

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Humanitaarteaduskond
Humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut

Kristin Teras

074516 HAAM

**POLIITILISE JA ADMINISTRATIIVSE JUHTIMISE
SIDUSTAMISE VÕIMALUSED KOHALIKU OMAVALITSUSE
TÄITEVORGANIS**
Magistritöö

Juhendaja: Mikk Lõhmus, MPA

Tallinn 2008

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Kristin Terase

“.....” 2008

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Mikk Lõhmus, MPA

“.....” 2008

Kaitsmisele lubatud “.....” 2008

Haldusjuhtimise magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees
professor Rainer Kattel

Sisukord

Sisukord.....	2
Sissejuhatus	3
1 POLIITIKUTE NING AMETNIKE FUNKTSIOONID KOHALIKUS OMAVALITSUSES ...	6
1.1 Kohaliku omavalitsuse aluspõhimõtted.....	6
1.2 Poliitikute ja ametnike vahelised suhted	7
1.3 Kohaliku omavalitsuse administratiivne juhtimine Eestis	9
2 KOHALIKU OMAVALITSUSE JUHTIMISMUDELITE VÕRDLEV ANALÜÜS	13
2.1 Täitevorgani moodustamise süsteemid.....	14
2.2 Kohaliku omavalitsuse juhtimise mudelid	15
2.3 Täitevorgani koosseis	17
2.3.1 Komiteede mudel valitud Euroopa riikides	22
2.3.2 Linnapeamudel valitud Euroopa riikides.....	23
2.3.3 Kabinetimudel valitud Euroopa riikides.....	24
3 KOHALIKU OMAVALITSUSE TÄIDESAATVA VÕIMU KORRALDUS EESTIS.....	28
3.1 Kohaliku omavalitsuse täidesaatva võimu korraldus Harjumaa, Pärnumaa ja Põlvamaa kohalikes omavalitsustes	29
3.2 Järeldused ja ettepanekud	33
Kokkuvõte	37
Summary.....	40
Kasutatud kirjandus:	42
Lisa 1	49

Sissejuhatus

Eestis on viimase kümnendi jooksul korduvalt diskuteeritud kohaliku omavalitsuse poliitilise ja administratiivse juhtimise vahekorra teemadel. Erinevates aruteludes ja strateegiadokumentides on välja pakutud lahendusi, mille eesmärgiks on seatud poliitilise ja administratiivse juhtimise eraldamine, administratsiooni järjepideva töö tagamine ja kuluefektiivsus.

Käesoleva magistritöö eesmärk on analüüsida poliitilise ja administratiivse juhtimise olemust ning efektiivsust Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemis. Selleks analüüsib autor erinevaid juhtimise mudeleid ning teeb nende põhjal ettepanekuid Eesti kohaliku omavalitsuse täitevorgani koosseisu täiustamiseks ning juhtimissüsteemi muutmiseks. Magistritöös on püstitatud uurimisülesanne:

- Uurida kohaliku omavalitsuse väärtusi ja juhtimismudeli ümberkorraldamise võimalusi; selgitada välja ja analüüsida Euroopa riikides kasutatavaid juhtimismudeleid ning vajadust muuta Eestis kasutatavat juhtimismudelit. Analüüsi tulemusena tuuakse välja soovitused Eesti kohaliku omavalitsuse juhtimise parandamiseks ja täiustamiseks.

Käesolev magistritöö keskendub eelkõige ametnike ning ekspertide ja volikogu liikmete esindatusele täitevorganis. Täitevorgan kui kohaliku omavalitsuse juhtimismudeli element, ei ole Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi „harta“) seisukohalt esmavajalik juhtimisinstrument, selle moodustamine on siseriikliku õiguse küsimus¹. Kabinetimudelis, mis on kasutusel ka Eestis, moodustatakse täitevorgan alati. Selle funktsioon on enamasti esinduskogule nõu anda ning kabinetimudelis vastutab täitevorgan ka administratiivse juhtimise korraldamise eest. Seega peamised täitevorgani funktsioonid on volikogu otsuste elluviimine, üksikküsimustes otsuste tegemine ning volikogu õigusaktide jms ettevalmistamine. Mõningatel juhtudel moodustatakse täitevorgani kõrvale eraldi institutsioon - valla-/linnadirektor - kohaliku omavalitsuse administratsiooni juhtimiseks. Komiteede mudeli puhul täitevorgan puudub. Linnapea mudelis võib kollektiivne täitevorgan olla moodustatud, kuid see võib ka puududa – sel juhul sarnaneb mudel komiteede mudeliga, kuid täitevorgani rolli täidab ainujuhtimise põhimõttel otsevalitud vallavanem-linnapea.

¹ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus (RTII 01.01.1994, 95), artikkel 3.

Magistritöö kirjutamise meetodina kasutatakse võrdlevat analüüsi. Vaatluse all on erinevate Euroopa riikide kohaliku omavalitsuse süsteemid ning administratiivne juhtimine nendes süsteemides. Saadud tulemusi võrreldakse ja analüüsitakse Eestis kasutusel olevast kabinetimudelist lähtuvalt. Selleks on autor püstitanud järgmise hüpoteesi:

- Kohaliku omavalitsuse juhtimismudeli ümberkorraldamise käigus poliitilise ja administratiivse juhtimise täielik eraldamine täitevorganis ei ole Eestis hetkel reaalne ega vajalik.

Magistritöö on jagatud kolme peatükki. Töö esimeses osas tuuakse välja ja uuritakse kohaliku omavalitsuse aluspõhimõtteid ning ametnike ja poliitikute vahelisi suhteid. Vaadeldakse ka Eestis vastuvõetud strateegiadokumente ja neis sisalduvaid ettepanekuid poliitilise ning administratiivse juhtimise reguleerimiseks. Teine peatükk keskendub kohaliku omavalitsuse juhtimismudelite võrdlusele. Uuritakse kohaliku omavalitsuse sisemist struktuuri ning täitevorgani moodustamise viise, monistliku ja dualistliku süsteemi erinevusi ning täitevorgani moodustamise parlamentaarset ja traditsioonilist võimalust. Magistritöö kolmas peatükk analüüsib poliitikute ja ametnike esindatust Eesti kohaliku omavalitsuse täitevorganis.

Ametnike ning poliitikute osakaal kohaliku omavalitsuse täitevorganis mõjutab kohaliku omavalitsuse juhtimist, kuna poliitikud ja ametnikud täidavad erinevaid rolle. Töös selgitatakse välja ametnike ja poliitikute vaheliste rollide kõige efektiivsem toimimine ning analüüsitakse sellest lähtuvalt Eesti täitevorgani koosseisu kolme maakonna – Harjumaa, Pärnumaa ja Põlvamaa – valla- ja linnavalitsuste põhjal. Lisaks võrreldakse Eestis kasutusel olevat kabinetimudelit valitud Euroopa riikides kasutusel olevate kabinetimudelitega ning sellest tulenevalt tehakse ettepanekuid Eesti kohaliku omavalitsuse juhtimissüsteemi ning täitevorgani koosseisu täiustamiseks või muutmiseks.

Seadusandlik raamistik, milles käesolev teema asetseb, on küllaltki kitsas. Kohaliku omavalitsuse tegevust reguleerib Eestis 1994. aastal ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mis sätestab kohaliku omavalitsuse üldised toimimise põhimõtted ja väärtused. Harta on aluseks ka Eesti Vabariigi põhiseaduse XIV peatükile, mis sätestab kohaliku omavalitsuse alused. 1993. aastal võeti Eestis vastu kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Erialane kirjandus kohaliku omavalitsuse poliitilise ja administratiivse juhtimise kohta on autori hinnangul ammendav. Enamik magistritöös kasutatud materjale pärinevad erinevatest võrkeelsetest haldusjuhtimist ja kohaliku omavalitsuse valdkonda käsitlevates teadusajakirjades

ilmunud artikkelitest. Eestis on antud teema kohta avaldatud kirjutisi pealiskaudsemalt 1990. aastate lõpust ning põhjalikumad analüüsid on valminud 2005-2007. aastal. Käesolev magistritöö täiendab olemasolevat kirjandust.

1 POLIITIKUTE NING AMETNIKE FUNKTSIOONID KOHALIKUS OMAVALITSUSES

Käesolevas peatükis tuuakse välja kohaliku omavalitsuse aluspõhimõtted ning uuritakse poliitikute ning ametnike funktsioone kohalikus omavalitsuses. On oluline mõista, et poliitikud ja ametnikud täidavad kohalikus omavalitsuses erinevaid ülesandeid. Sel moel üritatakse tagada kohaliku omavalitsuse eesmärkide ja väärtuste kõige efektiivsem täitmine.

1.1 Kohaliku omavalitsuse aluspõhimõtted

Põhiseaduse § 154², nagu põhiseaduse XIV peatükk tervikuna, väljendab kohaliku omavalitsuse demokraatlikku printsiipi (Mäeltsemees 2002:8): kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Sharpe (1970) toob välja kohaliku omavalitsuse väärtustena kohaliku autonoomia, kohaliku demokraatia ning tõhususe. Lisaks neile on oluline ka subsidiaarsusprintsiibi järgmine. Kohalik demokraatia on demokraatliku riigi nurgakivi (Phillips 1996) ning ilma autonoomiata oleks kohalik omavalitsus vaid keskvoimu käepikendus (Goldsmith 1995). Samuti ei tähenda kohalik demokraatia midagi, kui puuduvad kohustused ja rahalised vahendid iseseisva juhtimisprotsessi täideviimiseks (Prachett 2004). Subsidiaarsusprintsiipi võib vaadelda kahes erinevas tähenduses: nõ väline subsidiaarsus ja sisemine subsidiaarsus (Lõhmus 2008). Väline subsidiaarsus viitab hierarhiale riik vs kohalik omavalitsus. Sisemine subsidiaarsus tähendab, et kohalik omavalitsus võib võtta kohustusi volikogu poolt etteseadud piires.

17. oktoobril 1985 avati Strasbourgis allakirjutamiseks harta³, mis on kindlasti tähtsaim dokument reguleerimaks Euroopa omavalitsuste printsiipe ja väärtusi (Lõhmus, Tõnisson 2006:

² *ibid.* § 154.

54). Harta artikkel 3 ütleb, et kohaliku omavalitsuse esinduskogul võivad olla nõuandvad täitevorganid. Sellest võib järeldada, et täitevorgani moodustamine või mitte moodustamine on hartaga liitunud riikide endi otsustada. Esinduskogu moodustamine on kohustuslik. Eestis on moodustatud lisaks esinduskogule ka täitevorgan, millel on kahene roll. Esiteks piirab täitevorgani olemasolu kindlasti esinduskogu otsustusõigust, teiseks on võimalik täitevorganisse kaasata spetsialiste ja eksperte ning muuta kohaliku omavalitsuse juhtimine seeläbi efektiivsemaks (Sootla 2004). Kuna volikogusse valitakse valdavalt ühiskonnas aktiivsed ja tuntud inimesed, võivad spetsialistid jääda tahaplaanile. Seetõttu on väga oluline pöörata tähelepanu sellele, et esinduskogul oleks võimalus kaasata valla-/linna juhtimisse ka spetsialiste.

Harta artiklist 3 saab välja lugeda ka viite esinduskogu ülimuslikkusele täitevorgani suhtes. Kui otsustatakse moodustada kohaliku omavalitsuse täitevorgan, siis omab see esinduskogule vaid nõuandvat funktsiooni esinduskogu otsuste professionaalsel ettevalmistamisel ja nende elluviimisel. Ka Eesti Vabariigi põhiseadus⁴ ei maini kohaliku omavalitsuse täitevorganit, küll aga ütleb põhiseaduse § 156, et kohaliku omavalitsuse esinduskogu on volikogu. See paragrahv jätab Eestile võimaluse kohaliku omavalitsuse korraldust vastavalt vajadusele muuta. Selle võimaluse üle on palju arutletud ning juba 2000. aastal Siseministeriumis koostatud kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse strateegia nägi ette täitevorgani kui volikogu juhatuse, mis järgib volikogu poliitilist struktuuri (Siseministerium 2000).

1.2 Poliitikute ja ametnike vahelised suhted

Hansen ja Ejersbo (2002) leiavad, et poliitikute ning ametnike omavaheliste suhete mõistmine on aluseks kohaliku omavalitsuse juhtimisprotsessidest arusaamisel. Erinevate arutelude lähtekohaks on enamasti olnud Weberi klassikaline bürokraatiamudel, kus poliitikud töötavad välja strateegiaid, omavad visiooni ning eesmärgid, ametnikud aga viivad ellu poliitikute soove ning korraldavad igapäevast administreerimist (Weber 1997). Selline lähenemine on olnud domineeriv aastaid (Jacobsen, D.I. 2006:303). Kuid poliitilise ja administratiivse juhtimise paremaks mõistmiseks on välja töötatud veel teisigi mudeleid: Aberbach, Putnam ja Rockman (1981) näevad nelja erinevat viisi, kuidas kirjeldada poliitikute ja ametnike suhteid; Peters (1987) kirjeldab viite ideaalset suhtlusviisi. Nendest kahest mõnevõrra erinev on James Svava (1985, 1990, 2002) poolt analüüsitud dihhotoomia duaalsuse mudel (*dichotomy-duality-model*),

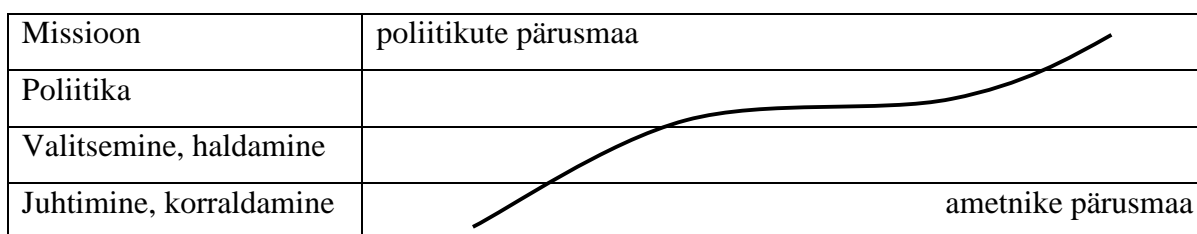
³ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus (RTII, 01.01.1994, 95).

⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210).

mis võimaldab anda reaalselt ülevaadet poliitikute ning ametnike tegevusest. Seda mudelit on peetud ka Weberi teooria edasiarenduseks (Hansen, Ejersbo 2002).

Svara (2002:3) jagab poliitikute ja ametnike vahelised rollid nelja kategooriasse. Need rühmad on moodustatud erinevate riikide seadusandluste põhjaliku analüüsi tulemusena. Kategoriseerimise aluseks on ametnike ning poliitikute erinevad rollid ning osakaal nii riikliku, regionaalse kui ka kohaliku tasandi täidesaatvates organites. Svara kategooriad on järgmised:

- a) Erinevad rollid – ametnikud alluvad poliitikutele, neil on erinevad rollid ning ülesanded. Ametnikud viivad täide poliitikute otsuseid.
- b) Reageeriv ametnik – ametnik allub poliitikule, domineerivaks on poliitilised normid, kuid ka ametnikud sekkuvad poliitikute otsustesse. Selline korraldus on iseloomulik tugevale linnapea mudelile kohaliku omavalitsuse süsteemis.
- c) Iseseisev ametnik – poliitikutel ning ametnikel on erinevad rollid, ametnikel on võrdne või mõnikord suurem otsustusõigus kui poliitikutel.
- d) Kattuvad rollid – poliitikud ja ametnikud jagavad samu rolle ning otsused sünnivad ühiselt. Svara (*ibid.*) leiab, et tegelikkuses on kattuvaid rolle kohaliku omavalitsuse juhtimises kõige enam. Seda kirjeldab ka alljärgnev joonis:



Allikas: Hansen, K.M., Ejersbo, N. (2002) The Relationship Between Politicians and Administrators – a Logic of Disharmony. European Forum. Public Administration. Vol. 80 No. 4, 2002 (733-750). Blackwell Publishers Ltd

Joonis 1. James Svara dihhotoomia duaalsuse mudel

Hansen ja Ejersbo (2002) toovad välja, et missiooni all mõistab Svara üldisi organisatsiooni suundi ning visioone saavutamaks soovitud organisatsiooni eesmärki. Poliitika all mõisab Svara vajalikke tegevusi organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks. Valitsemine ja haldamine hõlmab konkreetseid tegevusi nagu eelarve koostamist, programmides osalemist ning poliitika suundade valimist. Juhtimine ja korraldamine hõlmab endas selliseid organisatsiooni siseseid tegevusi nagu töötajate värbamist, alluvussuhteid ning muid personaliprotseduure. Kõik nimetatud tegevused on vajalikud kohaliku omavalitsuse edukaks ja efektiivseks funktsioneerimiseks ning

omavahel tihedalt põimunud. Kuna poliitikud omavad enam kompetentsi ühes, ametnikud aga teises valdkonnas, siis on vajalik nende tihe koostöö.

Svara arvates ei saa täiesti eraldada poliitikute ning ametnike juhtimis- ning tööprotsesse organisatsioonides. Kuid nagu jooniselt 1 nähtub, on osa protsesse siiski rohkem poliitikute ning osa ametnike otsustada jäetud. Nii arvab Svara, et organisatsiooni missiooni ning poliitika väljatöötamine peaks ennekõike jääma poliitikute pärusmaaks, ametnikud peaksid sekkuma vähe. Siiski on poliitika valdkond, kus ametnikud ning poliitikud peaksid tegema kõige enam koostööd, kuna see tase hõlmab ka oskust keskvalitsuselt toetusi taotleda (Svara 1985). Samas leiab Svara, et organisatsiooni valitsemine ning sisemise töö korraldamine tuleb jätta ametnikele, poliitikute sekkumine on minimaalne.

Peters (1997:233) leiab, et tegelikkuses on selge piiri tõmbamine poliitikute ja ametnike tööülesannete vahele võimatu ning see põhjustab mõlema grupi väärarvamusi. Samas on mitmed autorid (Aberbach, Christensen 2001; Christensen *et al* 2002; Pollitt, Bouckaert 2000) seisukohal, et ametnike arvamust tuleb alati kuulata. Võib väita, et kohalikus omavalitsuses on ametnikel kohaliku elu probleemide mõistmisel ning järjepidevuse tagamisel tähtis roll. Ametnikud oskavad analüüsida ka kitsasamaid poliitika valdkondi (Thynne 2003), arvestavad kohalike eripäradega. Just seetõttu on oluline, et ametnikke kaasataks juhtimisprotsessidesse. Tõsisemalt tuleb kaaluda ametnike kohaliku omavalitsuse täitevorganisse kuulumise positiivseid aspekte, kuigi Siseministeriumi strateegiadokument (2000) näeb kohaliku omavalitsuse valitsust tulevikus vaid poliitilise koguna.

1.3 Kohaliku omavalitsuse administratiivne juhtimine Eestis

Eesti on alates taasiseseisvumisest üritanud luua hästi toimivat avalikku teenistust ning pööranud suurt tähelepanu kohaliku omavalitsuse juhtimise efektiivsuse tagamisele. Kõigil kolmel Balti riigil oli 1990. aastate alguses sarnane lähtekoht riikluse taastamiseks (Olle 1996), seetõttu võib leida veel praegugi nende riikide kohaliku omavalitsuse juhtimises teatud sarnaseid kitsaskohti. Kritiseerides Balti riikide arengut tuleb aga silmas pidada, et 1990-ndate aastate alguse pöördelised sündmused toimusid üheaegselt kõikidel ühiskondlikel tasanditel (Randma 2003:158), mis tähendas, et lühikese aja jooksul tuli silmitsi seista paljude keeruliste probleemidega. Verheijen (1998) leiab, et põhiliseks probleemiks Balti riikides on olnud lõhe

ametlike seaduste ning nende rakendamise vahel. Samuti valmistab palju probleeme veel praegugi avalike teenistujate politiseerumine (Verheijen 1999), milles osad autorid (Bercík, Nemeč 1999; Jasaitis 1999; Vihalemm *et al.* 1997) näevad nõukogude aja pärandit.

Hojnacki (1996:137) väidab, et mõistel politiseerumine puudub täpne definitsioon ning selle kasutamine on mitmeti tõlgendatav. Käesolevas töös lähtutakse Aberbachi ja Rockmani (1987) käsitlest, et politiseerumine on ametnike igasugune poliitiline tegevus, sealhulgas poliitiliselt teiste ametnike mõjutamine. Enamikes riikides on selline tegevus taunitav, ametnikud peaksid olema poliitiliselt neutraalsed (Gordon 1982: 50-51). Kuna ametnikke nähakse ennekõike hästi toimiva administratsiooni alustaladena, üritatakse ka Eestis leida kohaliku omavalitsuse täitevorgan tasakaalu poliitikute ning ametnike vahel. Täitevorgan on unikaalne institusioon, sest seal võivad üheaegselt tegutseda ametnikud ja poliitikud, seega võib täitevorgan olla poliitiline, administratiivne või nende kombinatsioon. On oht, et ametnikud võivad hakata täitma poliitikute rolle ning vastupidi. O'Toole (1987) toob välja, et tasakaalu leidmisel tuleb alati meeles pidada – heas ametnikus on siiski ka natuke poliitikut.

Poliitikute ning ametnike suhetest rääkides rõhutab Randma-Liiv (2002) Eesti kui väikeriigi eripära. Väikeriigi puhul on tavaline, et töötaja on nõ multifunktsionaalne, kuna siin on vähem kvalifitseeritud tööjõudu, kui suurtes riikides ning ühel inimesel tuleb tegeleda erinevate ülesannetega. Ametnike puhul võib selline erinevate tööülesannete täitmine aga saada takistuseks üldisele sooritusele (Randma-Liiv 2002:377). Näiteks on oht, et täitevorganisse nimetatud sotsiaalosakonna juhataja pöörab valla-/linnaomavalitsuse liikmena enam tähelepanu valla/linna sotsiaalprobleemidele ning jätab muud valdkonnad tahaplaanile. Siiski leiab Randma-Liiv (2002:379), toetudes erinevatele uuringutele (nagu Murray 1981, Bray, Packer 1991), et administratsiooni juhtimine väikeriigis on paindlik ning ametnike ning poliitikute tööülesannete selgepiiriline eraldamine tihti võimatu.

Alates taasiseseisvumisest on Eestis üritatud vahelduva eduga läbi viia kohaliku omavalitsuse haldusreformi. Pärast ligi 50 aastat kestnud nõukogude režiimi alt vabanemist oli okupeeritud riikide suund ühine – taastada ligi pool sajandit halvatud olnud kohaliku omavalitsuse süsteem (Lõhmus, Tõnisson 2006:50). Nii nagu teisteski nõukogude okupatsiooni alt vabanenud Ida-Euroopa riikides, oli ka Eestis peamiseks juhtmõtteks detsentraliseerimine (Illner 1998:8). Alustanud omariikluse ülesehitamist samalt pinnalt, on tänaseks erinevates Ida-Euroopa riikides kohaliku omavalitsuse süsteemid ometi väga erinevad.

Kui taasloodud Eesti algusaastatel oli haldusreformi läbivaks ideeks demokraatia arendamine (Olle 1996), siis 1990 aastate lõpuks kerkis päevakorda kohaliku omavalitsuse efektiivsuse küsimus (Siseministeerium 2001). Probleemne valdkond oli omavalitsuste administratiivne suutlikkus (*ibid.*). Selle kitsaskoha üheks lahenduseks on pakutud kohaliku omavalitsuse juhtimissüsteemi korrastamist. On valminud mitmeid kohaliku omavalitsuse arengu edendamise plaane, nagu „Avaliku halduse arendamise kontseptsioon 1998“ ja Siseministeeriumi strateegiadokument „Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas 2001“.

Harta artikli 3 kohaselt on kohalik omavalitsus „kohalike võimuorganite õigus ja võime seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt osa nende vastutusalasest kuuluvast ühiskonnaelust“. Sellest lähtudes on „Avaliku halduse arendamise kontseptsioonis“ (1998) tehtud ettepanekuid kohalikele omavalitsustele pandud ülesannete süstematiseerimise ja nende otstarbekuse hindamiseks. Samuti on toodud välja vajadus määratleda selgelt kohaliku omavalitsuse funktsioonid ning nende täitmiseks vajalikud vahendid (Aru, 1998:10). Administratiivse ja poliitilise juhtimise lahutamiseks on välja pakutud süsteem, kus „kohaliku omavalitsuse organeid juhib vallavanem või linnapea ning administratsiooni juhib valla- või linnadirektor, kelle tööperiood on pikem, kui valla- või linnavolikogu üks valimisperiood“ (*ibid.*, 11).

Siseministeeriumi strateegiadokumendis (2001) on tehtud ettepanekuid valla/linna poliitilise juhtimise tugevdamiseks ja vastutuse suurendamiseks, samas poliitilise juhtimise eraldamiseks administratiivsest juhtimisest. Ettepanekute mõte on muuta kehtivat olukorda, kus kohaliku omavalitsuse administratsioon allub vahetult valla- või linnavalitsusele. „Et nii volikogu esimees kui linnapea valitakse poliitiliste jõudude otsuste alusel, asuvad nad mõlemad teostama poliitilist võimu“ (Taimla 2002:2) Seetõttu tuleks luua „täpsem õiguslik alus poliitiliste ja mittepoliitiliste ametnike eristamisel ja nende teenistussuhete reguleerimisel“ (Siseministeerium 2001:2). Lahendusena pakutakse välja valla-/linnadirektori ametikoha kehtestamist. Siseministeeriumi (2001) ettepaneku kohaselt nimetatakse professionaalsete oskustega tegevjuht ametisse vallavanema/linnapea poolt 5-7 aastaks vastavalt valla/linna põhimäärusele ning ametikohalt vabastada saab valla-/ linnadirektorit volikogu koosseisu 2/3 häälteenamusega.

Vaidluste ja arutelude käigus pole siiani ühisele seisukohale jõutud. Avatuks on jäänud arutelud kohaliku omavalitsuse tegevjuhi institutsiooni vajalikkusest ning selle sobivusest Eesti

kabinetimudelisse. Eesti puhul ei saa veel praegusel hetkel rääkida väljakujunenud riigi ja kohaliku omavalitsuse traditsioonidest, seetõttu on tarvis ümber organiseerida vanu struktuure või luua uusi (Randma 2001:42). Tihti jäetakse aga tähelepanuta asjaolu, et uute süsteemide juurutamiseks on vaja aega ja sisseelamisruumi. Arenemisjärgus poliitilise kultuuriga riigis võtab halduskultuuri muutmine paratamatult rohkem aega. Nii ka Eestis. Käesolevas töös analüüsib autor kohaliku omavalitsuse poliitilise ja administratiivse juhtimise olemust ning rolli erinevates juhtimismudelites.

2 KOHALIKU OMAVALITSUSE JUHTIMISMUDELITE VÕRDLEV ANALÜÜS

Erinevate riikide kohaliku omavalitsuse süsteemid erinevad üksteisest põhiliselt kohaliku omavalitsuse moodustamise aluste poolest. Tihti on näiliselt sarnastes süsteemides kohaliku omavalitsuse alase seadusandluse väikese erinevuse tõttu võimalik moodustada erinevat kohaliku omavalitsuse korraldust. Nii on näiteks Eestis ja Leedus kasutusel kabineti süsteem, kuid Leedu seadusandluse kohaselt peavad kõik valla-/linnaomavalitsuse liikmed kuuluma samaaegselt valla/linna volikokku⁵, Eesti kohaliku omavalitsuse korraldust reguleerivad õigusaktid aga seda ei võimalda. Käesolevas peatükis selgitatakse erinevate Euroopa riikide näitel, kuid võrd kohaliku omavalitsuse moodustamise süsteemide ülesehitus mõjutab poliitilise ja administratiivse juhtimise vahekorda.

Magistritöö peatükis 1.1 toodi välja täitevorgani siseriiklik iseloom. Seda aluseks võttes võib väita, et levinuim viga, mida Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemis tehakse, on võimude lahususe pritsiibist rääkimine. Kui puudub kohustus moodustada täitevorgan, siis ei saa olla ka võimude lahusust. Mäeltsemees (2002) on öelnud, et kohalikul tasandil peab olema eesmärk kohaliku omavalitsuse võimalikult tulemuslik teostamine, aga mitte võimude lahususe tagamine.

Viimastel aastatel on Eestis elavnenud arutelud kohaliku omavalitsuse juhtimise üle. Teravateks teemadeks on kujunenud volikogu liikmete arv, komisjonide tähtsus volikogus, poliitilise ja administratiivse valitsemise tasakaalustamine ning detsentraliseerimise küsimus (Lõhmus, Tõnisson 2006: 57). Antud probleemide olulisust rõhutab tõsiasi, et tasakaalustatud ja hästi funktsioneeriv juhtimine on eelduseks valla/linna stabiilsele ning plaanipärasele arengule.

⁵ Law on Local Self-Government in Lithuania (LOLSGL), artikkel 10.

2.1 Täitevorgani moodustamise süsteemid

Kohaliku omavalitsuse juhtimismudelid võib liigitada mudelis kasutatava organite arvu alusel. Monistliku süsteemi kohaselt eksisteerib vaid üks organ – otsevalimiste teel valitud volikogu, kes on pädev kõikides omavalitsusüksuse kompetentsi puudutavates küsimustes (Maurer 2004: 388). Monistliku mudeli eeliseks on see, et ta annab kohaliku omavalitsuse esinduskogule laialdase otsustusvabaduse, sest kogu võim on volikogu käes. Siiski määrab monistliku süsteemi puhul seaduseandja kindlaks volikogu tegutsemispiirid. „Kohalik omavalitsus võib oma territooriumil üle võtta kõik avalikud ülesanded juhul, kui seadus pole teisiti ette näinud“ (ibid.).

Dualistliku süsteemi puhul on valitsemine jagatud valla/linna volikogu ja täitevorgani vahel. Dualistliku süsteemi kohaselt otsustab täitevorgani moodustamise rahva poolt demokraatlikel alustel valitud valla-/linnavolikogu. Sellise volikogu ja täitevorgani koeksisteerimise eeliseks on asjaolu, et täitevorgan on volikogu ees aruandekohustuslik. Vastastikune kontrollifunktsioon on tagatud võimalusega avaldada teineteisele umbusaldust. Nii ei saa volikogu ega täitevorgan oma võimupiire ületada. Siiski võib dualistliku süsteemi miinuseks pidada võimu jagamise korral tekkivaid pädevuskonflikte. Seetõttu on vaja volikogu ja valitsuse pädevus seaduses täpselt piiritleda (Stewart 1992: 14).

Teoorias võib veel eristada süsteeme, kus on kolm ja rohkem organit, st lisaks esinduskogule on mitu täitevorgani funktsiooni täitvat institutsiooni. Näitena võib tuua Slovakkia mudeli, kus lisaks esinduskogule ja otsevalitud linnapeale on võimalik moodustada ka volikogu liikmetest valitsus (Slovak Republik 1998). Praktikas on aga enam kui kahel organil põhinevad süsteemid haruldased.

Eksisteerib kaks täitevorgani moodustamise viisi: parlamentaarne ja traditsiooniline. Nende põhiline erinevus seisneb majoritaarse ja proportsionaalse süsteemi rakendamises. Parlamentaarset süsteemi kohaselt moodustatakse täitevorgan majoritaarsuse põhimõtte järgi, mis tähendab, et kohad valitsuses jagatakse volikogu koalitsioonierakondade esindajate vahel (Lõhmus, Tõnisson 2006: 57). Sellise süsteemi on kasutusele võtnud muuhulgas Eesti ja Leedu (Beksta, Petkevicius 2000: 13). Parlamentaarset süsteemi iseloomustab valitsuse sõltuvus

volikogust, kuna volikogu, kes annab valitsusele volitused, võib selle ka ametist tagandada.⁶ Nii võib volikogu pidada ülimaldaks võimuorganiks, kes kontrollib valitsuse tegevust.

Traditsioonilise (proportsionaalse) süsteemi kohaselt nimetab volikogu valitsusse volikogus esindatud erakondade liikmed proportsionaalsuse põhimõtte järgi (Lõhmus, Tõnisson 2006: 57). See tähendab, et volikogus enim hääli saanud nimekiri saab kõige rohkem kohti valitsuses ja valitsuses on esindatud kõik esinduskogus mandaate saanud nimekirjad. Traditsioonilise süsteemi plussiks võib pidada kõikide nimekirjade esindatust valitsuses, kuid tihti saab see hoopiski valitsuse tööd pidurdavaks asjaoluks, kuna raske on saavutada vajalikku konsensust.

Mõlema süsteemi ühiseks puuduseks võib aga pidada spetsialistide esindatuse juhuslikkust valla/linna valitsuses. Seda puudujääki püütaksegi korvata kohaliku omavalitsuse tegevjuhi (administratiivse juhi) institutsiooni rakendamisega.

Lähtudes monistlikust ja dualistlikust ning täitevorgani moodustamise parlamentaarsest ja traditsioonilisest süsteemist, võib üles ehitada kolm kohaliku omavalitsuse juhtimise mudelit. Ilmestamiseks valla/linna juhtimise erinevaid mudeleid, vaadeldakse järgmises alapeatükis lähemalt erinevate Euroopa riikide kohaliku omavalitsuse juhtimismudeleid. On oluline mõista, et volikogu esimehe paigutus võimaldab luua väga erinevaid kohaliku omavalitsuse juhtimissüsteeme.

2.2 Kohaliku omavalitsuse juhtimise mudelid

Tabel 1

Kohaliku omavalitsuse mudelite võrdlus

	Kabinetimudel	Komiteede mudel	Linnapea mudel
Kohaliku omavalitsuse organite moodustamise süsteem	dualistlik	monistlik	dualistlik või dualistlik (kolmiksüsteem)
Täidesaatev organ	kollektiivne kogu	puudub	otse valitud linnapea, täiendavalt võib olla kollektiivne kogu

⁶ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) § 22.

Täidesaatva organi juhi poliitilisus	poliitiline	-	poliitiline
--------------------------------------	-------------	---	-------------

Koostaja: Kristin Terase

Komiteede mudelit iseloomustab monistlik struktuur ning volikogu komisjonidel on otsustusprotsessis täita tähtis roll. Komiteede mudeli puhul on esmane tähtsus kollegiaalsel poliitika kujundamisel volikogus (Sootla 2004: 42). Välditakse võimu kontsentreerumist ühe isiku kätte. Komiteede mudelis avaldavad volikogu komisjonid arvestatavat mõju ametite poolt vastu võetud otsuste rakendamisel ning teostavad aktiivset järelvalvet ametiasutuste, munitsipaal äriühingute ning muude kohaliku omavalitsuse osalusega juriidiliste isikute üle (Stewart 1992: 9). Volikogu liikmetel on sellise kohaliku omavalitsuse korralduse juures väga palju tööd (Rao 1999: 242). Komiteede mudeli üks põhilisi eesmärke on kindlustada oma erakonna saadikute võimalikult suur esindatus volikogus ning omada seeläbi suurt mõju poliitika kujundamise protsessi üle (Stewart 1992: 9). See mudel ei toeta tugeva juhi kujunemist, mistõttu linnapea täidab enam esindusfunktsiooni. Tema peamisteks ülesanneteks on personali juhtimine ja dokumentatsiooniga tegelemine (Sootla, Grau, 2005: 280). Komiteede mudeli tugeva küljena näeb Stewart (1992) asjaolu, et kõik volikogu liikmed on kaasatud otsustamisprotsessi.

Kuna komiteede mudel paneb kõrvuti töötama ametnikud ning volikogu liikmed, siis suhtuvad volikogu liikmed töösse professionaalsemalt (Darlien, 2002). Nii ei ole esindatud vaid volikogu enamuse huvid, vaid vaadatakse probleemidele laiemalt, ühiskonna vajadustest lähtuvalt.

Kabinetimudelit iseloomustab dualistlik, parlamentaarne süsteem ning tugevalt poliitiline linnapea (Lõhmus, Tõnisson 2006: 58). Kabinetimudeli puhul on poliitika kujundamine jäetud poliitiliselt juhitud ja kontrollitud, tavaliselt mõne suure erakonna liidri – linnapea valdusesse. Selle mudeli puhul on volikogul eeskätt otsuste vastuvõtja roll. Volikogu seisab hea munitsipaalvara otstarbeka kasutamise eest ning otsustab rahalisi küsimusi (Sootla, Grau 2005: 283) Kohaliku omavalitsuse täitevorganile on poliitika kujundamise kõrval seatud kohustus korraldada administratiivasju. Volikogu ja valitsuse poolt täidetavate funktsioonide kaudu on kabinetimudelis selgelt piiritletud ja tasakaalustatud esindusvõimu ning täitevvõimu rollid.

Kabinetimudeli puhul on oluline, et kohaliku omavalitsuse institutsioonid – esinduskogu ja täitevorgan – jälgiks ja esindaks kohalike elanike huvisid ning seetõttu peavad suuremad erakonnad tasakaalustama ja ühildama oma erakondlikud huvid. Nagu eelpool mainitud, on

linnapea/vallavanem mõne suurema erakonna liider või volikogu koalitsiooni juht. Otsuste tegemisel on ta erakondade poolt suunatud ning seetõttu saavad vallavanema/linnapea ettepanekud volikogu istungitel tavaliselt volikogu enamuse heakskiidu. Vallavanema/linnapea roll aktiivse poliitikakujundajana ei tähenda veel seda, et volikogu komisjonid oleks tähtsusetud. Peale seadusandlusalase nõustamise, mängivad volikogu komisjonid tähtsat rolli administratiivse tegevuse suunamisel, eriti selles osas, mis puudutab kulusid ja administreerimise efektiivsust. (Sootla, Grau 2005: 283).

Lisaks kabineti- ja komiteede mudelile tuleb käsitleda ka linnapeamudelit, kuna tegelikkuses on linnapea ja linnadirektori ametikoht varieeruv olenevalt sellest, kas ta valitakse otse või volikogu poolt. Linnapeamudeli puhul on võimalik eristada volikogu-linnapeamudelit ning linnapea-volikogu mudelit. Esimesel juhul iseloomustab linnapeamudelit võimu tugev koondumine ühe isiku kätte. Linnapead võib pidada enne volikogu ning seejärel täitevvõimu juhiks (Sootla 2004). Valla-/linnadirektor on sageli linnapea alluvuses (*ibid.*). „Siinkohal võib linnadirektori ametikoht tähendada vaid volikogu istungitel osalemist ning nõuandmist administratiivsetes küsimustes“ (Sootla, Grau 2005: 282). Linnapea-volikogu mudelis valitakse linnapea otse (Sootla 2004). Vallavanem/linnapea omab volikogu üle võimu - ta on kohaliku omavalitsuse poliitika kujundaja ning samaaegselt administratiivse võimu juht. Ainsad tegurid, mis võivad tegevjuhi võimupiire kahandada, on nõrk partei ja koalitsioon volikogus (*Ibid.*). Valla-/Linnadirektor antud mudelis ei oma erilist rolli. Selle ametikoha moodustamine ei ole kohustuslik, ent kui valla-/linnadirektori institutsioon moodustatakse, on tegeist ennekõike valla/linna õiguslike küsimustega tegeleva isikuga.

2.3 Täitevorgani koosseis

Nagu eelmisest alapeatükist nähtus, on kohaliku omavalitsuse süsteemid väga erinevad. Sellest tulenevalt on erinevad ka täitevorgani koosseisud. Käesolev peatükk vaatleb kohaliku omavalitsuse täitevorgani koosseisu erinevate riikide näitel. Riikide valikul on autor lähtunud sellest, et oleks esindatud nii kabinetimudel, komiteede mudel kui ka linnapeamudel. Eesti ja Leedu kasutavad kabinetimudelit, Eestis on nõ range kabinetimudel ja Leedus nõ pehme kabinetimudel. Lätis on kasutusel komiteedemudel ning Ungaris ja Slovakkias linnapeamudelid – esimene kasutab volikogu-linnapeamudelit ja teine linnapea-volikogu mudelit. Lisaks uuritakse Poola, Soome, Rootsi, Norra, Taani ja Tšehhi kohaliku omavalitsuse täitevorganeid. Need riigid

pakuvad huvi erinevate nüansside poolest, mis on sisse viidud neis riikides kasutusel olevatesse kabineti-, komiteede või linnapeamudelisse. Täitevorgan võib koosneda otse valitud vallavanemast/linnapeast, otse valitud valla-/linnavalitsusest, ametisse nimetatud vallavanemast/linnapeast või ametisse nimetatud valla-/linnavalitsusest (Stewart 1992:16). Mõningatel juhtudel võib täitevorgani rolli täita valla-/linnadirektor.

Tabel 2

Täitevorgani koosseis ja sellesse kuuluvuse piirangud

Riik	Mudel	Täitevorgani moodustamine ja koosseis	Täitevorganisse kuuluvuse piirangud
Eesti	kabinetimudel	kohaliku omavalitsuse valitsuse liikmete arv ja valitsuse struktuur ei ole seadustega paika pandud. Selle üle otsustab iga kohaliku omavalitsuse volikogu iseseisvalt. Volikogu pädevuses on vallavanema/linnapea valimine ning valitsuse liikmete ametisse kinnitamine (KOKS § 22).	valla-/linnavalitsuse liige ei tohi samaaegselt kuuluda valla-/linna volikokku (KOKS § 19).
Läti	komiteede mudel	täitevorgan puudub või on selleks apoliitiline valla-/linnadirektor, kelle nimetab ametisse volikogu (LOLGL art 67, 68).	valla-/linnadirektor ei tohi kuuluda valla-/linna volikokku, va juhul, kui antud vallas/linnas on elanikke vähem kui 5000 ning valla-/linnadirektori ülesandeid täidab volikogu esimees (LOLGL art 67, 68).
Leedu	kabinetimudel	täitevorganisse kuuluvad ainult kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed. Volikogu valib vallavanema/linnapea ning nimetab tema ettepanekul	ainult kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed (LOLSGL art 8, 9).

		ametisse abivallavanemad/- linnapead. (LOLSGL art 8, 9)	
Ungari	linnapeamudel	otse valitud linnapea on ühtlasi volikogu esimees. Ka abilinnapead valib volikogu oma liikmete hulgast linnapea ettepanekul (LOLGH art 12, 34). Volikogu nimetab ametisse volikogust sõltumatu linnadirektori, kes peab vastama seaduses sätestatud nõuetele. Lisaks võib volikogu nimetada ametisse abilinnadirektoreid (LOLGH art 36).	linnapea ei tohi samaaegselt olla Vabariigi President, Riigikohtu liige, ombudsman, Vabariigi Valitsuse liige, Riigisekretär jne (LOLGH art 33A). Kohalikes omavalitsustes, kus elanikke on vähem kui 3000 ei ole kohustuslik valida vallavanemat/linnapead, see võib olla auamet. valla-/linnadirektori võib valida kohalikes omavalitsustes, kus elanike arv ületab 3000 (LOLGH art 37).
Slovakkia	linnapeamudel	valla-/linna valitsusse saavad kuuluda ainult kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed. Linnapea/vallavanem on otse valitud (Nemec, Bercik, Kuklis 2000:304).	valla-/linna valitsuse liikmete arv on piiratud – sinna võib kuuluda 1/3 valla-/linnavolikogu liikmetetest. Valla-/linna valitsus moodustatakse proportsionaalselt erakondade esindatusega valla-/linna volikogus (Slovak Republik 1998:11).
Poola	kabinetimudel	kohaliku omavalitsuse valitsuse valib volikogu, valitsuse koosseis ei ole seadustega piiritletud. Alla 100000 elanikuga linnas juhib valitsust	valla-/linna valitsusse kuulub 5 kuni 7 liiget. Abivallavanemad/-linnapead valib volikogu vallavanema/linnapea

		linnapea, üle president (Poland 1999).	ettepanekul (Poland 1999:15).
Soome	kabinetimudel	vallavanem/linnapea võib olla samaaegselt valla-/linnavolikogu esimees (Finland 1997:11). Volikogu liikmed võivad töötada samaaegselt muul ametikohal. Kõik valitsuse liikmed nimetab ametisse volikogu. Administratsiooni juhhib valla-/linnadirektor, kelle määrab ametisse volikogu (Finland 1997:11,13).	
Rootsi	sisaldab elemente nii kabineti kui komiteede mudelist	täidesaatev komisjon moodustatakse volikogu poolt ja sinna saavad kuuluda ainult volikogu liikmed. Administratsiooni juhhib kommuunidirektor, kes pole täidesaatva organiga seotud. Ta nimetatakse ametisse samadel alustel nagu muud palgalised töötajad (Sweden 1996).	täidesaatvasse komisjoni tohivad kuuluda ainult volikogu liikmed.
Norra	kabineti- või komiteede mudel	täidesaatev kogu puudub kui kohalik omavalitsus kasutab komiteede mudelit. Kui kasutatakse kabinetimudelit, moodustab valla-/linnavolikogu valla-/linna valitsuse. Kabinetimudelis on vallavanem/linnapea valla-/linna valitsuse juht. Komiteede mudelis on vallavanem/linnapea	kabinetimudeli puhul valib volikogu komisjonidesse endale sobivad inimesed (miinimum 3 inimest). Valla-/linna valitsus moodustatakse ainult volikogu liikmetest (miinimum 5 inimest). Komiteede mudeli puhul asendab volikogu juhatus ja palgaline administratsiooni juht

		volikogu esimees (Norway 1996:11).	valla-/linna valitsust. Valla-/linnadirektori nimetab ametisse volikogu (Norway 1996:12).
Taani	komiteede mudel	eraldi täidesaatev kogu puudub, volikogu liikmetest moodustatakse finantskomisjon, mida juhib linnapea, kes on ühtlasi ka volikogu esimees. Võib moodustada ka muid komisjone, kuhu kuulub 5-7 liiget proportsionaalselt erakondade esindatusega volikogus. Administratsiooni juhib valla-/linnadirektor. Suuremates kohalikes omavalitsustes on moodustatud proportsionaalselt esindatusega volikogus eraldi täidesaatev kogu, mis koosneb linnapeast ja 5-7 abilinnapeast. Linnapea täidab finantskomisjoni funktsioone ja abilinnapead teiste komisjonide ülesandeid (Denmark 1996).	komisjonide liikmed peavad olema volikogu liikmed. Täidesaatva kogu liikmed peavad olema volikogu liikmed (Denmark 1996).
Tšehhi	kabinetimudel	kohaliku omavalitsuse valitsuse moodustab volikogu oma liikmete hulgast. Administratsiooni juhib vallavanem/linnapea või valla-/linnasekretär (Czech 2004: 13-15).	kohaliku omavalitsuse valitsus peab koosnema paaritust arvust valitsuse liikmetest, keda on 5-11 liiget. Linna-/vallavalitsuse liikmeid ei tohi olla rohkem kui 1/3 vastava valla-/linnavolikogu liikmete arvust. Valitsuse liikmed peavad

			olema volikogu liikmed. Kohaliku omavalitsuse valitsust ei valita valdades/linnades, kus volikokku kuulub vähem kui 15 liiget (Czech 2004:13-15).
--	--	--	--

Koostaja: Kristin Terase

Allikad: KOKS; LOLGL; LOLSGL; LOLGH – Law on Local Governments in Hungary; Nemeč, J., Bercik, P., Kuklis, P. (2000); Slovak Republik (1998); Poland (1999); Finland (1997); Sweden (1996) ; Norway (1996); Denmark (1996) Czech (2004)

2.3.1 Komiteede mudel valitud Euroopa riikides

Läti on kasutusele võtnud komiteede mudeli. Seelses kohaliku omavalitsuse seaduses pole kasutusel mõistet „linnapea/vallavanem“, see on asendatud „kohaliku omavalitsuse volikogu eesistujaga“.⁷ Selline korraldus viitab selgelt volikogu suuremale rollile ning samastumisele valitsusega. Tabelist 2 selgub, et lisaks Lätile on komiteede mudeli kasutusele võtnud Taani. Norras on kohalikel omavalitsustel õigus otsustada, kas kasutada kabinetimudelit või komiteede mudelit ning Rootsi kohaliku omavalitsuse süsteem sisaldab elemente nii kabinetimudelist kui ka komiteede mudelist. Nende riikide kohalikke omavalitsusi ühendab asjaolu, et neis kõigis on loodud volikogu poolt ametisse nimetatud valla-/linnadirektori ametikoht. Valla-/linnadirektori ülesandeks on juhtida administratsiooni. Rootsis, erinevalt Lätist, Taanist ja Norrast, on valla-/linnadirektori ametikoht loodud valla-/linnaomavalitsusele lisaks. Seelses süsteemis ei ole valla-/linnadirektor valla-/linnavolikoguga seotud, ta võetakse ametisse sarnaselt teiste palgaliste töötajatega (Sweden 1996:11). Lätis, Taanis ja Norras täidesaatvat organit ei moodustada, linnapea on ühtlasi volikogu esimees. Lätis, erinevalt teistest komiteede mudelit kasutavatest riikidest, täidab valla-/linnadirektori ülesandeid volikogu esimees, kui antud kohalikus omavalitsuses on elanikke vähem kui 5000. Muul juhtumil valla-/linnadirektor volikogu liige olla ei tohi. Kohalikke omavalitsusi, kus elanike arv selle piiri ületab, on Läti 536 kohaliku omavalitsuse hulgas vaid 49⁸. Seega on eraldi tegevjuhi ametikoht loodud Lätis vaid ligi 9% kohalikest omavalitsustest. Sarnaselt kohaliku omavalitsuse volikogu eesistujaga on valla-

⁷ Law On Local Governments in Latvia (LOLGL).

⁸ The Union of Local and Regional Governments of Latvia (ULRGL).

/linnadirektori poliitilised volitused väga väikesed. Näiteks on tema võimuses teha volikogule ettepanekuid oma allasutuste juhtide kohalemääramiseks⁹.

Komiteede mudelile iseloomulikult ei ole Lätis, Taanis ja Norras (kohalikes omavalitsustes, kus kasutatakse komiteedemudelit) moodustatud täidesaatvat organit. Taanis on moodustatud finantskomisjon, mille esimees (ühtlasi ka volikogu esimees) on vallavanem/linnaeapea. Siiski ei ole selline süsteem kasutusel terves Taanis. Suuremates kohalikes omavalitsustes moodustatakse eraldi täidesaatev kogu mis, toimib sarnaselt väiksemate kohalike omavalitsusüksustega. Linnapea on finantskomisjoni esimees. Tavaliselt moodustatakse Taanis ka teisi komisjone, mille esimehed määratakse volikogu liikmete hulgast. Suurtes kohalikes omavalitsustes on loodud abilinnapeade ametikohad, kes vastutavad valdkondade eest, mille koordineerimiseks on väiksemates valdades/linnades moodustatud komisjonid. Selline aktiivne komisjonide moodustamine komiteede mudelis on põhjendatav asjaoluga, et komiteede mudeli puhul on suur võim antud volikogu komisjonidele volikogu otsuste väljakujundamisel (Stewart 1992, 10). Nii kuuluvad komisjonide pädevusse „poliitika põhisuundade väljatöötamine, standardite kehtestamine ja delegeritud ülesannete jälgimine“ (Rao 1999: 262). Lätis näiteks ei saa poliitikud administreeriva võimu tegemistesse sekkuda teisiti, kui volikogu otsuste või kohaliku omavalitsuse volikogu eesistuja korralduste täitmiseks (Milve 1998).

2.3.2 Linnapeamudel valitud Euroopa riikides

Vaadeldud Euroopa riikidest kaks on kasutusele võtnud linnapeamudeli. Ungari kasutab volikogu-linnapeamudelit ja Slovakkia kasutab linnapea-volikogu mudelit. Esimene mudel sarnaneb komiteede mudeliga, näiteks on Ungaris otse valitud linnapea ühtlasi volikogu esimees¹⁰. Abivallavanemad/-linnapead valitakse samuti kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete hulgast. Ungaris on loodud ka valla-/linnadirektori ametikoht¹¹, kes kinnitatakse ametisse kohaliku omavalitsuse volikogu poolt¹². Siiski erinevalt tegevjuhi funktsioonist komiteede mudelis, vastutab valla-/linnadirektor volikogu-linnapeamudelis vahetult munitsipaalatasandile delegeritud riiklike ülesannete täitmise eest ning on volikogust sõltumatu. Volikogu liikmeil pole seetõttu ettekujutust täitevvõimu tegelikust pädevusest (Sootla 2004).

⁹ LOLGL art 69.

¹⁰ LOLGH artikkel 32.

¹¹ Valla-/linnadirektori ametikoht moodustatakse vaid kohalikes omavalitsustes, kus elanike arv on suurem kui 3000 (LOLGH art 37).

¹² *Ibid.* artikkel 36.

Tegelikkuses on valla-/linna valitsus seega küllaltki tähtis ja eraldiseisev administratsiooni osa, kuna valla-/linna valitsust juhib sõltumatu valla-/linnadirektor (Sootla, Grau 2005:282). Vallavanemal/linnapeal ja valla-/linnadirektoril on selles süsteemis tähtis otsuste vastuvõtja roll. Kui Ungaris on linnapea administratsioon formaalselt volikogu juures, siis Slovakkias on vastupidi – linnapea administratsioon teenindab volikogu ja volinikke (Sootla 2004). Linnapea valitakse Slovakkias samuti otse ning ta ametiaeg kestab neli aastat (Slovak Republik 1998:11). Linnapea moodustab linnavalitsuse volikogu liikmetest proportsionaalse esindatuse põhimõttel. See võib olla ka põhjus, miks Slovakkias on volikogud tugevalt parteistunud (Sootla 2004). Mida rohkem kohti erakond volikogus saab, seda rohkem kohti saab erakond ka valla-/linna valitsuses ning seda suurem võimalus on erakonnal kaasa rääkida kohalike asjade üle otsustamises. Administratsiooni juhib Slovakkias linnapea, kuid suuremates kohalikes omavalitsustes võib luua, sarnaselt Ungariga, eraldi institutsiooni administratsiooni juhtimiseks – linnadirektori ametikoha (Slovak Republik 1998:12). Slovakkias on erinevalt Ungarist täidesaatvasse organisse kuulumisel rohkem piiranguid. Nii ei tohi valla-/linna valitsuse liikmete arv ületada 1/3 valla-/linnavolikogu liikmete arvust. Samuti peab valla-/linna valitsuse moodustama proportsionaalselt erakondade esindatusega volikogus (*Ibid.*11).

2.3.3 Kabinetimudel valitud Euroopa riikides

Vaatluse all olnud Euroopa riikidest on kõige enam kasutusel olev mudel kabinetimudel. Seda kasutavad Eesti, Leedu, Poola, Soome, Tšehhi, osaliselt ka Norra ja Rootsi. Eestis ei tohi linnapea ega valitsuse liikmed olla samal ajal volikogu liikmed.¹³ Nad võivad olla ühiskonnas aktiivsed isikud, ärimehed või tuntud poliitikud, kes ei pruugi olla volikokku valitud aga on volikogu koalitsiooni poolt esitatud ning volikogu poolt ametisse nimetatud. Sellekohase näite võib tuua 2001. aastast, mil Tallinna linnapeaks sai Tõnis Palts. Avalikkusele ennekõike ärimehena tuntud poliitik 1999. aastal kohaliku omavalitsuse volikogude valimisel ei kandideerinud ning seega volikokku valituks ei osutunud (Vabariigi Valimiskomisjon). Siiski esitas tollane koalitsioon Tõnis Paltsi linnapea kandidaadiks ning nagu kabinetimudelile iseloomulik, läks koalitsiooni ettepanek volikogus läbi.¹⁴

¹³ KOKS § 19.

¹⁴ Tallinna volikogu 14.10.2004 otsus nr 214.

Eestis valitakse kohaliku omavalitsuse volikogu neljaks aastaks.¹⁵ Formaalselt on volikogu roll suur, aga tegelikult sõltuvad kõik volikogu otsused koalitsiooni moodustanud erakondade esindajate otsustest ja valla-/linna-avalitsusest (Sootla 2004). Valitsus juhib ning kujundab kohalikku poliitikat. Tema töösse sekkub volikogu vaid juhul, kui on vaja pidada arutelusid ja heaks kiita või tagasi lükata mõnd valitsuse ettepanekut. Samuti on volikogul õigus avaldada valitsusele umbusaldust,¹⁶ kui selleks peaks vajadus tekkima. Seega on volikogul siiski rohkem poliitilise kontrolli roll. Kuna Eestis on komisjonidel vähe mõju otsustamisele, siis ei ole üllatav, et Eestis üritatakse moodustada stabiilne koalitsioon. Samuti püütakse sekkuda poliitika kujundamise protsessi aktiivselt fraktsioone moodustades.

Kabinetimudeli puhul tuleb eraldada nn ranget kabinetimudelit, mida kasutavad Eesti ja Poola ning pehmet kabinetimudelit, mis on kasutusel Leedus, Soomes, Norras ja Tšehhis. Seal peavad valitsuse liikmed olema samaaegselt volikogu liikmed ja seetõttu on vallavanem/linna-apea volikogu esimees. Vallavanema/Linna-apea valib volikogu oma liikmete hulgast (Lõhmus, Tõnisson 2006: 60). Kuigi volikogu liikmeks olemine on juba piirang täidesaatvasse organis- se kuulumisele, siis on osad riigid kehtestanud lisaks piiranguid valla-/linna-avalitsusse kuulumiseks. Näiteks peab Tšehhis valla-/linna-avalitsus koosnema paaritust arvust liikmetest. Olenevalt kohaliku omavalitsuse suurusest, võib täidesaatvasse organis- se kuuluda 5-11 valla-/linna-avalitsuse liiget (Czech 2004:13).

Eestiga sarnaselt kasutab Poola ranget kabinetimudelit. Kui Eestis ei ole kohaliku omavalitsuse liikmete arv ja valitsuse struktuur määratud, siis Poolas peab valla-/linna-avalitsusse kuuluma 5-7 liiget (Poland 1999:15). Lisaks nimetab Poolas valla-/linna-avolikogu linna-apea soovitusel ametisse valla-/linna-direktori, kes nagu linna-apeagi kinnitatakse ametisse määramatuks ajaks. Linna-apea täidab poliitilisi ning administratiivseid funktsioone ning esindab kohalikku omavalitsust suhtluses teiste kohalike omavalitsustega ning riigiga. Valla-/linna-direktor on tihti vastutav vaid personali ning kohalike finantsasjade eest (Kowalczyk 2000:230). Erinevalt Eestist on seega loodud tegevjuhi ametikoht, kuid tema volitused on küllaltki väikesed.

Eesti ja Soome kabinetimudelites võib samuti leida palju ühiseid jooni. Näiteks on volikogu liikmetel õigus töötada teistel ametikohtadel, st et nende põhitöökoht ei ole volikoguliikmeks olemine. Eestis ei tohi aga volikogu liige töötada ametnikuna samas kohalikus omavalitsuses.

¹⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus § 156.

¹⁶ KOKS § 22.

Soome mudelis on piiranguid, mis Eestis puuduvad. Lisaks valla-/linna valitsusele on loodud iseseisva institutsioonina valla-/linnadirektori ametikoht ning auditi komisjon. Kohaliku omavalitsuse poliitiline juht on valla-/linnavolikogu esimees (kes võib olla samaaegselt ka vallavanem/linnapea), administratsiooni juhhib valla-/linnadirektor (FLGA¹⁷, art 24). Soomes võib valla-/linnadirektori ametisse nimetada määratud või määramata ajaks. Kui valla-/linnadirektor nimetatakse ametisse samaks perioodiks kui on volikogu ametiaeg, siis võib valla-/linnadirektor olla samaaegselt vallavanem/linnapea (Finland 1997:11). Tšehhi Vabariigis täidab valla-/linnadirektori ülesandeid valla-/linnasekretär, kes peab oma tegevusest aru andma vallavanemale/linnapeale (Czech 2004:13). Kuigi valla-/linnadirektori ametikoht on iseloomulik komiteede mudelile, võib seda rakendada ka kabinetimudelis.

Kuigi Eestis moodustatakse igas vallas ja linnas täidesaatev organ - valla-/linna valitsus, ei ole see kõikides kabinetimudelit kasutavates riikides nii. Tšehhis näiteks ei moodustata kohaliku omavalitsuse valitsust kohalikes omavalitsustes, kus volikogu liikmete arv on väiksem kui 15 (Czech 2004:13).

Eestis kasutusel olev mudel erineb teistest kabinetimudelistest ka seetõttu, et keelab valla-/linna valitsuse liikmel kuuluda valla-/linnavolikokku. Enamustes kabinetimudelit kasutavates Euroopa riikides on kohustus volikogul määrata täidesaateva organi liikmed enda liikmete hulgast. Soomes aga on jäetud antud küsimus reguleerimata – täidesaateva organi liige võib olla volikogu liige kuid ei pea seda olema.

Vaadeldud mudelitest mõnevõrra erinev on Rootsi kohaliku omavalitsuse mudel – see sisaldab endas elemente nii kabinetimudelist kui ka komiteede mudelist. Kabinetimudelile iseloomulikult moodustatakse Rootsis kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetest täidesaatev komisjon volikogus erakondade proportsionaalse esindatuse põhimõttel. Tegemist ei ole kabinetimudelile siiski iseloomuliku valla-/linna valitsusega, vaid volikogu ühe komisjoniga. Valda/Linna juhhib täidesaateva komisjoni esimees (Sweden 1996:11), nagu eelnevalt ka mainitud, juhhib administratsiooni volikogust sõltumatu valla-/linnadirektor (*ibid.*). Just see asjaolu muudab Rootsi mudeli sarnaseks komiteede mudeliga, kus valla-/linnadirektorit soovitakse näha isegi apoliitilise sõltumatu ametnikuna – näiteks Lätis (Milve 1998).

¹⁷ The Finnish Local Government Act, Issued in Helsinki, March 17, 1995.

Valla-/linnadirektori ametikohta peetakse oluliseks seetõttu, et poliitikud ning ametnikud räägivad erinevat keelt ning valla-/linnadirektor käitub seal vahel kui tõlk (Nalbandian 1994:534). Samuti on valla-/linnadirektori puhul eriti olulisteks oskusteks „kuulaja, uudiste levitaja ja esinduslik roll“ (Dargie 2001, 170). Seda eelkõige heade suhete säilitamiseks nii poliitikute kui ka erasektori esindajatega. Nende tegevuste kaudu tagatakse ka kohaliku omavalitsuse eesmärgipärasem ning tõhusam toimimine.

3 KOHALIKU OMAVALITSUSE TÄIDESAATVA VÕIMU KORRALDUS EESTIS

Bossaert *et al* (2001:13) leiavad, et riigi juhtimise struktuurid mõjutavad suuresti avalike teenuste kvaliteeti. Kohalik omavalitsus on samuti oluline avalike teenuste pakkuja. Seetõttu on erinevates riikides kohaliku omavalitsuse juhtimissüsteemist lähtuvalt erinev ka avalike teenuste kvaliteet. Käesoleva magistritöö raames uuritud riikide kohaliku omavalitsuse juhtimissüsteemide peamised ning olulisimad erinevused on administratiivse juhi – valla-/linnadirektori – ametikoha moodustamine ning kohaliku omavalitsuse valitsuse moodustamine.

Olle (1996) järgi oli 1990.-1994. aastal Eestis läbiviidud haldusreformi üheks peamiseks suunaks vajadus selgelt eristada kohaliku omavalitsuse ja riigi ülesanded. Tulevikus on aga vaja üle vaadata volikogu ja linnapea ülesanded ning ametite alluvus. On tarvis efektiivsemat tegutsemist volikogudes ning kiiremat otsuste vastuvõtmist. Samuti tuleb tagada sujuvam töö ametites. Seda kõike on võimalik saavutada tegevjuhi ametikoha sisseviimisega praegusesse süsteemi. Reformi tulemusena ei tohi kogu võim kontsentreeruda ühe inimese või väikese grupi inimeste kätte (*ibid.*). Samuti tuleb hoolikalt kaaluda, kas valla-/linnadirektor sobib Eestis kasutusel olevasse kabinetisüsteemi.

Eestis 1997- 1998 aasta haldusreformi komitee tegi ettepaneku tutvustada tegevjuhi ametikohta. Tol ajal lükati ettepanek tagasi väitega, et kabinetisüsteemis puudub vajadus sellise institutsiooni järele, kuna „on juba tugevalt tasakaalustatud linnapea ja volikogu tegevus“ (Sootla, Grau 2005, 284) .

Valla-/linnadirektori institutsiooni loomiseks Eestisse näeb autor võimalust vaid sel juhul, kui praegune kabinetimudel asendatakse komiteede mudeliga. Sel juhul ei moodustata valla-/linnaomavalitsust ning tähtis roll kohaliku elu puudutavate küsimuste üle otsustamisel on komisjonidel. Tendents on maailmas hetkel aga sinnapoole, et komisjonide võimu tuleks hoopis

vähendada ning delegeerida rohkem vastutust volikogu liikmetele (Self 1971:272). Sageli on aga oht, et volikogu liikmed on passiivsed ning võtavad sõna ning sekkuvad vaid sel juhul, kui on arutelu all neid otseselt puudutav küsimus (*Ibid.* 274).

Arvestades, et valla-/linnadirektori ametikoha loomise üks eesmärke on olnud administratsiooni efektiivsem juhtimine (Siseministerium 2001), tuleks mitte niivõrd keskenduda sellele, kuidas sobitada tegevjuhi ametikoht Eestis kasutusel olevasse kabinetimudelisse, vaid otsida alternatiive, kuidas kaasata ametnikke veel valla/linna juhtimisprotsessi. Üheks võimaluseks on valida valla-/linna valitsusse lisaks erakondade esindajatele ka valla/linna valitsuses töötavaid ametnikke. Seda võimalust analüüsitaksegi käesolevas peatükis.

3.1 Kohaliku omavalitsuse täidesaatva võimu korraldus Harjumaa, Pärnumaa ja Põlvamaa kohalikes omavalitsustes

Eesti üheks suurimaks kohaliku elu juhtimise probleemiks on peetud asjaolu, et praeguses juhtimismudelil allub kohaliku omavalitsuse administratsioon vahetult valla- või linnavalitsusele, „muutes kohaliku omavalitsuse ülepolitiseerituks“ (Siseministerium 2000). Inimesed valivad esinduskogu (volikogu) ning see, tegelikkuses poliitiline organ, valib enda seast kõigepealt esinduskogu (linna- või võrallavalikogu) esimehe ja siis täitevvõimu juhi (linnapea või vallavanema). Nagu eelpool mainitud, toimub volikogudes aktiivne koalitsiooni moodustamine. Seega valla/linna volikogu esimees valitakse poliitiliste jõudude kokkulepete alusel. Eestis osutub volikogu esimeheks enamasti mõne koalitsioonierakonna liige. Vallavanema/linnapea ja valitsuse valib samuti volikogu. Vallavanemal/linnapeal peab olema seejuures koalitsiooni toetus. Seega on raske vallavanemal/linnapeal hakata teostama erinevat või iseseisvat poliitikat, sest ta ise kuulub mõnda koalitsioonierakonda. Autor nõustub, et tulenevalt esinduskogu juhtivast rollist, on kohalik omavalitsus olemuslikult poliitiline institutsioon, kuid kahtleb selle ülepolitiseerituse võimalikkuses.

Selgitamaks välja, milline on Eesti kohaliku omavalitsuse täitevorganis ametnike ja poliitikute esindatus, viis autor kolme Eesti maakonna (Harjumaa, Pärnumaa ja Põlvamaa) valla ja linnavalitsuste põhjal läbi uuringu – selgitati välja, kui palju on valla-/linnavalitsustes ametnikke

ning kui palju teiste elualade esindajaid (eksperte¹⁸ ja volikogu liikmeid). Uuringu eesmärgiks oli hinnata:

- palju on täitevorganisse nimetatud antud valla või linna ametiasutuse avalikus teenistuses töötavaid ametnikke;
- kui palju on täitevorganisse nimetatud volikogu liikmed, kes valiti 2005. aastal volikokku, kuid loobusid seejärel volikogu liikme kohast, et hakata täitma valla-/linnaavalitsuse liikme kohustusi (edaspidi lihtsalt volikogu liikmed) ja eksperte väljastpoolt volikogu.

Uuringu läbiviimise tulemusena leiti vastused järgmistele küsimustele:

- kas Eestis kasutusel olev liberaalne kabinetimudel toimib?
- kas suurte ja väikeste kohaliku omavalitsuse üksuste täitevorganite koosseisudes on olulisi erinevusi?

Autor jagas kohaliku omavalitsuse liikmed kahte gruppi seetõttu, et eksperdid ja volikogu liikmed ei pruugi varem olla vastava kohaliku omavalitsuse probleemidega kokku puutunud, nad võivad olla inimesed nõ väljaspool süsteemi; ametnikud on aga varem kohalikus omavalitsuses töötanud ning tunnevad kohaliku omavalitsuse konkreetseid probleeme (Phillips 1996). Analüüs lähtub eeldusest, et ekspertide ja volikogu liikmete¹⁹ põhitöökoht ei ole antud valla/linna avalikus teenistuses.

Uuringu viis autor läbi kasutades informatsiooni hankimiseks valdade, linnade ning Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehekülgi. Valdade ja linnade kodulehekülgedelt vaadati valla-/linnaavalitsuse liikmete arv ning uuriti, kui palju valla-/linnaavalitsuse liikmeid töötab antud vallas/linnas ka ametnikena. Lisaks kontrolliti Vabariigi Valimiskomisjoni koduleheküljelt, kui paljud valla-/linnaavalitsuse liikmed kandideerisid antud vallas/linnas 2005. aastal kohaliku omavalitsuse volikogude valimisel. Uuring hõlmas kolme Eesti maakonda, mis olid autori poolt valitud juhuslikult. Uuringu arvulised tulemused on kajastatud antud magistritöö lisa 1.

Tabelitest 3, 4 ja 5 selgub (lisa 1), et Harjumaa 24-st kohalikust omavalitsusest on kõige enam volikogu liikmeid ja eksperte valla-/linnaavalitsuses Tallinnas ning Tallinnaga piirnevates

¹⁸ ekspertide all käesolevas magistritöös peetakse silmas kõiki inimesi, kes nimetatakse täitevorgani liikmeks väljaspoolt linna/valla avalikus teenistust, sh huvigruppide esindajad, ettevõtjad, MTÜ-de esindajad, haridus- ja kultuuritegelased jne.

¹⁹ Vastavalt KOKS-i § 19 lg 2-le ei tohi volikogu liige olla samas vallas või linnas valitud vallavanemaks või linnapeaks, kinnitatud valla- või linnavalitsuse liikmeks või nimetatud ametisse palgaliseks valitsuse liikmeks.

valdades. Nendes kohalikes omavalitsustes on keskmine ametnike arv valla-/linna-avalitsuses vaid 0-1. Lisaks ei kuulu ükski ametnik valla-/linna-avalitsusse Maardu linnas ning Nissi ja Kernu vallas. Küll on aga Kernu vallavalitsuse koosseisus kaks külavanemat.

Pärnumaa 20-st kohalikust omavalitsusest on kõige enam eksperte ja volikogu liikmeid Pärnu linnas ja Are vallas, kus ei kuulu valla-/linna-avalitsusse ühtegi ametniku. Pärnu maakonnas on üldiselt eksperte ja volikogu liikmeid kohaliku omavalitsuse valitsuses rohkem nendes kohalikes omavalitsustes, mis on elanike arvu poolest suuremad. Pärnumaal Kaisma vallas ei ole vallavalitsuses ühtegi volikogu liiget ega eksperti, vallavalitsus koosneb ainult ametnikest, kes ei kandideerinud kohalike omavalitsuste valimistel 2005. aastal.

Põlvamaa 14-st kohalikust omavalitsusest vaid kahes vallas oli volikogu liikmeid ja eksperte vallavalitsuses rohkem kui ametnikke. Näiteks on Põlva maakonnas Mikitamäe vallavalitsuses kaks vallavalitsuse liiget, kes mõlemad on volikogu liikmed ning kandideerinud kohalike omavalitsuste valimistel 2005.

Uuritud 58-st kohalikust omavalitsusest 28-s on valla-/linna-avalitsuses ametnikke rohkem või sama palju kui teiste elualade esindajaid (sh volikogu liikmeid). Harjumaal ja Pärnumaal kohalikes omavalitsustes on siiski ülekaalus valla-/linna-avalitsustes volikogu liikmed ja eksperdid, kuid Põlvamaal on vaid kaks valda, kus vallavalitsuses on volikogu liikmeid ja eksperte enam kui ametnikke. Samas on kohalike omavalitsusi, kus peale ametnike kuuluvad täitevorganisid valla-/linna-avalitsuse hallatava asutuse juhid. Nii on Pärnumaal Lavassaare vallas vallavalitsuses üks ametnik, üks lasteaed-algkooli juhataja ning üks muu eluala esindaja.

Põlvamaal on tavaline, et valla-/linna-avalitsusse kuuluvad enamasti valla/linna ametnikud ning ainuke muu eluala esindaja on kohalike omavalitsuse valimistel 2005 kandideerinud vallavanem/linnapea. Harjumaal ning Pärnumaal see nii selgesti välja ei tule. Küll on aga Harjumaal kõige enam valla-/linna-avalitsuse liikmeid, kes on kandideerinud ka kohalike omavalitsuste valimistel 2005. aastal. Harjumaal on 24-st kohalikust omavalitsusest 13-s valla-/linna-avalitsuse liikmed, kes kandideerisid vastavas kohalikus omavalitsuses kohalike omavalitsuse valimistel 2005. Pärnumaa 20 kohaliku omavalitsuse hulgas on see kohalike omavalitsuste arv vastavalt 7 ning Põlvamaa 14 kohaliku omavalitsuse hulgas vaid üks. Need vallad ja linnad, kus on valla-/linna-avalitsuses eksperdid ja volikogu liikmed ülekaalus, on enamasti rahvaarvu poolest suuremad (vt. lisa 1). Siit võib järeldada, et suuremates kohalikes

omavalitsustes on valla-/linnaomavalitsustes rohkem eksperte ja volikogu liikmeid kui väikestes. Sootla (2004) uuringust selgus, et suurtemates kohaliku omavalitsuse üksustes kuulub vallavanem/linnapea suurema tõenäosusega poliitilisse parteisse kui väiksema elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksuses. Ka autori poolt läbiviidud uuringus selgus tõsiasi, et mida suurem omavalitsus, seda poliitilisem.

Nagu eelnevalt mainitud, Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse seadus jätab erinevalt Leedu kohaliku omavalitsuse seadusest võimaluse valla-/linnavolikogul valida valla-/linnaomavalitsusse ka valla/linna volikokku mitte kandideerinud ega valitud isikuid. Autori poolt läbiviidud uuringust selgus, et kolme maakonna 58-st kohalikust omavalitsusest peaaegu pooltes on valla-/linnaomavalitsuses ülekaalus ametnikud. Seega võib väita, et täitevorgani ülepolitisiseeritusega Eestis probleeme ei ole, kuna kohaliku omavalitsuse seadus jätab võimaluse valla-/linnaomavalitsusse valida väga erinevate elualade esindajaid ning Eesti kohalik omavalitsus on seetõttu liberaalsem kui Leedu kohalik omavalitsus. Kohalikul omavalitsusel on võimalus valida, kas moodustada poliitiline või administratiivne täidesaatev organ sõltuvalt sellest, kas sinna kuuluvad volikogu liikmed ja eksperdid või ametnikud.

Magistritöö alguses välja toodud James Svara dihhotoomia duaalsuse mudeli järgi on Eesti kohalike omavalitsuste juhtimine seega hästi toimiv. Suuremas osas kohalikes omavalitsustes kuuluvad täitevorganisse nii poliitikud kui ka ametnikud. Uuritud 58-st kohalikust omavalitsusest vaid üheksas ei olnud valla-/linnaomavalitsuses ühtegi ametnikku. Ülejäänud kohalikes omavalitsustes peaks seega Svara järgi edukalt toimima nii kohaliku omavalitsuse missiooni ja poliitika kujundamine kui ka kohaliku omavalitsuse haldamine ning sisemise töö korraldamine.

Eesti on selgelt valinud Svara (2002) välja toodud ametnike ning poliitikute koostööks kattuvad rollid, mida Svara ise peab ka kõige edukamaks koostöö vormiks. Sootla (2004) läbiviidud uuringust selgus, et kabinetimudel on kõige suurem otsustusvõim just vallavanemal/linnapeal. Seega on igati positiivne, et Eestis kuuluvad valla-/linnaomavalitsusse nii ametnikud kui poliitikud.

Eestis on täidetud kõik eeldused kohaliku omavalitsuse efektiivse juhtimise tagamiseks. Süsteemi kinnistumiseks ning normaalseks funktsioneerimiseks on vaja aega.

3.2 Järeldused ja ettepanekud

1990. aastate Eesti avaliku teenistuse areng ei ole olnud ei ratsionaalne ega pidev (Drechsler 1995). Poliitikute ning ametnike erinevad rollid, nagu Weber neid eraldas, on minevik. On üritatud luua mitmeid uusi teooriaid eristamiseks poliitilist ja administratiivset juhtimist. Mosher (1968) väidab, et ametnikel on võimalik olla üheaegselt nii poliitiliselt vastutav kui professionaalne, kuna need rollid ei välista teineteist (Daniel, Rose 1991). Ebapraktiline on eraldada tehnilist ja poliitilist juhtimist, sest eesmärgid ja vahendid omavahel sõltuvuses (Self 1971:271). Ametnikel ning poliitikutel õnnestuks valda/linna juhtida koos kõige efektiivsemalt, kui oleksid lihtsalt selged poliitikute ja ametnike tegevuse piirid (Lee 2002).

Eelmises alapeatükis läbiviidud uuringust selgus, et Eestis moodustavad valla-/linna valitsuse nii ametnikud kui volikogu liikmed ja eksperdid. Seega on esindatud nõ poliitikud ja ametnikud. Svava teooriast lähtudes on Eestis poliitikutel ja ametnikel kattuvad rollid, mida on mitmed autorid pidanudki reaalsuses kõige paremini toimivaks. Näiteks väidab Hojnacki (1996), et avalikul teenistujal on ebaeetiline olla poliitiliselt neutraalne kuna ta täidab ka poliitilisi rolle. Asjaolu, et Eestis jagavad ametnikud ning eksperdid ja volikogu liikmed samu rolle, muudab kohaliku omavalitsuse süsteemi võrreldes teiste antud magistritöös analüüsitud Euroopa riikidega väga liberaalseks ja ainulaadseks. Kindlasti kaasnevad sellise liberaalsusega omad plussid ja miinused. Tugevuseks võib lugeda asjaolu, et valla-/linna valitsusse on võimalik nimetada eksperte, kes on spetsialistid kitsas valdkonnas, mis antud kohalikule omavalitsusele hetkel probleeme valmistab. Samas võib eksperdil puududa kohalike elanike igasugune toetus ning tema nimetamine valla-/linna valitsuse liikmeks võib tuua kaasa kohalike elanike pahameele, eriti kui ei ole tegemist oma valla inimesega.

Eestis ei ole poliitiline ja administratiivne juhtimine selgelt eristatud (Lõhmus, Tõnisson 2006). See tähendab, et kohaliku omavalitsuse üksuse administratsioon allub vahetult vallavanemale/linnapeale või mõnele abivallavanemale/abilinnapeale. Viimastel aastatel on Eestis suund sinnapoole, et erakonnad meelitavad oma ridadesse kogunud avalikke teenistujaid, et omada kompetentseid inimesi, keda nimetada poliitilistele ametikohtadele (Sikk 2006:352). Kuna ka kohaliku omavalitsuse täidesaatev organ on poliitiline institutsioon, võib loota, et valla-/linna valitsuse liikmeteks saavad just need kompetentsed inimesed, keda erakonnad enda ridadesse on meelitanud.

Eestis puudub valla-/linnadirektori ametikoht tänaseni, kuigi on tehtud mitmeid ettepanekuid selle institutsiooni sisseviimiseks. Eelkõige nähakse valla-/linnadirektorit nõ apoliitilise administratsiooni juhina. Kuid nagu eelmisest peatükist selgus, on Eestis juba hetkel kohalikke omavalitsusi, kus administratsioon (valla-/linnaavalitsus) koosneb vaid ametnikest, kes ei ole kandideerinud kohalike omavalitsuste volikogude valimistel 2005. aastal. Seega võib väita, et Eestis on võimalus kohalikul omavalitsusel moodustada samuti professionaalne valla-/linnaavalitsus. Siinkohal võib vaielda, et ei saa rääkida apoliitiliselt valitsusest, kui ta nimetatakse ametisse volikogu poolt²⁰. Ometi räägitakse Lätis apoliitilisest valla-/linnadirektorist, kuigi ka tema nimetatakse valla-/linnavolikogu esimehe ettepanekul ametisse volikogu poolt²¹. Seega on Eestis võimalus kohalikel omavalitsustel, kes peavad kõige õigemaks administratsiooni juhtimist ametnike poolt, moodustada valla-/linnaavalitsus, mis koosneb ainult ametnikest. Kui aga soovitakse, on võimalik täitevorgan moodustada nii ametnikest kui ka volikogu liikmetest ja ekspertidest. Seda mudelit toetab ka Svava, kes leiab, et kohaliku omavalitsuse täitevorganisse peaksid kuuluma ka poliitikud, kuna üldised suunad ja organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks vajalikud tegevused on ennekõike poliitikute pärusmaa (Svava 1985). Eesti kohaliku omavalitsuse mudel jätab ka võimaluse valla-/linnaavalitsusse kuuluda ainult ekspertidel või volikogu liikmetel. Seda võimalust kasutatakse tihedamini kui võimalust täitevorgan kokku panna ainult ametnikest. Volikogu liikmed ja eksperdid moodustavad valla-/linnaavalitsuse Eestis enamjaolt suuremates kohalikes omavalitsustes. Nii valis linnavolikogu 2007. aasta kevadel Tallinna linnapeaks Edgar Savisaare²², kes on Tallinnas võimul oleva erakonna esimees²³. Ka abilinnapead kuuluvad volikogu koalitsioonierakonda²⁴. Kuigi Eha Võrk oli enne linnavalitsuse liikmeks nimetamist Tallinna linnaametnik, loobus ta sellest kohast seoses abilinnapeaks saamisega. Seetõttu saab öelda, et Tallinna linnavalitsuses ei ole hetkel ühtegi ametnikku.

Eesti munitsipaalõigus näeb ette kohaliku omavalitsuse kohustusliku ametikohana valla-/linnasekretäri. Ta ametiaeg on sarnaselt valla-/linnadirektori ametiajaga sõltumatu valla-/linnavolikogu ametiajast²⁵. Valla-/Linnasekretär Eestis täidab kaudselt ka valla-/linnadirektori ülesandeid: näiteks juhib valla-/linnasekretär valla/linna kantseleid. Siiski ei saa rääkida klassikalisest valla-/linnadirektori asendajast, sest Eestis vastavalt KOKS-i § 55-le on valla-

²⁰ KOKS § 22.

²¹ LOLGL art 68.

²² Tallinna linnavolikogu otsus nr 98, 5. aprill 2007.

²³ Keskerakonna kodulehekülj <http://www.keskerakond.ee>.

²⁴ *ibid.*

²⁵ KOKS § 55.

linnasekretäri tööülesanded sellised, et ta on siiski pigem valla või linna juriidiline juht kui administratiivne juht.

Eesti kohaliku omavalitsuse juhtimist mõjutab ka asjaolu, et tegemist on siirderiigiga. Kesk- ja Ida Euroopa riikides puudus enne nende demokratiseerumist 1990. alguses sisuline kohalik omavalitsus, kohalikud võimuorganid oli tsentraliseeritud riigiorganite käepikenduseks ja neil puudus võimalus kohaliku elu küsimustega tegemiseks (Illner 1998). Liberaalne täitevorgani moodustamine võib tänaseni kohaliku omavalitsuse juhtimisel probleeme valmistada, kuna kohalikud omavalitsused on veel mõjutatud kommunistlikust pärandist (Randma 2003:158) ning demokraatlikud juhtimismudelid alles juurdumas. Seega võib tekkida oht, et täitevorganisse kaasatakse inimesi, kes ei ole kasulikud mitte kohalikele omavalitsusele vaid vallavanemale/linnapeale või võimul olevale erakonnale. Randma (2003) on kirjutanud, et arenevas riigis liiguvad nõ võitjad tööle erasektorisse ning avalik teenistus peab leppima üleminekuaja kaotajatega.

Overeem (2005) leiab, et ametnikud ei tohiks sekkuda poliitikasse ning nad ei tohiks osaleda ka valimistel. See piirab aga ametnike võimalusi kohaliku elu korraldamisel kaasa rääkida, kuigi ei välistata võimalust, et ametnikud võiksid kuuluda täitevorganisse.

Alternatiivina võib kaaluda Eesti kohaliku omavalitsuse süsteemi muutmist sarnaselt Norras kasutusel oleva kohaliku omavalitsuse süsteemiga. Kohalikele omavalitsustele võiks jätta võimaluse otsustada, kas võtta kasutusele kabinetimudel või komiteede mudel. Sel juhul leiab autor, et kabinetimudel peaks jääma sama liberaalseks. Autor ei toeta põhjendamatut Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse muutmist, kuna leiab, et hetkel on tagatud kohalikele omavalitsustele piisavalt suur otsustusõigus kohaliku elu korraldamise ja juhtimise vallas.

Negatiivse aspektina Eesti liberaalse kohaliku omavalitsuse süsteemi juures võib välja tuua asjaolu, et kohaliku omavalitsuse täitevorgani saab moodustada väga erineva sotsiaalse, kultuurilise või ühiskondliku taustaga inimestest, kellel on erinevad arusaamad ja nägemused kohaliku elu juhtimisest. Teisest küljest võib just selle võimaluse kasutamine olla aluseks kohaliku omavalitsuse kiiremale ja mitmekülgsemale arengule.

Autor on veendunud, et Eestis ei ole hetkel vajadust kohaliku omavalitsuse süsteemi muutmise järele. Demokraatia arenedes, 10-15 aasta pärast, võib loota, et kohaliku omavalitsuse

täitevorgan moodustatakse vastavalt kohaliku omavalitsuse vajadusele nii ekspertidest, volikogu liikmetest kui ka ametnikest ning seda struktuuri hakkavad järgima ka suured kohalikud omavalitsused. Väiksemates kohalikes omavalitsustes ei põhjusta täitevorgani koosseis praegusel hetkel probleeme.

Väikeste riikide administratiivprobleemid on tihti alguse saanud sellest, et nad üritavad täpselt kopeerida suurtes riikides kasutusel olevate juhtimismudelite lahendusi (Barrett 1986:202 viidatud Randma 2002:378). Autor leiab, et kindlasti tuleb õppida teiste riikide kogemustest, kuid alati tuleb arvestada ka sellega, kuidas antud lahendus sobib Eesti konteksti ning kas see arvestab kasutusel olevat kohaliku omavalitsuse süsteemi.

Kokkuvõte

Viimasel ajal on järjest teravamalt päevakorda tõusnud kohaliku omavalitsuse juhtimisega seotud probleemid. Käesolev magistritöö vaatleski kohaliku omavalitsuse poliitilise ja administratiivse juhtimise vahekorda, analüüsis poliitilise ning administratiivse juhtimise eraldamise võimalust ning otstarbekust.

Magistritöö esimeses osas toodi välja Eestis valminud tähtsamad strategiadokumendid kohaliku omavalitsuse süsteemi muutmiseks - "Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas 2001" ja „Avaliku halduse arendamise kontseptsioon 1998“. Samuti vaadeldi erinevaid seisukohti poliitilise ja administratiivse juhtimise eraldamiseks. Pikemalt uuriti Svara duaalsise-dihhotoomia mudelit, mida on peetud Weberi edasiarenduseks. Svara poolt loodud mudeli põhjal tehti järeldusi ka magistritöö analüüsi osas.

Töö teine osa uuris kohaliku omavalitsuse moodustamise aluseid, võrreldi kabinetimudeli, komiteede mudeli ja linnapeamudeli moodustamise teoreetilisi aluseid. Lisaks analüüsiti töö teises osas nende mudelite rakendamise eripärasid erinevates Euroopa riikides. Kabinetimudeli puhul eristati nn ranget kabinetimudelit ja pehmet kabinetimudelit. Kabinetimudelis on rõhk asetatud tugevalt poliitilisele vallavanemale/linnapeale ning valitsusele. Administratsioon allub kohaliku omavalitsuse valitsusele. Komiteede mudelis seevastu on rõhuasetus komisjonidel. Vallavanem/linnapea on samaaegselt volikogu esimees ning administratsiooni juhtimiseks on volikogu poolt valitud nn apoliitiline isik – valla-/linnadirektor. Linnapeamudelis on domineerivaks poliitiline linnapea. Leiti, et Eestis kasutusel olev kabinetimudel on paljuski liberaalsem, kui vaadeldud Euroopa riikide kohaliku omavalitsuse valitsemise süsteemid.

Magistritöö kolmandas osas käsitleti Harjumaa, Pärnumaa ja Põlvamaa kohalike omavalitsuste täitevorganite põhjal läbi viidud uuringut ning selgitati välja antud maakondade kohalike omavalitsuste täitevorgani koosseis ja struktuur. Leiti, et valdavalt kuulub valla-/linnaomavalitsusse nii ametnikke, volikogu liikmeid kui ka eksperte. Suuremates kohalikes omavalitsustes on võetud suund sinnapoole, et valla-/linnaomavalitsus koosneb ainult ekspertidest ning volikogu liikmetest, väiksemates kohalikes omavalitsustes aga on vallavanem või linnapea ainuke

täitevorgani liige, kes on kandideerinud ka kohalike omavalitsuste volikogude valimistel 2005. aastal.

Sissejuhatuses autori poolt püstitatud hüpotees oli järgmine: Kohaliku omavalitsuse juhtimismudeli ümberkorraldamise käigus poliitilise ja administratiivse juhtimise täielik eraldamine täitevorganis ei ole Eestis hetkel reaalne ega vajalik. Erinevate Euroopa riikide kohalike omavalitsuste juhtimismudelite võrdluses selgus, et kohaliku omavalitsuse efektiivseks ja järjepidevaks funktsioneerimiseks ei ole vaja poliitilist ja administratiivset juhtimist ilmtingimata lahutada. Eesti mudeli puhul pole hetkel samuti vajadust lahutada poliitilist ja administratiivset juhtimist täitevorganis ning ümber korraldada kohaliku omavalitsuse juhtimissüsteemi. Autori arvamuse kohaselt leidis püstitatud hüpotees kinnitust.

Peamine järeldus, milleni autor magistritöö käigus jõudis on järgmine: võrrelnud Eestis kasutusel olevat kabinetimudelit teistes Euroopa riikides kasutusel olevate kabinetimudelitega, võib väita, et see on tunduvalt liberaalsem. Eestis on võimalik kohaliku omavalitsuse täitevorgan moodustada ainult ametnikest, ainult ekspertidest ning volikogu liikmetest või kõigist eelpool nimetatuid koos. Seda võimalust peab kõige paremini toimivaks ka Svava ning enamikes uuritud Eesti kohalikes omavalitsustes koosnebki valla-/linna-avalitsus ametnikest, ekspertidest ja volikogu liikmetest.

Töö käigus jõudis autor seisukohale, et Eesti kabinetisüsteemis ei ole vaja luua valla-/linnadirektori ametikohta, kuigi seda on mitmed strateegiadokumendid ette näinud. Valla-/linnadirektori institutsioon on vajalik komiteede mudelis, kus ei ole moodustatud administratsiooni juhtimiseks valla-/linna-avalitsust. Eestis hakkaks valla-/linnadirektor dubleerima valla-/linna-avalitsuse tööd. Kuigi kabinetimudeli puhul teeb valla/linna juhtimise ettepanekuid täitevorgan ning volikogu ülesanne on neid ettepanekuid heaks kiita või tagasi lükata, siis Eestis viib valla-/linna-avalitsus ka täide volikogus vastuvõetud ja heaks kiidetud otsuseid. Komiteede mudelis vastutab volikogu otsuste elluviimise eest valla-/linnadirektor, kuigi ta ei osale otsustusprotsessis. Kui Eestis kohalik omavalitsus soovib administratsiooni juhtida nõ apoliitiliselt, nagu Lätis juhib administratsiooni valla-/linnadirektor, siis on võimalik volikogul nimetada valla-/linna-avalitsuse liikmeteks ainult ametnikud. Seega võib Eestis vallavanem/linnapea olla ametnik ning sisuliselt täita valla-/linnadirektori ülesandeid.

Autor leiab, et Eestis kasutusel olev kohaliku omavalitsuse süsteem on hästi läbimõeldud ning teoreetiliselt tugeval alusel ent praktikas veel mitte täielikult rakendunud. Kõik eeldused Eesti kohaliku omavalitsuse juhtimise edukaks ja efektiivseks toimimiseks on seega loodud, tuleb vaid anda süsteemile aega enda sissetöötamiseks. Autoripoolsed soovitusel tulevikuks on põhiliselt seotud kohaliku omavalitsuse juhtimisprotsessi täiustamisega ametnike kaasamise läbi kohaliku omavalitsuse täitevorganisse.

Võttes aluseks administratsiooni juhtimise täiustamise ning volikogu kompetentsuse tõstmise, teadvustades ning selgelt formuleerides kohaliku omavalitsuse kaitset vajavad huvid ja väärtused, on olemas tugevad eeldused veelgi edukamaks ja efektiivsemaks kohaliku omavalitsuse juhtimise korraldamiseks.

Summary

The share of political and administrative management in local governments

Lately the problems related to the management of local government have become more and more of an issue. The given Master's thesis explores the share of political and administrative management in local government structures and analyses the potential and expedience of separating the political and administrative management from one another.

The objective of the Master's thesis is to analyse the roles and efficiency of the political and administrative management in the Estonian local government system. For this purpose, the following hypothesis was proposed:

- A full separation of political and administrative management in an executive body of local government is neither realistic nor necessary at the moment in Estonia.

As the first research matter, the values and management model of local government are outlined and examined. At the same time, the Svava's duality-dichotomy model, considered an improvement of Weber's version, is observed. The model created by Svava also provides the basis for drawing conclusions in the analytical part of the given thesis.

The second aspect studied is a look into the existing models used in other European countries and the subsequent analysis of these models. In the focus of the study are the internal structure of local government and the ways of establishing of an executive body, the differences between the monistic and dualistic systems, as well as the parliamentary and traditional option for setting up an executive body. It can be concluded that the local government systems in other European countries lack the liberal characteristics imbedded in the cabinet model currently used in Estonia.

The third research matter covers the analysis of the model used in Estonia and the possibilities for its improvement. The analysis carried out results in a number of recommendations as to which aspects should be taken into account in the future, what should be improved and refined in order to guarantee an even more efficient management of a town

or county in the future. It became evident that the local government of a town or country predominantly involves officials, council members, as well as experts. However, in major local governments there is a tendency to involve exclusively only experts and council members in the rural municipality government or city government, whereas in minor local governments the rural municipality mayor or the city mayor is the only member in the executive body who ran as a candidate for local government council in the elections of 2005.

One of the main findings of the given Master's thesis is the conclusion that in comparison with the cabinet model used in other European countries, the cabinet model used in Estonia proves much more liberal. In Estonia, it is possible to form an executive body of a local government exclusively from officials only, or experts and council members only, or both. The latter option is regarded as the most favourable in terms of efficiency also by Svava, and in the majority of the Estonian local governments studied, the rural municipality government or city government comprises the officials, experts, as well as council members, alike.

The thesis reveals an observation that there is no need for creating the position of a chief executive officer of the rural/city municipality in the current cabinet system in Estonia, although it has been stipulated so in several strategic documents. The institution of a chief executive officer of the rural/city municipality is necessary in the context of a committee model, which does not include a rural municipality or city government to supervise the administration. In Estonia, the chief executive officer of the rural/city municipality would repeat the functions already performed by the rural municipality/city government. In case an Estonian local government chooses to manage its administration apolitically, like a chief executive officer of the rural/city municipality runs the administration in Latvia, the council can appoint only officials as the members of the rural municipality or city government.

The author of the thesis regards the present local government system in Estonia a very well measured and well functioning system in theory. The system needs to be given time to mature - all the prerequisites necessary for truly successful and efficient functioning of an Estonian local government management are there.

Kasutatud kirjandus:

1. Aberbach, J.D., Putnam, R.D., Rockman, B.A. (1981) Bureaucrats and politicians in western democracies. Cambridge, MA: Harvard University Press.
2. Aberbach, J.D., Rockmann, B.A., (1987) Comparative Administration: Methods, Muddles and Models. Administration and Society. 473-506
3. Aberbach, J.D., Christensen, T. (2001) Radical Reform in New Zealand: Crisis, Windows of Opportunity and Rational Actors. Public Administration. 403-422
4. Aru, P. (1998) Avaliku halduse arendamise kontseptsioon. Vabariigi Valitsuse haldusreformiasjatundjate komisjon. 1-14
5. Barrett, I. (1986) Administrative problems of small island states with particular reference to the Eastern Caribbean. Social and Economic Studies 35, 1, 199–213.
6. Beksta, A. Petkevicius, A. (2000) Local Government in Lithuania. Decentralization: Experiments and reforms. Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative, edited by Tamás M. Horváth, vol 1, 169 – 216
7. Bercík, P., Nemeč, J. (1999) The civil service system of the Slovak Republic. Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Verheijen, T., Cheltenham, UK, 184-212
8. Bossaert, D., Demmke, C., Nomden, K., Polet, R. (2001) State Structures in the Member States of the European Union. Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments. European institute of Public Administration. EIPA, the Netherlands. 13-16
9. Bray, M., Packer, S. (1993) Ministries of Education in Small States: Case Studies of Organization and Management. London: The Commonwealth Secretariat.
10. Christensen, T., Laegreid, P., Wise, L.R. (2002) Transforming Administrative Policy. Public Administration. 153-178
11. Daniel, C., Rose, B. (1991) Blending Professionalism and Political Activity: Empirical Support for an Emerging Ideal. Public Administration Review. 438-441
12. Dargie, C. (2001) The role of Public Sector Chief Executive. Public Administration 2001, vol 71, nr1. 161-177
13. Denmark (1996) Structure and operation of local and regional democracy, Situation in 1996, Strasbourg, February 1998
14. Derlien, H-U. (2002) Avaliku sektori juhtimine ja poliitika. Avaliku sektori juhtimine: Euroopa riikide kogemused. Eliassen, K.A. Kooiman, J. Eesti Keele Sihtasutus, Tallinn 2002, 55-67

15. Drechsler, W. (1995) Estonia in Transition. World Affairs. Vol 157 No 3. 111-118
16. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus (RTII 01.01.1994, 95)
17. Finland (1997) Structure and Operation of Local and Regional Democracy. Situation in 1997. Council of Europe Publishing
18. Goldsmith, M. (1995) Autonomy and City Limits. In D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (eds.) Theories of Urban Politics. London: Sage Publications
19. Gordon, G.J. (1982) Public Administration in America. New York: St. Martin's Press.
20. Hansen, K.M., Ejersbo, N. (2002) The Relationship Between Politicians and Administrators – a Logic of Disharmony. European Forum. Public Administration. Vol. 80 No. 4, 2002, 733-750. Blackwell Publishers Ltd. 2002
21. Hojnacki, W.P. (1996) Politicization as a Civil Service Dilemma. Civil Service Systems in Comparative perspective. Indiana University Press 1996
22. Illner, M. (1998) Territorial Decentralisation: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? Editor J.D. Kimball, The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 7-42.
23. Jasaitis, E. (1999) Lithuania: A civil service system in transition. Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Verheijen, T., Cheltenham, UK, 299 – 327
24. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558; RT I 2007, 44, 316)
25. Kowalczyk, A. (2000) Local Government in Poland. Decentralization: Experiments and Reforms / Edited by Tamas M.Horvath / Local Governments in Central and Eastern Europe, volume 1 - Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative
26. Law On Local Governments in Hungary, Act LXV of 1990
27. Law On Local Governments in Latvia (LOLG), 1994. Saeima on 19 May 1994
28. Law On Local Self-Government in Lithuania, 7 July 1994
29. Lee, M. (2002) Politicians and Administrators: A Partnership Doomed to a Superior-Subordinate Relationship. PA Times, September 2002, 6
30. Lõhmus, M. Tõnisson, I. (2006) Capital City Management in Estonia, Latvia and Lithuania After Restoring Their Independence. Halduskultuur 2006.
31. Lõhmus, M. (2008) Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities. Halduskultuur nr 9. Tallinna Tehnikaülikool, Humanitaar ja sotsiaalteaduste instituut. 60-83
32. Maurer, H. (2004) Kohalik omavalitsus. Haldusõigus: üldosa. Kirjastus Juura. Tallinn 387-389
33. Milve, M. (1998) Linnavõim koondub. Eesti Päevaleht 04.02.1998

34. Mosher, F.C. (1968) *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
35. Murray, D.J. (1981) *Microstates: public administration for the small and beautiful*. *Public Administration and Development* 1, 95-107
36. Mäeltsemees, S. (2000) *Haldusreform kohaliku omavalitsuse aspektist*. *Mente et Manu*. 17 okt 2000
37. Mäeltsemees, S. (2002) *Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I. Euroopa Integratsioon*. TTÜ kirjastus 2002
38. Nalbandian, J. (1994) Reflection of a „Pracademic“ on the Logic of Politics and Administration. *Public Administration Review*. November/December 1994, vol 54, No 6. 531-536
39. Nemec, J., Bercik, P., Kuklis, P. (2000) *Local Government in Slovakia. Decentralization: Experiments and Reforms / Edited by Tamas M.Horvath / Local Governments in Central and Eastern Europe, volume 1 - Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative*
40. Norway (1996) *Structure and operation of local and regional democracy, Situation in 1996*, Strasbourg, 1997
41. Olle, V. (1996) *Local Government reform in Estonia 1989-1996*. *Juridica International: Law Review University of Tartu, Estonia*, 1/1996, 14-24
42. O'Toole, L.J., Jr. (1987) *Doctrines and Developments: Separation of Powers, The Polics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State*. *Public Administration Review*. 17-23
43. Overseem, P. (2005) *The Value of the Dichotomy: Politics, administration and the political neutrality of administrators*. *Administrative Theory & Praxis*, 27, 311-319.
44. Peters, B.G. (1987) *Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making*. In Lane, J.E. (ed.). *Bureaucracy and Public Choice*. London: Sage
45. Peters, B.G. (1997) *Bureaucrats and Political Appointees in European Democracies: Who's who and Does it Make Any Difference?* A.Farazmand (ed). *Modern Systems of Government*. Thousand Oaks: SAGE. 232-254
46. Phillips, A. (2006) *Why does Local Democracy Matter?* In L. Pratchett and D. Wilson (eds.) *Local democracy and Local Government Basingstoke: Maximillian*, 188-209
47. Poland (1999) *Structure and Operation of Local and Regiona Democracy*. Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 1999. Council of Europe Publishing

48. Pollitt, C., Boukaert, G. (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
49. Pratchett, L. (2004) "Local Autonomy, Local Democracy and the New Localism" *Political Studies* 52 (2), 358-375.
50. Randma, T. (2001) A Small Civil Service in Transition: The Case of Estonia. *Public Administration and Development*, 2001, 21 (1), 41-51
51. Randma-Liiv, T. 2002. Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration. *Trames*, vol. 6(56/51), no. 4, 374-389
52. Randma, T. (2003) Personalijuhtimine avalikus sektoris. *Haldusjuhtimine Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiikides: teooria ja juhtumianalüüsid*. NISPAcee Kesk-ja Ida-Euroopa Avaliku Halduse Instituutide ja Koolide Võrgustik. Tartu 2003. 154 - 188
53. Rao, N. (1999) Representing the people? Testing assumptions about local government reform. *Public Administration* 1999, vol 77, nr 2, 235–256.
54. Self, P. Elected Representatives and Management in Local Government: An Alternative Analysis. *Public Administration*. 269-277
55. Sharpe, L.J. (1970) "Theories and Values of Local Government." *Political Studies* 18 (2), 153-174.
56. Sikk, A. (2006) From Private Organizations to Democratic Infrastructure: Political Parties and the State in Estonia. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 22, No 3. 341-361
57. Slovak Republik (1998) Structure and Operation of Local and Regional Democracy. Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 1998. Council of Europe Publishing
58. Stewart, J. (1992) The International Management of Local Authorities in Britain – The Challenge of Experience in Other Countries. *The Political Executive: Politician and Management in European Local Government*. Batley, R. Campbell, A. 1992. 5-17
59. Svara, J. (1985) Dichotomy and duality: reconceptualizing the relationship between policy and administration in council-manager cities. *Public Administrative Review*. January/February, 41, 1, 221-32
60. Svara, J. (1990) *Official Leadership in the City*. New York: Oxford University Press.
61. Svara, J. (2002) Complementarity and Balancing Political and Administrative Leadership. *PA Times*, September 2002.
62. Sweden (1996) Structure and operation of local and regional democracy, Situation in 1996, Strasbourg, 1997

63. Siseministerium, (2000) Kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse strateegia.
64. Siseministerium, (2001) Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Strateegia. Siseministerium jaanuar 2001
65. Sootla, G. (2004) Esindus- ja töitevvõimu rollimudelid kohalikus omavalitsuses. Riigikogu toimetised 10/2004, Riigikogu Kantselei väljaanne 2004, 41-50
66. Sootla, G., Grau, K. (2005) Institutional Balance in Local Government: Council, Mayor, and City Manager in Local Policymaking. Editors Soós, G. Zentai, V. Faces of Local Democracy. Comparative Papers from Central and Eastern Europe. 280-291
67. Stewart, J. (1992) The International Management of Local Authorities in Britain – The Challenge of Experience in Other Countries. The Political Executive: Politician and Management in European Local Government. Batley, R. Campbell, A. 1992, 5-17
68. Taimla, A. (2002) Otse valitud linnapea suurendab autokraatsust. Sakala. 04.12.2002
69. Tallinna linnavolikogu otsus nr 98, 5. aprill 2007
70. The Finnish Local Government Act, Issued in Helsinki, March 17, 1995.
71. The Union of Local and Regional Governments of Latvia (2004) (ULRGL) Local and Regional governments in Latvia. Third Edition, 2004, Printed by McAbols 2004
72. Thynne, I. (2003) Making Sense of Public Management Reform. 'Drivers' and 'supporters' in comparative perspective. Public Management Review vol 5 issue 3. 449-459
73. Vanags, E, King J. G, Vilka, I, McNabb E. D (2004), Local Government Reforms in Latvia 1990-2003: Transition to a Democratic Society. Public Administration, vol 82, nr 4, 777-1058
74. Varheijen, T. (1998) NPM reforms and other Western reform strategies: the wrong medicine for Central and Eastern Europe? Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe. Verheijen, T. Coombes, D. Cheltenham, UK. 407-417
75. Varheijen, T. (1999) The civil service of Bulgaria: hope on the horizon. Civil Service Systems in Central and Eastern Europe. Cheltenham, UK
76. Vihalemm, P., Lauristin, M., Tallo, I. (1997) Development of political culture in Estonia. Return to the Western World. Tartu University Press.
77. Weber, M. (1997) Bureaucracy. In Shafritz, J.M. and Hyde, A.C. (eds), Classics of public administration. 4th edn. Orlando, FL: Harcourt Brace College Publishers

Viidatud internetiallikad

78. Aegviidu valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.aegviidu.ee> 02-04.01.2008
79. Ahja valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.ahja.ee> 02-04.01.2008

80. Anija valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.anija.ee> 02-04.01.2008
81. Are valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.arevald.ee> 02-04.01.2008
82. Audru valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.audru.ee> 02-04.01.2008
83. Halinga valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.halingavald.ee> 02-04.01.2008
84. Harju maavalitsuse kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.harju.ee> 02-04.01.2008
85. Harku valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.harku.ee> 02-04.01.2008
86. Häädemeeste valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.haademeeste.ee> 02-04.01.2008
87. Jõelähtme valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.joelahtme.ee> 02-04.01.2008
88. Kaisma valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.kaisma.ee> 02-04.01.2008
89. Kanepi valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.kanepi.ee> 02-04.01.2008
90. Kihnu valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.kihnu.ee> 02-04.01.2008
91. Kiili valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.kiilivald.ee> 02-04.01.2008
92. Kernu valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.kernu.ee> 02-04.01.2008
93. Keskerakonna kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.keskerakond.ee> 30.03.2008
94. Keila linna kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.keila.ee> 02-04.01.2008
95. Keila valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.keilavald.ee> 02-04.01.2008
96. Koonga valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.koongavald.ee> 02-04.01.2008
97. Kose valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.kose.ee> 02-04.01.2008
98. Kuusalu valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.kuusalu.ee> 02-04.01.2008
99. Kõlleste valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.kolleste.ee> 02-04.01.2008
100. Kõue valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.koue.ee> 02-04.01.2008
101. Laheda valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.laheda.ee> 02-04.01.2008
102. Lavassaare valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.lavassaare.ee> 02-04.01.2008
103. Loksa linna kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.loksa.ee> 02-04.01.2008
104. Maardi linna kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.maardu.ee> 02-04.01.2008
105. Mikitamäe valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.mikitamae.ee> 02-04.01.2008
106. Mooste valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.mooste.ee> 02-04.01.2008
107. Nissi valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.nissi.ee> 02-04.01.2008
108. Orava valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.orava.ee> 02-04.01.2008
109. Padise valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.padise.ee> 02-04.01.2008
110. Paikuse valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.paikuse.ee> 02-04.01.2008
111. Paldiski linna kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.paldiski.ee> 02-04.01.2008
112. Põlva linna kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.polva.ee> 02-04.01.2008
113. Põlva valla kodulehekülg, kättesaadav: <http://www.polvavald.ee> 02-04.01.2008

114. Põlvamaa kodulehekül, kättesaadav: <http://www.polvamaa.ee> 02-04.01.2008
115. Pärnu linna kodulehekül, kättesaadav: <http://www.parnu.ee> 02-04.01.2008
116. Pärnumaa omavalitsuste liidu kodulehekül, kättesaadav: <http://www.pol.parnumaa.ee> 02-04.01.2008
117. Raasiku valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.raasiku.ee> 02-04.01.2008
118. Rae valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.rae.ee> 02-04.01.2008
119. Res Publica (2006) Res Publica kandidaadid valiti volikokku 101-s vallas ja linnas üle Eesti. Kättesaadav: <http://www.respublica.ee/?id=1298> 21.03.2006
120. Röpina valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.rapina.ee> 02-04.01.2008
121. Saarde valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.saarde.ee> 02-04.01.2008
122. Saku valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.sakuvald.ee> 02-04.01.2008
123. Saue linna kodulehekül, kättesaadav: <http://www.saue.ee> 02-04.01.2008
124. Saue valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.sauevald.ee> 02-04.01.2008
125. Surju valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.surju.ee> 02-04.01.2008
126. Sauga valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.sauga.ee> 02-04.01.2008
127. Sindi linna kodulehekül, kättesaadav: <http://www.sindi.ee> 02-04.01.2008
128. Tahkuranna valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.tahkuranna.ee> 02-04.01.2008
129. Tallinna kodulehekül, kättesaadav: <http://www.tallinn.ee> 02-04.01.2008
130. Tootsi valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.tootsi.ee> 02-04.01.2008
131. Tori valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.torivald.ee> 02-04.01.2008
132. Tõstamaa valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.tostamaa.ee> 02-04.01.2008
133. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehekül, kättesaadav: <http://www.vvk.ee> 02-04.01.2008
134. Valgjärve valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.valgjarve.ee> 02-04.01.2008
135. Varbla valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.varbla.ee> 02-04.01.2008
136. Vastse-Kuuste valla kodulehekül, kättesaadav: <http://vastsekuuste.googlepages.com> 02-04.01.2008
137. Veriora valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.veriora.ee> 02-04.01.2008
138. Viimsi valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.viimsi.ee> 02-04.01.2008
139. Vändra valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.vandra.ee> 02-04.01.2008
140. Värskas valla kodulehekül, kättesaadav: <http://www.verska.ee> 02-04.01.2008

Lisa 1

Tabel 3

Harjumaa omavalitsuste valitsuste liikmed

HARJU MAAKOND					
Vald/Linn	Valla- /linna- valitsus- e liikmete arv	Ametnike arv valla- /linna- valitsus- es	Muu eluala esindajate arv valla- /linna- valitsuses	KOV valimistel 2005 kandideerinu- d valla- /linna- valitsus- e liikmete arv	Elanike arv vallas/li- nnas
Padise vald	5	3	2	3	2050
Nissi vald	4	0	4	1	3281
Vasalemma vald	4	2	2	1	2922
Kernu vald	5	0	5	4	2025
Keila vald	5	2	3	4	4295
Keila linn	6	1	5	3	9500
Paldiski linn	5	2	3	0	4190
Saue vald	7	1	6	3	8249
Saue linn	4	1	3	2	5067
Saku vald	6	3	3	2	4674
Harku vald	6	0	6	6	10360
Tallinn	7	0	7	4	396193
Kiili vald	5	3	2	1	3500
Rae vald	3	0	3	3	8845
Viimsi vald	5	1	4	2	14252
Maardu linn	3	0	3	1	16570
Jõelähtme vald	5	1	4	2	5457
Raasiku vald	5	4	1	1	4528
Kõue vald	8	2	6	4	1691
Kose vald	8	6	2	4	6000
Anija vald	5	1	4	3	6430
Aegviidu vald	8	2	6	2	978
Kuusalu vald	5	2	3	3	6831
Loksa linn	6	1	5	3	3469

Koostaja: Kristin Terase

Allikas: Padise valla kodulehekülg; Nissi valla kodulehekülg; Vasalemma valla kodulehekülg; Kernu valla kodulehekülg; Keila valla kodulehekülg; Keila linna kodulehekülg; Paldiski linna kodulehekülg, Saue valla kodulehekülg; Saue linna kodulehekülg; Saku valla kodulehekülg, Harku valla kodulehekülg; Tallinna kodulehekülg; Kiili valla kodulehekülg; Rae valla kodulehekülg; Viimsi valla kodulehekülg; Maardu linna kodulehekülg; Jõelähtme valla kodulehekülg; Raasiku valla kodulehekülg; Kõue valla kodulehekülg; Kose valla kodulehekülg; Anija valla kodulehekülg; Aegviidu valla kodulehekülg; Kuusalu valla kodulehekülg; Loksa valla kodulehekülg; Harju maavalitsuse kodulehekülg

Tabel 4

Pärnumaa omavalitsuste valitsuste liikmed

PÄRNU MAAKOND					
Vald/Linn	Valla- /linna- valitsuse liikmete arv	Ametnike arv valla- /linna- valitsuses	Muu eluala esindajate arv valla- /linna- valitsuses	KOV valimistel 2005 kandideerinud valla- /linna- valitsuse liikmete arv	Elanike arv vallas/linna- s
Are vald	6	0	6	0	1412
Audru vald	4	3	1	4	5326
Halinga vald	5	4	1	1	3462
Häädemeeste vald	4	1	3	1	3305
Kaisma vald	2	2	0	0	575
Kihnu vald	4	1	3	2	510
Koonga vald	3	1	2	2	1315
Lavassaare vald	3	1	2	0	570
Paikuse vald	4	1	3	1	3719
Pärnu linn	5	0	5	4	43788
Saarde vald	3	1	2	1	5016
Surju vald	3	2	1	1	1116
Tahkuranna vald	5	2	3	0	2242
Tori vald	5	3	2	3	2612
Tootsi vald	3	2	1	0	932
Tõstamaa vald	6	4	2	1	1592
Sauga vald	5	2	3	2	3417
Sindi linn	4	2	2	2	4328
Vändra vald	4	3	1	2	2619
Varbla vald	7	6	1	3	1037

Koostaja: Kristin Terase

Allikas: Allikas: Are valla kodulehekülg; Audru valla kodulehekülg; Halinga valla kodulehekülg; Häädemeeste valla kodulehekülg; Kaisma valla kodulehekülg; Kihnu valla kodulehekülg; Koogna valla kodulehekülg; Lavassaare valla kodulehekülg; Paikuse valla kodulehekülg; Pärnu linna kodulehekülg; Saarde valla kodulehekülg; Surju valla kodulehekülg; Tahkuranna valla kodulehekülg; Tori valla kodulehekülg; Tootsi valla kodulehekülg; Tõstamaa valla kodulehekülg; Sauga valla kodulehekülg; Sindi linna

kodulehekülg; Vändra valla kodulehekülg; Varbla valla kodulehekülg; Pärnumaa Omavalitsuste Liidu kodulehekülg.

Tabel 5

Põlvamaa omavalitsuste valitsuste liikmed

PÕLVA MAAKOND					
Vald/Linn	Valla- /linna- valitsuse liikmete arv	Ametnike arv valla- /linna- valitsuses	Muu eluala esindajate arv valla- /linna- valitsuses	KOV valimistel 2005 kandideerin- ud valla- /linna- valitsuse liikmete arv	Elanike arv vallas/linnas
Ahja vald	3	2	1	1	1236
Räpina vald	5	4	1	0	5532
Kanepi vald	7	5	2	3	2807
Kõlleste vald	2	1	1	1	1034
Laheda vald	3	2	1	1	1388
Mikitamäe vald	2	0	2	2	1129
Mooste vald	3	2	1	1	1621
Orava vald	6	5	1	1	860
Põlva vald	5	4	1	1	4213
Valgjärve vald	5	2	3	2	1530
Vastse- Kuuste vald	5	4	1	1	1259
Veriora vald	6	5	1	1	1588
Värska vald	6	5	1	2	1513
Põlva linn	6	5	1	2	6331

Koostaja: Kristin Teras

Allikas: Ahja valla kodulehekülg; Räpina valla kodulehekülg; Kanepi valla kodulehekülg; Kanepi valla kodulehekülg; Kõlleste valla kodulehekülg; Laheda valla kodulehekülg; Mikitamäe valla kodulehekülg; Mooste valla kodulehekülg; Orava valla kodulehekülg; Põlva valla kodulehekülg; Valgjärve valla kodulehekülg; Vastse-Kuuste valla kodulehekülg; Veriora valla kodulehekülg; Värska valla kodulehekülg; Põlva linna kodulehekülg; Põlvamaa kodulehekülg.