisele ja nende üldarvu vähenemisele kasvab allatuhandeste KOV-de arv – 1997. aasta seisuga oli neid 24 253st ehk 9,5% (Reiljan *et al.* 2002: 45). Haldusterritoriaalse reformi kavandamise käigus seati eesmärgiks, et uute moodustatavate KOV-de minimaalseks elanike arvuks peaks olema vähemalt 3500 elanikku. Teiseks põhitingimuseks seati, et alla 10 000 elanikuga linlikud asulad liituksid oma tagamaade valdadega (Suvi 2001: 5).

Tabel 16.2. Üldandmed Eesti regioonide kohta

	Põhja	Kesk	Kirde	Lääne	Lõuna
Elanike arv, tuhat	516	146	178	170	355
Regiooni osatähtsus rahvastikus 1997. a., %	37	11	14	13	26
Regiooni osatähtsus rahvastikus, 2004. a., %	38	11	13	12	26
Asustustihedus 1997. a., inimest 1 km ² kohta	125	18	59	17	24
Asustustihedus 2004. a., inimest 1 km ² kohta	119	16	53	15	22
KOV-de arv regioonis 1997. a.	26	49	23	58	98
KOV-de arv regioonis 2004. a.	25	44	23	56	93
Keskmine territoorium, km ²	173	206	146	199	170
SKP regioonis 2002. a., mld kr	69	9	9	10	20
SKP elaniku kohta, tuh kr	134	59	50	61	57

Tabelis 16.2 on kohalikud omavalitsused koondatud regionaalselt (NUTS¹¹⁷ klassifikatsiooni järgi). Need viis regiooni hõlmavad kas

¹¹⁷ NUTS (*Nomenclature of Territorial Statistical Units*) – territoriaalüksuste jaotusklassifikatsioon nii regionaalstatistika tootmiseks kui ka EL struktuuripoliitika eesmärkide sihtpiirkondade määratlemiseks. Pärast laienemist on Euroopa Liidus 254 regiooni. Euroopa regioonide kaardil on Eesti praegu esindatud viie, Läti seitsme ja Leedu kümne regiooniga.

ainult ühe maakonna nagu Põhja-Eesti Harjumaa ja Kirde-Eesti Ida-Virumaa või mitu maakonda: Kesk-Eesti kolm maakonda (Järva-, Rapla- ja Lääne-Virumaa), Lääne-Eesti neli maakonda (Hiiumaa, Lääne-, Pärnu- ja Saaremaa) ja Lõuna-Eesti kuus maakonda (Jõgeva-, Põlva-, Tartu-, Valga-, Viljandi- ja Võrumaa). Alates 2000. aastast arvutatakse SKP peale riikliku tasandi ka eelpool nimetatud viie regiooni lõikes. See on kallutanud uurimuse KOV jätkusuutlikkuse regionaalset aspekti seostama mitte maakondade, vaid NUTS regioonidega.

Põhja-Eesti (Tallinn ja selle lähiümbrus) on kõige kiiremini arenev piirkond Eestis. See on ka ainus regioon, kus üldiselt väheneva elanike arvu tingimustes rahvastiku osatähtsus aastatel 1997–2004 on kasvanud, samal ajal kui Kirde- ja Lääne-Eesti on kaotanud osatähtsust, Kesk- ja Lõuna-Eesti aga püsinud samal tasemel. Vaadeldaval ajavahemikul toimus 13 KOV-de liitumist, neist kümme Kesk- ja Lõuna-Eestis. Kirde-Eestis, kust on kõige intensiivsem väljaränne ja kus on territoriaalselt kõige väiksemad omavalitsused, ei ole vaadeldaval perioodil toimunud ühtegi liitumist.

Põhja-Eestis on SKP elaniku kohta üle kahe korra suurem kui mistahes muus Eesti regioonis. See regioon on doonoriks rahalise ressursi ümberjaotamisel – KOV-de kulude osa regiooni SKP-s on siin võrreldes teiste regioonidega väiksem (vt tabel 16.3), kuigi kulud elaniku kohta on suuremad kui teistes regioonides. See vastab reeglile, mille kohaselt ressursside ümberjaotamine tiheneva rahvastikuga aladelt hõreneva rahvastikuga aladele tõstab ühiskonna üldist heaolu (Fenge, Meier 2002), vastupidise suunaga ümberjaotamised aga alandavad seda.

Tabel 16.3. SKP ja KOV kulud regiooniti

	Põhja	Kesk	Kirde	Lääne	Lõuna	Kokku
SKP ühe elaniku kohta, % Eesti keskmisest (b)	155,8	68,6	58,1	70,9	66,3	100
KOV kulud 2002. a., mln kr	5276	904	1035	1169	2235	10619
KOV kulud regiooni SKP-st, %	7,7	10,5	11,6	11,4	11,1	9,1
Kulud elaniku kohta, tuh kr	10,2	6,2	5,8	6,9	6,3	7,8
% Eesti keskmisest (a)	131,0	79,5	74,4	88,5	80,8	100

Ümberjaotamise mõjusuund ¹¹⁸	-24,8	10,9	16,3	17,6	14,5	
---	-------	------	------	------	------	--

Ressursside ümberjaotamine Eestis kohalike eelarvete süsteemi kaudu kahandab mõningal määral küll regioonidevahelisi erinevusi, kuid üldine arengudiferents pigem kasvab kui kahaneb, sest Põhja-Eesti areng üha kiireneb. See kajastub ka kohalike eelarvete struktuurilistes iseärasustes: siin on keskmiselt kõige madalam sotsiaalse kaitse kulude osatähtsus eelarves (vt tabel 16.4). Sii kuuluvad toimetulekutoetused, sotsiaalhoolekande teenused eakatele ja puuetega inimestele jpm, mis valdavalt kompenseeritakse KOV-dele riigieelarvest. Sotsiaalse kaitse kulude suur osatähtsus räägib sellest, et KOV demograafiline struktuur on tasakaalust väljas – palju on vanureid ja muid abivajajaid (töötud), vähe tööealisi ja lastega peresid. Keskmist valijat niisuguse KOV-s ei huvita jätkusuutlik areng, esiplaanil on tänane toimetulek. Vallavalitsuse põhitegevuseks niisuguses KOV-s võib kujuneda abirahataotluste menetlemine.

Tabel 16.4. Sotsiaalse kaitse ja üldiste avalike teenuste kulude osatähtsus KOV-de eelarvete kuludes Eesti regioonides

	Põhja	Kesk	Kirde	Lääne	Lõuna
Sotsiaalse kaitse kulud (% kuludest kokku)					
miinimum	2,3	2,0	3,7	1,9	2,9
maksimum	18,4	12,6	26,8	28,2	25,5
keskmine	6,1	7,5	9,6	7,0	8,9
Üldised valitsussektori teenused, % kuludest kokku					
miinimum	7,4	6,4	6,4	6,8	4,6
maksimum	15,6	10,3	32,9	24,8	30,7
keskmine	8,4	11,1	12,6	13,2	12,1

Rahvastiku struktuur tundub olevat kõige soodsam Põhja- ja Kesk-Eestis, kus on kõige väiksemad kõikumised sotsiaalkulude miinimumi ja maksimumi vahel ning ka kõige madalamad üldised valitsemissektori teenuste kulud (põhiliselt volikogude, linna- ja vallavalitsuste ülalpidamiskulud). Nende kulude osatähtsus on kõrgem väikestes ja väikese

¹¹⁸ KOV kulude ümberjaotav mõju on leitud vahena $a - b$ (KOV kulud elaniku kohta (% Eesti keskmisest) miinus SKP elaniku kohta (% Eesti keskmisest)). Negatiivne vahe näitab regioonist äravõtmist, positiivne juurdesaamist.

eelarve mahuga KOV-des. Kui niisuguseid on regioonis suhteliselt rohkem (nagu Kirde-, Lääne- ja Lõuna-Eestis), võib see mõjutada kogu regiooni jätkusuutlikkust.

Kokkuvõte

Eeltoodud jätkusuutlikkuse käsitluse kohalike omavalitsuste aspektist lähtuvalt saab teha järelduse, et iga konkreetse KOV võime tagada oma territooriumil jätkusuutlik areng sõltub ühelt poolt selle kohaliku omavalitsuse regionaalsest paiknemisest, kuid veelgi suuremas osas inimestest, kes seal elavad – kui palju neid on, milline on nende haridustase, millest ja kuidas nad elavad, kui ettevõtlikud ja kohanemisvõimelised nad on, millised on nende suhted naabritega ja kuidas nad suhtuvad loodusesse.

Kohalik omavalitsus toimib institutsioonina, mis volikogu näol liidab kokku kohalikud haritumad ja ettevõtlikumad inimesed, kes ühiselt ja oma valitsuse kaudu tegutsedes teevad kõik endastoleneva oma kogukonna liikmete heaolu tõstmiseks, pidades silmas ka keskkonnaseisundi paranemist. Alati ei pruugi see õnnestuda objektiivsetel ja/või subjektiivsetel põhjustel. Objektiivseteks asjaoludeks on näiteks demograafilise potentsiaali nõrgenemine mõnedes regioonides, eriti ääremaade väikestes KOV-des. Sellega kaasnev haldussuutlikkuse suhteline mahajäämus, ressursside raiskamine, ääremaade vaesumine ja tõrjutuse kasv ühiskonnas on vastuolus jätkusuutliku arengu põhimõtetega ja ka Eesti riikliku säästva arengu strateegiaga¹¹⁹. Sel juhul tuleb teha muudatusi halduskaardil, mitte piirdudes „alt-üles“ meetodi kasutamisega (stimuleerides KOV-de vabatahtlikku liitumist), vaid rakendades ka „ülevalt-alla“ meetodit (näiteks kohustada alla 10 000 elanikuga väikelinnu liituma oma tagamaaga). Seoses EL-i astumisega vajab Eesti tunduvalt teovõimelisemat ning poliitikute ja ametnike poolest paremini mehitatud

¹¹⁹ Eesti jätkusuutlikkuse strateegias (SE21) on püstitatud neli põhieesmärki. Need on: Eesti kultuuriruumi säilimine, heaolu kasv, ühiskonna sidususe suurenemine ja ökoloogilise tasakaalu hoidmine.

KOV-e kui seda on nõukogudeaegsete külanõukogude piires loodud vallad.